

**Seguridad ciudadana,  
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

# Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

OPS/OMS  
Amazonas 2889 y La Granja  
Edificio Naciones Unidas, 9. piso  
Telf.: (593-2) 2460330  
Fax: (593-2) 2460325  
[www.paho.org](http://www.paho.org)

ISBN: 9978-67-069-6  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERSGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1ª. edición: junio, 2002

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>La violencia en América Latina</b>	
<b>De la violencia urbana a la convivencia ciudadana</b> .....	13
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>La violencia en América Latina y el Caribe</b> .....	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
<b>Seguridad ciudadana y violencia en América Latina</b> .....	109
<i>Irma Arriagada</i>	
<b>La violencia por países</b>	
<b>Seguridad pública y percepción ciudadana</b>	
<b>Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal</b> .....	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
<b>Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica</b> .....	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
<b>Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua</b> .....	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
<b>Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas</b> .....	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
<b>Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador</b> .....	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

<b>Santiago, violencia y seguridad ciudadana</b> .....	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
<b>La inseguridad urbana en Argentina</b>	
<b>Diagnóstico y perspectivas</b> .....	283
<i>Lucía Dammert</i>	
<b>Exclusão Territorial e Violência</b>	
<b>O Caso do Estado de São Paulo</b> .....	317
<i>Raquel Robnik</i>	
<b>Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá</b> .....	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
<b>Violencia por actores</b>	
<b>Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social</b> .....	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
<b>Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras</b> .....	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
<b>Ser mujer, un factor de riesgo</b> .....	435
<i>Miriam Ernst</i>	
<b>Estrategias de seguridad ciudadana</b>	
<b>Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001</b> .....	451
<i>Hugo Acero</i>	
<b>Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública</b> .....	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
<b>Salud, violencia e inseguridad</b> .....	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

## Presentación

Desde hace varios años atrás, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Ecuador ha venido tratando el tema de la seguridad ciudadana en el país pues ésta se ha convertido en una de las principales demandas que reclaman lo/as ciudadano/as dentro del ámbito local. Sin desconocer que la violencia social existe en todos los continentes, hay que mencionar que afecta de manera especial a América Latina, la que se ha convertido en una de las regiones más violentas del mundo.

La violencia es un problema complejo y multidimensional, cuyas causas no pueden ser encontradas únicamente en la pobreza, tampoco puede ser enfrentada de manera unilateral por medio de otros medios también violentos, ya sea promovidos por el Estado o quienes conforman la sociedad civil. Tampoco se trata que el temor que promueve la violencia inmovilice a los ciudadanos y ciudadanas de nuestros países, que de por sí presentan limitaciones en su vida democrática.

Contrariamente a lo que se piensa, la violencia no está únicamente en lo/as otro/as. Todos, hombres y mujeres, independientemente de nuestra situación étnica, social, económica, política, etárea, debemos reconocer que, de alguna forma, material o simbólica, y en algún momento, somos promotores y reproductores de violencia. En tal sentido, la prevención de la violencia requiere que se trabaje para ampliar los niveles de tolerancia en nuestro convivir; así como la participación con una perspectiva democrática tanto de las instituciones como de las personas que conformamos la sociedad.

Con estos antecedentes, FLACSO – Sede Ecuador ha reunido en este libro un conjunto de artículos que tratan el tema de violencia social en varios países de América Latina, así como su relación con algunos de los actores afectados por este fenómeno. Finalmente, se presentan diversas estrategias de seguridad ciudadana que han sido llevadas a cabo en la región. La edición y publicación de este libro ha contado con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Fernando Carrión  
Director FLACSO – Sede Ecuador

Diego Victoria  
Representante en Ecuador de OPS

## **La violencia en América Latina**

# De la violencia urbana a la convivencia ciudadana

Fernando Carrión

## Introducción

La violencia urbana se expande, cada vez con mayor fuerza, en las ciudades de la Región. El incremento real de los actos delictivos y la nueva percepción de la población, provocan cambios manifiestos en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades; amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

Según el Banco Mundial (1997), el fallecimiento por causas externas (homicidios, accidentes y suicidios) representa el 20.5 % del total de años perdidos por muerte y discapacidad en los hombres. Este dato, a escala mundial, es del 15.3 %. La OMS estima que alrededor del 7 % de las defunciones se deben a estas causas y casi la tercera parte de las lesiones fueron ocasionadas por accidentes y violencias. Durante 1985, los costos sociales y médicos superaron los 500.000 millones de dólares.

Según el BID (2001), la información sobre violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año. La destrucción y transferencia de recursos es aproximadamente del 14.2 % del PIB latinoamericano. Estas cifras significan que “la violencia es, medida por cualquiera de estos indicadores, cinco veces más alta

en esta Región que en el resto del mundo”. Por tanto, América Latina se ha convertido en el continente más violento del mundo. Y, adicionalmente, se señala que: “la violencia es en la actualidad —sin duda— la principal limitante del desarrollo económico de América Latina”.

Según la OPS (1997), la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 y para el Caribe de 11.8 por cienmil. En 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44 %.

Por el peso de estas cifras y sus conclusiones, se podría pensar que existe un gran conocimiento sobre el tema y que, a su vez, existen políticas para enfrentarlo. Desgraciadamente no es así; se conoce muy poco con respecto al origen de la violencia y de sus múltiples manifestaciones; situaciones aparentemente sencillas, como por ejemplo tener el registro de las víctimas, se han hecho prácticamente imposibles. Más grave aún, y como consecuencia de lo anterior, es la ausencia de una política integral para enfrentar este flagelo. Hasta ahora, de manera preferente, se han dedicado los esfuerzos hacia la fase del control y represión de la violencia, mediante el incremento de recursos económicos para las policías y la reforma de los códigos penales. Como resultado, tenemos el incremento de la población carcelaria, la deslegitimación de las instituciones, el aumento de las víctimas y la pérdida de recursos económicos.

Hoy se ve la necesidad de tener un mayor conocimiento de la problemática y una nueva óptica para enfrentar el problema. Ya no es suficiente actuar con el sentido común y con la transferencia de recursos hacia la represión; se requiere tener verdaderos observatorios de la violencia, nuevos conceptos y metodologías para entenderla y novedosas concepciones para enfrentarla. Esto será posible solo si se incorporan a nuevos actores sociales y no se convierte en un tema exclusivo de un sector del Estado.

En definitiva, se trata de un problema crucial de la sociedad latinoamericana actual, porque en su enfrentamiento priman enfoques que tienden a incrementarla en vez de mitigarla. De allí que nos encontremos en los albores de un cambio en el escenario de la violencia (o de la guerra): del campo y las naciones a la ciudad. Sin embargo, desgraciadamente, es aún un tema poco conocido y poco explorado.

Con esta sección, se busca enfrentar y estimular un proceso de intercambio y discusión entre personas e instituciones que trabajan sobre la violencia común urbana. Pero también, se intenta pasar revista al estado en

que se encuentra el problema; como aporte para el debate de las ciudades latinoamericanas, desde una reflexión que incorpora las determinaciones de la problemática y algunos componentes para su mitigación. También se pretende aportar en la comparación de algunos casos en el ámbito latinoamericano y, en esa perspectiva, extraer directrices generales del comportamiento del fenómeno, tanto para su comprensión, como para su enfrentamiento.

En este intento de sistematización en el ámbito regional, indudablemente, no se trata de presentar las ideas como si fueran definitivas y tampoco como concluyentes. Es un primer producto y un acercamiento que surgen de la participación en varios eventos, desde una aproximación personal<sup>1</sup>.

### **La inseguridad ciudadana: desafío social**

Con el advenimiento de la crisis económica en la década del ochenta, se cierra una época, en la cual el crecimiento económico y las características del estado de bienestar permitieron un incremento de la participación de ciertos segmentos importantes de la población.

Hoy, la situación es diametralmente opuesta. Frente a la crisis económica, a las políticas de ajuste implantadas, a los procesos de modernización estatal y a la apertura económica, se observa el aumento de las violencias urbanas y el deterioro ambiental, con lo cual no solamente se ha generalizado la **inseguridad social y económica**, sino que también se ha incrementado la **inseguridad ciudadana y ambiental**.

En este contexto, América Latina se ha convertido en uno de los continentes más violentos del mundo, si nos atenemos a las tasas de homicidios. La violencia crece en las ciudades a un ritmo superior a la urbanización, convirtiéndose en uno de los factores más importantes de la calidad de vida de la población urbana. No hay dominio de la vida citadina donde las violencias no hayan penetrado dejando efectos devastadores.

El mundo urbano es el modo de vida fundamental para la mayoría de los latinoamericanos y, en este contexto, la violencia comienza a marcar las

---

1 Principalmente en el Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre "Ciudad y violencia" realizado en Cali (Colombia) en diciembre de 1993 y en el seminario: "Los desafíos de la juventud urbana en América Latina", organizado por el SELA en Caracas (Venezuela) en 1995.

relaciones entre sus habitantes: inseguridad, desamparo, agresividad, auto-defensa, etc., con lo cual la población restringe su condición de ciudadanía y la ciudad disminuye su cualidad de espacio público por excelencia.

La situación es más dramática si se tiene en cuenta que los jóvenes (grupo poblacional entre 15 y 25 años) son los principales actores, como agentes de las violencias y principales víctimas. En la mitad de los países de la Región, el homicidio es la segunda causa de muerte para este grupo poblacional.

Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales no lo han asumido con la debida propiedad. Es una problemática que no puede ser de exclusiva competencia de ciertos segmentos del Estado; hay que desarrollar un amplio marco institucional que procese en forma pacífica y expedita los conflictos, que fomente la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano, que fortalezca las identidades y las instituciones de socialización como la escuela, la familia y la ciudad.

¿Por qué los alcaldes de nuestras ciudades no han tratado el tema de la seguridad ciudadana? ¿Por qué se reducen las políticas sociales y urbanas? ¿Por qué la justicia es cada vez más compleja y distante? ¿Cómo hay que gobernar una ciudad violenta? ¿Cómo asumir el desafío social que representa la violencia? Son algunas preguntas que intentamos absolver en el desarrollo del presente capítulo.

## **La violencia no es un problema, es una relación social**

Responder estas preguntas, supone tener una comprensión de la violencia que vaya más allá del análisis patológico de las conductas individuales y la conciba a partir de un marco teórico que la entienda como lo que es: un tipo particular de relación social. Esta consideración de la violencia, como relación social, permite entender la organización del delito, las distintas formas que asume y, sobre todo, diseñar políticas preventivas que vayan más allá de lo punitivo, represivo y de control.

Así, la violencia urbana aparecería menos como un problema y más como un producto de “una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación” (Guzmán, 1993: 4).

No se puede desconocer que el tema 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 que se podría decir que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación replantea la tradicional aproximación que se ha hecho al tema de la violencia —pero también a lo urbano— desde aquellas metodologías que lo interpretan como resultado de un conjunto de patologías. Por ello, es mejor reconocer a la ciudad como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales —por su expresión conflictiva— se manifiestan de manera violenta.

## **Ciudad y violencia: una determinación no resuelta**

### *Novedad e importancia del tema*

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 urbe latinoamericana contemporánea; debido, entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido y al incremento alarmante de su magnitud<sup>2</sup>. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la Región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada ciudad y cada cultura<sup>3</sup>.

La importancia creciente que adquiere 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 ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece.

- 
- 2 “La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en ‘el problema más importante’ del ser humano para el Siglo XXI” (Echeverri, 1994: 2).
  - 3 “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, 1993: 3).

**Cuadro 1**  
**Tasa de homicidios en América Latina y el Caribe**  
**(por cada 100.000 personas)**

País	Fines años 70/ principios años 80	Fines años 80/ principios años 90
Guatemala	2,069	12.2
El Salvador	71	2.7
Colombia	2,847	2.6
Jamaica	386	2.3
Brasil	153	1.9
Nicaragua	66	1.7
México	775	1.5
Venezuela	565	1.3
Trinidad & Tobago	71	1.2
República Dominicana	20	1.4
Perú	11,510	1.0
Panamá	1,369	0.8
Ecuador	18,600	8.0
Estados Unidos	291	5.7
Honduras	2,576	4.6
Argentina	2,451	4.3
Costa Rica	2,318	3.8
Uruguay	675	2.6
Paraguay	163	2.5

Fuente: OPS, Programa de Análisis de la Situación de Salud, 1997, citado por Buvinic, Morrison y Shfiter (1999)

Sin embargo, no se puede desconocer que recientemente se han hecho propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana, que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, varias ONG y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para controlar la violencia que, por el poco intercambio que existe en la Región, han visto reducidas sus posibilidades de dilucidarla y de enfrentarla.

Las propuestas que surgen son mucho más abarcadoras e innovadoras, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Río de Janeiro, San Pablo, México, Guayaquil, Lima, Santiago, San Salvador, Cali, Medellín, entre otras, que requiere profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias.

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no existen muchos antecedentes que busquen confrontar opiniones sobre la temática. El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la Región, ha reducido las posibilidades de entender y enfrentar los problemas urbanos. De allí que sea necesario reforzar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la delincuencia común urbana. Aunque, justo es decirlo, en estos últimos años su preocupación se incrementó sustancialmente, se han realizado varias reuniones y publicaciones, mostrando que el tema ha logrado cierta legitimidad, que va más allá de la amplia demanda de seguridad de la población.

El enfoque del trabajo se ubica dentro en un marco explicativo que tiene un contenido más político-social que biológico, psicológico o legal-criminalista. Ello significa que la interpretación se enmarca dentro de una concepción de la violencia urbana como un hecho social. Sin embargo, en la literatura actual se evidenciarán matices, por ejemplo, entre autores que encuentran explicaciones del fenómeno reciente de la violencia en aspectos coyunturales, generales<sup>4</sup> o particulares<sup>5</sup>, y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales.

---

4 "La violencia es uno de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial" (Castillo, 1993: 2).

5 "El fenómeno de la delincuencia urbana a finales de siglo tiene, en el caso del Área 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 completamente a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce sustancialmente el tamaño y las atribuciones de las fuerzas armadas gubernamentales" (Lungo y Baires, 1994: 1).

## Proceso de urbanización y violencia

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<sup>6</sup>. En todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades<sup>7</sup>: más de 300 millones de personas viven en urbes y la Región tiene un grado de urbanización del 76%. Desde el año 2000, es el continente con mayor población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía, pero más rápida que en otras latitudes.

Las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) producen una diversa calidad de vida de la población, que, a su vez, trae nuevos problemas, entre los cuales se debe mencionar el incremento de la violencia, como una de las dimensiones fundamentales de las condiciones de vida de la mayoría de la población y en especial de la juventud.

Como contrapartida, la violencia urbana crece a un ritmo mayor que la urbanización. Así por ejemplo, en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el período 1983-92, en el Perú se quintuplicaron entre 1986-91 y en Panamá se duplicaron entre 1988-90. De igual manera, en 1982 en México los años de vida potencialmente perdidos representaron el 8 % y en El Salvador en 1984 el 21% (OPS 1993).

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, El Salvador tiene el —nada honroso— primer lugar por países del mundo, y le siguen Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela y México.

---

6 América Latina tiene 2 ciudades de más de 15 millones de habitantes; 28 urbes que tienen más de un millón y 35 que pasan los 600 mil habitantes. Esto significa que en la Región hay un universo de 65 áreas metropolitanas.

7 En 1950 el 41% de la población vivía en ciudades, en 1990 subió al 72 % y al año 2000 se estima que lo hará el 77 % (Lates 1989).

**Cuadro 2**  
**Tasa de homicidios en algunos países (\*)**  
 Departamento Nacional de Planeación

País	Homicidios	Población (millones)	Tasa por cien mil
Colombia (**)	25,030	32.3	77.5
Sri Lank	2,069	17.0	12.2
Singapur	71	2.6	2.7
Bangladesh	2,847	110.0	2.6
Malasia	386	17.0	2.3
Malawi	153	7.9	1.9
Jordania	66	4.0	1.7
Egipto	775	51.0	1.5
Corea del Sur	565	43.0	1.3
Hong Kong	71	5.7	1.2
Kuwait	20	1.9	1.4
China	11,510	1,105.0	1.0
Indonesia	1,369	175.0	0.8
<b>Subtotal</b>	<b>19,902</b>	<b>1,504.1</b>	<b>1.3</b>
Estados Unidos	18,600	245.0	8.0
Dinamarca	291	5.1	5.7
Francia	2,576	56.0	4.6
Italia	2,451	57.0	4.3
Alemania	2,318	61.0	3.8
Canadá	675	26.0	2.6
Suiza	163	6.5	2.5
Austria	182	7.5	2.4
Australia	282	16.0	1.8
Inglaterra	912	57.0	1.6
Suecia	125	8.3	1.5
Israel	66	4.4	1.5
Japón	1,830	122.0	1.5
Noruega	38	4.2	0.9
<b>Subtotal</b>	<b>31,509</b>	<b>676.0</b>	<b>4.7</b>
URSS	14,848	284.0	5.2
Bulgaria	313	9.0	3.5
Polonia	722	38.0	1.9
Checoslovaquia	176	6.0	1.1
<b>Subtotal</b>	<b>16,059</b>	<b>347.0</b>	<b>4.6</b>
Brasil	37,279	151.6	24.6
Panamá	573	2.5	22.9
México	17,804	86.3	20.6
Nicaragua	636	3.8	16.7

País	Homicidios	Población (millones)	Tasa por cien mil
Venezuela	3,245	19.8	16.4
Argentina	4,066	32.7	12.4
Perú	2,524	22.0	11.5
Ecuador	1,187	10.8	11.0
Honduras	346	4.8	7.2
Costa Rica	192	3.1	6.2
Paraguay	236	4.4	5.4
Uruguay	137	3.1	4.4
<b>Subtotal</b>	<b>58,226</b>	<b>344.9</b>	<b>19.8</b>

(\*) 1986-1989

(\*\*) Promedio 1987-1992

Fuentes: Policía Nacional, OPS, Naciones Unidas

La magnitud y las características de la violencia urbana la han convertido en una de las preocupaciones ciudadanas prioritarias<sup>8</sup>, en un factor de la calidad de vida de la población que habita las ciudades y en una de las expresiones más claras del nivel al que ha llegado la crisis urbana en las urbes latinoamericanas<sup>9</sup>.

El crecimiento y la transformación de la violencia urbana han hecho de este fenómeno uno de los más actuales e importantes de la ciudad de hoy. Hemos llegado a la alarmante situación de que, prácticamente, no hay dominio de la vida urbana donde las violencias no hayan penetrado dejando sus efectos devastadores. Quizás el caso más dramático sea su presencia al interior del mundo privado del hogar<sup>10</sup>.

Las primeras experiencias de la violencia se viven en la intimidad del hogar, lugar considerado como el espacio protector por excelencia. Así, por

8 Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población —como víctima colectiva— la que lo reconoce como uno de sus problemas centrales.

9 “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, desanima la inversión económica” (Corporación Región-Medellín).

10 “Si caminar por las calles es una actividad altamente peligrosa, quedarse en casa también lo es. La ciudad como cárcel: quien no está preso de las necesidades está preso del miedo” (Galeano 1991; citado por García, J. 1996).

ejemplo, la violencia de género o la de los ‘métodos’ de educación infantil legitiman una cierta forma de socialización originada en la intimidad familiar, que (re)produce conductas violentas<sup>11</sup>. Pero la familia misma no está inmunizada ante los embates externos: la televisión penetra irremediablemente con sus programas violentos o los vándalos rompen el espacio de mayor privacidad: la vivienda, para obtener fraudulentamente sus prebendas.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población —como víctima colectiva— la que 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 nuestras ciudades<sup>12</sup>. Estos datos revelan las demandas prioritarias de la sociedad y el desmoronamiento paulatino de los mitos o ilusiones de que las ciudades son lugares para vivir, por lo riesgosa que se ha ido convirtiendo la vida urbana.

En otras palabras, a los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda, de gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias<sup>13</sup>. Así, por ejemplo, en el Ecuador los accidentes de tránsito —por su magnitud, recurrencia y causas— han dejado de ser algo excepcional, porque si partimos de la definición de accidente en términos de una “indisposición repentina privativa del sentido o movimiento”, convendremos que en el país hemos logrado que desaparezcan los accidentes, en tanto que son parte del movimiento.

---

11 “Existe una mayor probabilidad de que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, que en la calle por un extraño; es más frecuente que un niño sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia” (Larrain, S. 1996).

12 Quito, es considerada una ‘ciudad franciscana’ (y el Ecuador una ‘isla de paz’). Una encuesta de Informe Confidencial realizada en marzo de 1993, estableció que el 20.7% de la población de la ciudad ve a la inseguridad como su principal problema. Luego con el 20.6% aparece el agua potable y en tercer lugar, con el 16.9%, el costo de vida.

13 “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, 1992: 5).

**Cuadro 3**  
**Defunciones registradas por accidentes de tránsito de vehículos de motor**  
**y tasa por 100.000 vehículos, alrededor de 1980 y 1990**

País	Año	Defunciones registradas	Vehículos por 1,000 habitantes	Tasa por 100,000 vehículos	Tasa por 100,000 vehículos (circ 1980)
Argentina	1989	3,103	179	54	1982 71
Bahamas	1987	47	295	66	1984 60
Barbados	1988	28	169	65	... ..
Belice	1987	15	23	373	... ..
Brasil	1987	27,638	88	218	1983 179
Canadá	1990	3,645	595	23	1985 29
Colombia	1990	4,382	41	331	1984 401
Costa Rica	1989	389	81	163	1984 201
Cuba	1992	1,934	41	436	1980 483
Chile	1989	941	76	98	1984 101
Ecuador	1990	2,049	35	555	1982 730
El Salvador	1984	713	23	474	... ..
Estados Unidos	1989	46,586	757	25	1984 27
Jamaica	1983-1985	61	34	78	... ..
México	1990	13,974	117	141	1983 223
Nicaragua	1990-1991	366	20	489	... ..
Panamá	1989	320	68	199	1985 204
Paraguay	1987	225	38	151	1985 162
Perú	1989	809	29	132	1983 215
Puerto Rico	1990	548	436	36	1984 55
Suriname	1986-1989	41	114	91	1983-1984 52
Trinidad y Tobago	1985-1989	172	270	53	1980-1981 79
Uruguay	1990	376	139	87	1985 71
Venezuela	1988	4,296	117	199	1982 188

Fuente: Defunciones: OPS. Base de datos de mortalidad. Programa Análisis de la Situación de Salud (HDA)

Vehículos (incluidos los vehículos de pasajeros y los comerciales) U.N., Statistical Yearbook, 38th issue, Nueva York, 1993.

Los accidentes de tránsito se han convertido en la causa externa de muerte más importante en la mayoría de los países de la Región. Según el Cuadro No. 3, el Ecuador tiene una tasa de defunciones por accidentes de tránsito de 555 por 100.000 vehículos, la cual le ubica en el —nada honroso— primer lugar en América Latina. Según las estadísticas vitales del INEC, los fallecimientos por accidentes de tráfico son la tercera causa de muerte y la pri-

mera del estrato de población comprendido entre los 5 y los 30 años. La mayor parte de los accidentes se producen por consumo de alcohol, impericia y desperfectos mecánicos... todas estas causas son controlables.

Tales hechos comportan el requerimiento imprescindible de que se diseñen nuevos mecanismos de política social y urbana que asuman la violencia. Porque no solo que se ha convertido en un problema adicional, sino que ahora lo es en sí mismo<sup>14</sup>.

### **Ciudad y violencia: una determinación no resuelta**

Tenemos poco conocimiento sobre la relación ciudad-violencia, al grado de que se nos presenta de manera difusa y poco clara. Ello no significa que no existan aproximaciones analíticas, porque intentando una sistematización de los estudios por enfoques predominantes, se pueden encontrar dos perspectivas principales que se han preocupado por comprender la relación antedicha.

Una primera, que tiene una visión que ignora lo urbano y la ciudad respecto de la violencia. Existe cierta literatura sobre criminología y estadísticas al nivel nacional, con pocos esfuerzos sistemáticos que hacen referencia explícita al problema urbano de la violencia delincriminal. Ello ha llevado al desconocimiento de cómo pueden estar influyendo en las tendencias de la violencia los factores típicamente urbanos, como la alta densidad residencial, la carencia de espacios cívicos, la escasez de bienes y servicios públicos, y la segregación urbana. En este último caso, por el prejuicio existente de que los pobres son delincuentes, la segregación residencial actúa como un factor adicional de incremento de violencia: el movimiento de los pobres por la ciudad los convierte en posibles delincuentes o, al menos, sospechosos, porque su extraterritorialidad los delata.

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 equipa-

---

14 Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia, según información de Echeverri (1995), 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, 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.

mientos, el incremento del desempleo, una alta migración, la crisis y anarquía urbanas y la pérdida de los valores tradicionales.

No se han encontrado evidencias que muestren una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración o la calidad y cobertura de los servicios, con respecto a la violencia<sup>15</sup>; tampoco hay explicaciones convincentes que lleven a concluir que el migrante sea violento en sí, o que el cambio de los valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad.

Lo que se percibe, quizás, es que la sociedad urbana en su conjunto aún no ha procesado los conflictos de su crecimiento, de la crisis, de la falta de cobertura de los servicios, equipamientos, transporte, de la presencia de actores emergentes, de las nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad o del fenómeno de la informalidad 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, está produciendo nuevas formas de sociabilidad que no logran cimentarse.

Y parecería no haber esta determinación, incluso, por la evidencia empírica señalada de que la violencia ha crecido más que la urbanización, lo cual demuestra que no hay una relación mecánica entre las dos variables<sup>16</sup>. Oviedo indica que “la violencia delictual es un problema social con expresión urbana, y que no se debe partir *a priori* con el supuesto de que toda ciudad comporta, intrínsecamente, los mayores grados de violencia”.

Por lo tanto, la violencia así como no es exclusiva de las ciudades, tampoco la magnitud de la violencia urbana está en relación con el tamaño de la ciudad<sup>17</sup>. Lo que sí se puede señalar, siguiendo a Oviedo, es que hay una diferenciación del tipo de delitos entre el campo y la ciudad: que en el primero hay un mayor peso de los delitos contra las personas, la familia y la moral, y en la segunda de los delitos contra la propiedad.

---

15 “El incremento de la violencia en los últimos años no parece estar asociado a la distribución del ingreso, ni a la carencia de servicios básicos (patrimonio social). Agreguemos un dato, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, quizás del mundo, tiene una cobertura de los servicios básicos cercana al 100%. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios” (Gaitán, 1994: 14).

16 “La violencia social ha venido extendiéndose en las ciudades de América Latina a un ritmo que sobrepasa su propio crecimiento” (De Roux, 1993: 3).

17 “En Colombia, ni el nivel ni la tasa de urbanización son una fuente de violencia” (Gaitán, 1994: 16).

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 solamente son el lugar fundamental de la concentración de la población, sino que también lo son de la diversidad y de la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política. Por ello, son el ámbito privilegiado donde se potencian los conflictos<sup>18</sup>, lo cual no significa, bajo ningún punto de vista, que sean la causa central de la violencia.

La conflictividad urbana es una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales pueden asumir formas violentas ante la ausencia de medios institucionales para su procesamiento. Por lo tanto, los problemas no radican en la conflictividad, radican en la ausencia de canales institucionales para procesarlos por vías pacíficas. La violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran otras soluciones que la fuerza. Es un nivel de conflicto que no puede procesarse dentro de la institucionalidad vigente, porque —por ejemplo— el sistema político está construido sobre 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 de aquella. Esto significa que la ciudad no es determinante de la violencia.

Por ello es preferible plantearse una entrada metodológica distinta — más útil y real— que parta de la percepción de los efectos de las violencias sobre la ciudad, que de ésta a las anteriores<sup>19</sup>. Y ello, por una doble consideración: por un lado, no se puede desconocer que el incremento de la inseguridad, de pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales conducen a

---

18 La conflictividad no debe verse 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 de la historia de la humanidad.

19 Por buscar las causas de la violencia, se han perdido de vista los efectos que ésta produce en la economía, la sociedad, la cultura y la ciudad.

que la violencia sea “uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación” (Echeverri, 1994: 14), y, por otro, porque tiende a erosionar la instancia de lo público<sup>20</sup> y la condición de ciudadanía<sup>21</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, su incremento y —por esta vía— el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la reducción de la calidad de vida de la población<sup>22</sup>, que tienden a afectar la esencia de la ciudad: sus posibilidades de socialización.

Si se parte del hecho de 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 sentimientos contrarios a la convivencia social, tales como el individualismo, la angustia, la inseguridad y la marginación.

Pero tampoco se deben dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población. Se observa una erosión de la ciudadanía y un deterioro de la convivencia social, porque los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir 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 adquiriendo armas, perros, alarmas —que ya son parte del paisaje urbano— o aprendiendo defensa personal.

Estas acciones de defensa de la población son causa y efecto de un nuevo comportamiento social: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos, y generalizando la urbanización privada amurallada que segrega aún más lo so-

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

21 “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” (Corporación Región-Medellín).

22 A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas 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, modificando aspectos propios de la condición de ciudadanía.

cial, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la urbe relega sus características socializadoras y su posibilidad de *civitas*, polis, foro y *tianguetz* (plaza, mercado).

La ciudad latinoamericana continúa fragmentándose, con lo cual se crean nuevas formas de sociabilidad y se restringe su condición de ámbito privilegiado de lo público.

## **Tipos y factores de la violencia**

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se construye en escenarios sociales particulares (escuela, familia, barrio, etc.), que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. De la combinación de estos elementos se pueden encontrar violencias de distinto orden, así como también diferentes propuestas de clasificación.

## **Los tipos de violencias**

Puesto que hay varias violencias, es factible y necesario construir tipologías. Así, según la relación con la víctima (primaria-secundaria o colectiva-individual), los actores involucrados (juvenil, de género, infantil), el lugar en que se desarrolle (callejera, barras bravas, en el hogar) o el ámbito al que se refiera (público, privado). También las hay en relación a sus motivaciones (políticas, económicas, o comunes). Sin duda, estas violencias no se expresan de manera pura, siempre hay un nivel de encuentro que hace más complicado conocerlas y enfrentarlas. Sin embargo, se puede plantear también una clasificación en los siguientes términos:

\* 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 —en regímenes autoritarios o militares— o desde segmentos de la población.

\* Las violencias económicas que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generaliza la industria del secuestro o del sicariato<sup>23</sup>. Por esta vía mercantil, se puede aseverar que se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las de mayor peso las referidas al narcotráfico. Tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, carros, depredación del patrimonio cultural, etc. Pero también se debe resaltar la que resulta de la polarización socio-económica.

\* Las violencias intrafamiliares que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas, la composición demográfica —entre otras cuestiones— al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámicas aceleradas. En este contexto se produce un proceso transgeneracional de la violencia, que surge de la relación entre los progenitores y de estos hacia los hijos.

\* Las violencias comunes que erosionan la ciudadanía, se caracterizan por ser difusas, ubicuas y por provenir de múltiples causas. Van desde aquellas que se relacionan con problemas biológicos y psicológicos a las que surgen de ciertas interacciones entre personas y de éstas con sus ambientes concretos.

Sin duda, este conjunto de violencias actúan interrelacionadamente, sin que se exprese alguna de ellas de manera pura, lo cual hace más complicado conocerlas y entenderlas. La relación que existe entre ellas lleva a confundir los tipos de violencias (la violencia común como si fuera lo mismo que la política), a creer que todas son una misma (no se reconoce la pluralidad) y a desconocer el paso de unas a otras; como ocurre en El Salvador donde la culminación de la situación de guerra civil que se vivió hasta principios de la década del noventa condujo al incremento de la violencia común.

---

23 “Ellos usualmente: a) recurren a la violencia (extorsión, sometimiento, silenciamiento, asesinato) para ser exitosos; b) reemplazan los símbolos de estatus social por valores materiales que eventualmente son fuentes de disputas y 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, incrementando los riesgos de eventos violentos” (Echeverri, 1994: 9).

## Factores desencadenantes

Tras la violencia común urbana se pueden encontrar, además de múltiples causas —que por el momento escapan al interés del trabajo— algunos factores desencadenantes que merecen analizarse. Ellos tienen que ver, por ejemplo, con los niveles de exclusión de grupos de población, la polarización social, la cultura lúdica ligada a la jerarquía de género, etc. Sin embargo, en esta ocasión, queremos prestar especial atención a tres factores: los medios de comunicación, la impunidad y el consumo de sustancias psicoactivas.

En el primer caso, los medios de comunicación, se expresan principalmente a través de la prensa y la televisión. Los periódicos y revistas especializadas venden la violencia en un nivel primario, lo cual permite construir una percepción a todas luces distorsionada del fenómeno, no solo porque magnifican una realidad sino porque insensibilizan a la población local y alertan a la internacional (por ejemplo, al turismo). De esta manera, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla. Los medios de comunicación pasan de una condición de relatores pasivos de hechos sucedidos a ser actores principales de las violencias urbanas.

De igual manera, la televisión difunde conductas violentas y genera modelos, valores y técnicas delictivas a seguirse. En muchos programas se exalta la violencia bajo múltiples formas, se esquematiza la realidad a través de una confrontación maniquea entre buenos y malos y se modifican los tiempos de la vida real, con lo cual los paradigmas sociales se transforman notablemente.

Indudablemente, es la juventud la que se encuentra más directamente vinculada a esta situación. Los niños colombianos pasan casi dos horas viendo televisión por cada hora de clase y a los 16 años, cada uno habrá visto 150.508 actos violentos, 17.520 asesinatos y 224.640 comerciales (Boletín ATVC 1993)<sup>24</sup>.

---

24 “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 en los Estados Unidos, realizados 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, 1993: 10).

El segundo, la impunidad, abierta o diferenciada, es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos, que conduce, por un lado, al descrédito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad; y por otro, a producir un alto grado de libertad cuando un victimario tome la decisión de producir un acto violento.

Según Armando Montenegro, ex director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 % (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).

Pero también la impunidad conduce a nuevas modalidades de privatización de lo jurisdiccional, ya que 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 supuestos delincuentes, o de modalidades abiertas tales como los linchamientos periódicos que se observan en muchas ciudades latinoamericanas. En esta perspectiva, la impunidad, la corrupción y el clientelismo son caras de la misma moneda: la adscripción diferenciada a la justicia.

El tercero, el consumo de productos psicoactivos, es un aporte importante al incremento de los hechos violentos en la Región, de acuerdo a varios estudios que confirman su carácter vinculante. En América Latina, en la década anterior, el consumo de alcohol *per cápita* se incrementó significativamente: 7% para Colombia, 11% para México, 16% para Panamá y 31% para Brasil (De Roux 1993: 34), países que son justamente los más violentos de la Región.

Respecto del consumo de drogas (marihuana, cocaína, solventes, pegantes, etc.), existe entre los jóvenes una alta prevalencia estimada (Yunes y Rajas 1993). El carácter ilegal de su comercialización y su alto costo, hacen de la adquisición una fuente de violencia. Pero también, el mundo que se estructura a su alrededor, es una fuente de construcción de nuevos valores y patrones de consumo; así como el cambio de ciertos mercados (tierra, vivienda, etc.) que se introducen a partir del llamado 'blanqueo de dólares'.

Para nadie escapa que uno de los componentes más importantes que tiene la violencia, por ejemplo, de Río de Janeiro, Cali y Medellín, tiene que

ver de manera directa o indirecta con la producción, tráfico y consumo de droga.

## **Los espacios de socialización: cultura e identidad**

### *La crisis de las instituciones tradicionales*

De un tiempo a esta parte, se percibe una transformación de la escena urbana y su trama de relaciones sociales, que hace que las instituciones en las cuales la ciudadanía se expresa, representa y constituye se transformen. Ello da lugar a una organización social e identidad cultural donde la población busca su rol en un marco diverso y de reacomodo cultural de los actores.

El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual, 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, tienden a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad, como la juventud, y en algunos de los ámbitos sociales.

En este contexto, las tradicionales instituciones de socialización de la juventud pierden eficacia como articuladoras sociales y evidencian la crisis en que se encuentran. No se puede dejar de señalar, entre otras, a la ciudad, la familia, la comuna, la escuela, la fábrica y la iglesia<sup>25</sup>. Frente a ello, surge la transformación de las tradicionales instituciones; el apareamiento de múltiples lugares no institucionales, que juegan un rol fundamental en los procesos de socialización de la población, y la consolidación o fortalecimiento de nuevas instituciones.

La ciudad latinoamericana es joven y de gran crecimiento, lo cual enfrenta transformaciones constantes en la cultura, el sistema político-administrativo y de organización socio-territorial (Carrión 1996). Es altamente fragmentada por los abismos económicos, distancias culturales y desigualdades sociales que expresan una marginalidad que trasciende el campo de la

---

25 “Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (iglesia, familia, escuela), por diversas razones, han perdido eficacia como integradoras de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo” (Corporación-Región Medellín, 1993: 29).

política y de la representación social. La formación de los pueblos jóvenes, los barrios de ranchos, las favelas y las villas miserias son una muestra palpable de la existencia de múltiples ciudades.

La crisis urbana que vive la ciudad latinoamericana, también es consecuencia de la redefinición de su triple condición, como construcción de identidades, formación de lo público y constitución de ciudadanía. Por ello, su papel regulador y de mediación de la sociedad, se disuelve en las lógicas privatizadoras que prevalecen sobre el interés colectivo.

En la época de la década del setenta, con el ingreso masivo a las universidades y la ampliación de la contratación estatal, no se puede negar que una parte importante de la juventud se benefició de la accesibilidad, primero, a la educación y, luego, al empleo. Hoy la escuela, es de menor calidad académica y además de recibir menos estudiantes los expulsa en mayor grado. Los niveles de escolaridad en los grupos populares son bajos, falta infraestructura y cupos para los nuevos estudiantes. No hay relación entre escuela y realidad.

La reducción de las políticas sociales, en el marco del ajuste estructural, trajo consigo que los maestros, en el contexto de la lucha por su supervivencia, pierdan su rol social como educadores. Hace mucho tiempo que la escuela dejó de generar expectativas y posibilidades de ascenso social para los sectores populares y medios de la población.

El mercado laboral, no solo que no acepta personas sino que incluso las expulsa. El empleo es cada vez más difícil, entre otras cosas, porque el Estado eufemísticamente ‘compra renuncias’, el empleo productivo privado se contrae y la demanda laboral se segmenta y especializa más. Pero, también es importante decirlo, el proceso global de informalidad que vive la sociedad urbana crea un limbo social sin referentes claros, que conduce a la inseguridad social y cultural, y por tanto, a la incertidumbre de la juventud.

La transformación de la familia tradicional transmite sus problemas al sistema educativo, influyendo en la deserción, ausentismo y repitencia. La redefinición e inestabilidad de la sociedad familiar proviene, entre otros, de la modificación de la composición demográfica, del crecimiento del ‘madresolterismo’ y del cambio del rol del padre, que pasa de jefe del hogar a factor de conflicto. Así se tiene: una madre fuerte y esposa débil, un padre débil y un esposo fuerte (Ardaya 1995).

La Iglesia, que en un momento histórico tuvo casi el monopolio de la sociedad civil y de sus instituciones, en la actualidad —por el proceso de

secularización impuesto por la urbanización— debe pasar de un modelo de socialización basado en la parroquia rural a uno de base urbana<sup>26</sup>. Esta transición ha significado que la Iglesia disminuya su función integradora que le caracterizaba.

## **De la institución al escenario**

Los espacios de socialización que resignan las instituciones tradicionales son asumidos por nuevos escenarios y redes sociales. Estos procesos se incuban cuando las instituciones no son capaces de procesar los conflictos o cuando se encuentran en crisis.

El escenario es, en este caso, un espacio o un ámbito de relaciones sociales que un grupo social en particular construye, como estrategia para enfrentar al conflicto desde un mecanismo de defensa o beligerancia. La calle para el ‘gamín’ es el escenario de trabajo, de educación y de vínculo social. La cárcel para el joven presidiario es la escuela de su vida.

En segundo lugar, construyen nuevas redes sociales que tienden a suplantarse a la institucionalidad formal que no les da cabida<sup>27</sup>. Frente a esta situación, por ejemplo, la juventud desarrolla sus propias instituciones y medios de expresión social; entre ellas están las llamadas pandillas, en las que no todo es negativo, como suele presentarnos la prensa. La pandilla sustituye a la familia y a la escuela en el proceso de socialización y, en su afán de construcción de su identidad grupal, genera también aspectos creativos alrededor de la música, el deporte, la poesía y la pintura. Los sicarios o los pandilleros definen sus identidades en un medio social que les trasmite valores de afán de lucro, de sentido fanático-religioso, de formación del ‘macho’, pero que a la hora de efectivizarlos el mercado se los niega.

---

26 Quizás a eso se deba que las parroquias urbanas más dinámicas, en la acción de la Iglesia Católica, sean aquellas administradas por sacerdotes extranjeros, que tienen mayor experiencia urbana previa que los de origen quiteño. En cambio, los curas ecuatorianos tienen mayor conocimiento y resultados en el campo.

27 “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” (Corporación Región-Medellín 1993).

En tercer lugar, emergen nuevas instituciones o viejas remozadas, entre las cuales se debe señalar con un peso singular a los medios de comunicación, entre los que tiene especial relevancia la televisión. La televisión es el escenario de socialización más importante para la población, tanto por el tiempo que le dedican como por la producción de un proceso de homogeneización cultural fundado en la violencia y el consumo. Pero también por una socialización construida a partir de una relación unívoca, en la que el espectador, y no el aparato de televisión, termina siendo el receptor. Así, por ejemplo, los niños franceses entre dos y diez años de edad ven 1.200 horas de televisión al año frente a las 900 que pasan en la escuela. En Bucaramanga los niños de ocho años ven 3.650 horas al año (Espinosa 1993)<sup>28</sup>.

De esta manera, las expectativas de futuro se encasillan entre el consumismo que penetra por los medios de comunicación y la ausencia de modelos claros a los cuales adscribirse. Todo esto en un mundo en el que la droga trastoca los valores e identidades, la corrupción redefine las relaciones humanas y la violencia campea en el conjunto de nuestras sociedades.

El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene, sin duda alguna, un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud. Para ello, es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios fundamentales de socialización de la sociedad urbana y su vinculación con el municipio, como el órgano estatal más próximo a la sociedad civil y sus instituciones. Y es la ciudad que las acoge, como el gran ámbito donde se construye lo público. En ella delimitan su territorio: la esquina o el barrio. En ella se expresan: el grafito. De ella obtienen sus motivaciones: las identidades cruzadas del amor y el odio. Es la propia ciudad la que debe devolverles lo que se les ha restado.

---

28 En los Estados Unidos, al finalizar la escuela primaria un joven habrá visto un promedio de 8.000 asesinatos y 100 mil actos violentos. Al salir del bachillerato habrá presenciado alrededor de 16.000 homicidios. Los programas infantiles de fin de semana muestran un promedio de 18 actos violentos por hora (De Roux, 1993).

## Los actores de la violencia

La violencia no sólo que ha crecido sino que también se ha diversificado. De un tiempo a esta parte, han aparecido violencias antes desconocidas, inéditas manifestaciones de las antiguas<sup>29</sup> y un incremento notable de todas ellas.

Allí tenemos las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, 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 llevado al nacimiento de nuevos actores o a la transformación de los anteriores. A manera de ilustración, se puede señalar el aparecimiento en Colombia del sicariato o de las milicias populares urbanas; en El Salvador de los ‘maras’; y en Brasil del ‘jogo do bicho’<sup>30</sup>.

Sin duda, lo que más llama la atención son los roles de los jóvenes, la ‘transnacionalización’ del delito, el desarrollo tecnológico de la violencia y la economía en la que se inscribe.

## La juventud: víctima y victimaria

La relación entre juventud y violencia se ha ido construyendo sobre la base de procesos contradictorios que tienden a estigmatizar y culpabilizar a la juventud de las zonas populares como causantes de la violencia y no como consecuencia de la misma. Pero también, es cierto, que la juventud es más víctima de la violencia que victimaria o, en otras palabras, no es que los jóvenes escojan la violencia, sino que más bien ella les escoge. Los ambientes familiares desintegrados, el desempleo creciente, los valores sociales en transición, los medios de socialización —como la escuela o la ciudad— en crisis, terminan por empujar a la juventud hacia un despeñadero de impredecibles consecuencias.

---

29 “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, M y A. Sánchez-León, 1994: 1).

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

A través de los medios de comunicación se define a la juventud con calificativos tales como: drogadictos, asesinos, rateros, violadores, alcohólicos, depravados, vagos o, simplemente, pandilleros. Pero, lo más grave es que ese mismo pensamiento y presión de la opinión pública conduzca a la policía y a las autoridades locales a plantear políticas exclusivamente represivas (Castillo 1993: 15).

Según Pinheiro (1994: 3): “las políticas sobre la seguridad pública en la ciudad parecen estar dirigidas a los barrios de bajos ingresos, a fin de evitar que los pobres, los niños y los jóvenes puedan salir de las áreas en las que viven o para mantenerlos bajo estricta vigilancia”. Esto significa que alguien que sea joven y, además, de extracción popular, se convierte en blanco preferido de las políticas de control y represión, encubiertas bajo el pretexto de la violencia.

La erosión del sistema policial y el desarrollo de aparatos paramilitares van generalizando ciertas prácticas de exterminio de niños y jóvenes, supuestamente por ser potenciales criminales, que tienden a imponerse en nuestras ciudades bajo las eufemísticas denominaciones de ‘limpieza o profilaxis social’<sup>31</sup>, o culpabilizando a toda forma de organización juvenil, pero en especial a las pandillas o bandas<sup>32</sup>.

El grupo poblacional masculino ubicado entre los 15 y los 25 años se convierte en el segmento de la población más afectado por la violencia, en tanto víctimas y victimarios; con lo cual la juventud asume la condición de principal actor de las violencias, en cuanto agente y víctima.

En la mitad de los países de la Región, para este grupo social el homicidio es la segunda causa de muerte (OPS 1990). La mortalidad por causas externas, se incrementa en la mayoría de los países de la Región y lo hace sobre la base del crecimiento del número de casos ubicados en el grupo etario antedicho, con una tendencia a la disminución de la edad de la víctima y del victimario.

---

31 “La matanza de niños y jóvenes, que se está convirtiendo en endémica en varias ciudades del sur de Brasil, se puede explicar por la percepción de estos niños y jóvenes como criminales en potencia que deben ser eliminados a cualquier costo. Los escuadrones de la muerte que en la década del 70 persiguieron a los disidentes políticos están haciendo que estos niños pobres, sean criminales o no, sean su blanco favorito” (Pinheiro 1993: 3).

32 Cuando en muchos casos, las pandillas se presentan como estrategias de defensa y seguridad de los jóvenes.

Ello significa que nuestra juventud se merma moral y físicamente, lo cual evidentemente repercutirá en el futuro de la Región. En este contexto, se puede concluir que los desafíos de la juventud en América Latina, a inicios del siglo XXI, se localizarán en la ciudad y dependerán en mucho de la calidad de ella.

### **La organización del delito, entre la estrategia de resistencia y la transnacionalización**

En la organización del delito coexisten formas tradicionales con otras modernas en ascenso. La violencia es, en el primer caso, una estrategia de resistencia de ciertos sectores pobres de la población y, en los otros, una empresa moderna con presencia transnacional.

La violencia que se genera a partir de las estrategias de supervivencia es bastante difusa, no llega al extremo del homicidio como motivo principal, su organización delincuencial es precaria, aunque en muchos casos opera al interior de la estructura de la empresa moderna. En este caso, puede actuar como grupo de sicarios, en el tráfico de estupefacientes, en las redes de seguridad, etc., que requieren las organizaciones más desarrolladas.

Pero el fenómeno que se extiende con mayor fuerza por la Región es el referido a las nuevas formas que asume la delincuencia y la criminalidad, que se expresa en el incremento significativo de los actos delictivos y en la diversificación de los hechos violentos.

La 'modernización' de una parte de esta actividad, se expresa a través de organizaciones con criterio empresarial, más complejas, con mayores y variados recursos, y con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado.

En general, operan a través de economías ilegales (no informales) bajo reglas impuestas por la propia violencia. Son escenarios de mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o se desarrolla la 'industria' del secuestro y del 'ajuste de cuentas'. Las nuevas formas de las violencias, no solo que han acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el 'gamín', etc., todos de condición juvenil.

Este carácter mercantil ha producido la gran transformación e incremento de la violencia urbana: su escala internacional. Por la vía de los mercados ilegales se desarrollan verdaderas empresas transnacionales del delito; las de mayor peso son las del narcotráfico y en menor medida las involucradas con los asaltos a bancos y casas comerciales, el robo de vehículos, la depredación del patrimonio cultural, entre otros. Así como un carro o un cuadro robado en Venezuela se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes sustraídos en otros países.

### **Economía de la violencia**

Los estudios de la economía de las violencias empiezan a desarrollarse recientemente. Puede haber tres entradas al tema: la primera, y que es la más difundida, tiene que ver con el costo económico de la violencia. Es, sin duda, el caso de pérdidas para el sector productivo y, por tanto, para el país. En los países de violencia elevada los costos representan una proporción significativa del producto. Así tenemos que los gastos en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6 % del producto en EEUU y del 13 % en Colombia (Ratinoff-BID 1996).

Uno de los costos más evidentes de las violencias tiene que ver con los requerimientos de los servicios de salud: emergencias, consulta externa, centros especializados, medicina forense, etc. En 1985, se estimó que en los EEUU el costo del tratamiento de cada caso mortal era aproximadamente de 317 mil dólares y de 34 mil para cada hospitalizado (OPS 1994). En Colombia, los gastos públicos y privados en seguridad, justicia, seguros sobrepasan el 5 % del PIB (Rubio, M. 1996).

La segunda, el efecto que produce la violencia en el desarrollo económico de un país. En este caso dos son las perspectivas: por un lado, la que considera que la pobreza es el caldo de cultivo de la violencia y, por otro, su antítesis, que la violencia proviene del acelerado crecimiento económico. Sin embargo, ninguna tiene sustento. Por ello, más útil es entender que la sociedad donde el crimen campea tiene serios problemas en acumular riqueza en el largo plazo o, lo que es lo mismo, que la violencia impone restricciones al desarrollo económico de una nación; tanto por las pérdidas de inversión como por la 'desinversión' que genera.

Y la tercera, tiene que ver con la decisión por la violencia o la retribución que produce el delito. El incremento del riesgo que tiene un delincuente de ser aprendido, juzgado y condenado inclina la balanza de los costos de delinquir por sobre los potenciales beneficios. Es decir, y siguiendo a Rati-noff (1996), “si el crimen paga hay incentivos para delinquir”.

## **El rostro y las tendencias de la violencia**

Este conjunto de situaciones da lugar, gracias a la evidencia empírica reco-gida por algunos trabajos (Guzmán, Oviedo, Del Mastro), a expresiones que tienen un denominador común característico: un rostro dominante. Pe-ro también, una tendencia preocupante, en el sentido de que las nuevas con-frontaciones bélicas empiezan a tener una base urbana o un ámbito de ex-presión en las ciudades.

## **El rostro de la violencia**

La violencia urbana, por su hondo contenido social, se expresa diferencial-mente dentro de la ciudad, al extremo de que se puede plantear la existen-cia de una ‘geografía delictiva’, en la que se deben diferenciar los lugares de residencia de la víctima y del victimario<sup>33</sup>, con el lugar de ocurrencia del deli-to. Pero en muchos casos también se diferencian el lugar donde se produ-ce el homicidio, por ejemplo, con el lugar donde se encuentra el cuerpo del delito<sup>34</sup>.

Se puede percibir claramente que la violencia delictual 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 eriazos, cen-tros de diversión, botillerías, entre otros, pueden presentarse como zonas de

---

33 “Los individuos condenados por acciones delictuales provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales” (Ovie-do, 1992:17).

34 Indudablemente, esta situación añade factores de dificultad a la construcción de una base estadísti-ca o de información confiable, porque institucionalmente la responsabilidad queda repartida —in-cluso— por los diversos lugares donde ocurre el proceso del delito.

socialización delictual. El acceso que los individuos tengan a estos lugares estará condicionado por la forma de ocupar o de vivir la ciudad” (Oviedo, 17)<sup>35</sup>.

Pero así como tiene una forma de expresión territorial, también existe una ‘cronología delictiva’ diferenciada por meses, días y horas. En esto, indudablemente, mucho tiene 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. Los fines de semana (viernes y sábados) concentran los hechos de violencia. La culminación del año, navidad o carnaval producen más situaciones de violencia que otras épocas. Pero además, la violencia tiene una historicidad que permite entenderla como proceso en los grandes plazos y en las coyunturas específicas.

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, hay una ‘sociedad delictiva’ que afecta de manera distinta a los grupos sociales según clase, género y edad. Pero también hay una ‘sociedad delictiva’, en el sentido de que la organización del delito tiene una estructura explícita donde cada una de las personas cumple funciones específicas en el marco de una particular división del trabajo.

En la violencia se hace presente la utilización de medios o ‘instrumentos delictivos’ diversos para perpetrar las fechorías; sin embargo, tienden a primar las armas de fuego<sup>36</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. Según la información disponible (De Roux 1995: 34), los países que incrementaron el consumo de alcohol en la década anterior son los que registran mayor aumento de homicidios.

Lo cierto es que el desenmascaramiento de este rostro de la violencia y de sus factores desencadenantes, puede ser una ayuda para conocer y diseñar políticas tendientes a mitigar la violencia y reconstruir la ciudadanía.

35 “De acuerdo a los resultados de la encuesta, las áreas centrales son consideradas, en relación a las barriadas, como las más peligrosas de la ciudad; y, entre las barriadas, las más antiguas en relación a las recientes y las más cercanas si las comparamos con las periféricas. Los tugurios, por supuesto, son considerados mucho más peligrosos que las edificaciones barriales” (Del Mastro, M. et al.: 1994: 20).

36 “En Medellín en 1980, aproximadamente el 60% de los homicidios se cometían con arma de fuego, y en 1990 la cifra se incrementó al 90%” (Corporación Región-Medellín, 1993: 42).

Eso no significa que actuando exclusivamente sobre ellas se pueda resolver la problemática, pero sí atenuarla en algo.

## **Las guerras de este mundo**

En 1995, y en varias ciudades a lo largo del mundo, se realizaron múltiples actos de celebración del cincuentenario del fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta fecha marcó la culminación de un tipo de confrontación bélica y el inicio de una nueva.

La conmemoración del cese de hostilidades se realizó con la antesala de los atentados terroristas ocurridos en Oklahoma, aparentemente ejecutados por un grupo paramilitar denominado “Milicias de Michigan”, en Tokio por grupos de fanáticos y en Madrid por la organización vasca ETA. Diego Araujo (HOY 1995) citando una entrevista a Martín van Creveld en el Newsweek, endosaba el vaticinio de que el siglo XXI no se caracterizaría por las guerras entre los Estados. Y más recientemente el monstruoso acontecimiento del 11 de septiembre en Nueva York.

Sin duda se trata de una hipótesis que toma sentido con el fin de la guerra fría, la redefinición del papel de las fuerzas armadas y el surgimiento de múltiples conflictos dislocados y de distinto orden: religioso, étnico, político o social.

Pero también porque la violencia es uno de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial: se ahondan las diferencias en espacios cada vez más próximos y pequeños, estallan las identidades impuestas por la fuerza y se redefinen los espacios tradicionales de socialización como la familia, la escuela, la fábrica y la religión.

Se caracteriza por ser una guerra cercana a la población civil: los muertos se producen entre los miembros de la sociedad o en la intimidad del hogar. ¿Quién no tiene un desaparecido, un secuestrado o un asesinado conocido? Hoy la percepción de la guerra o la violencia común es mayor que antes, al extremo de que se incorpora a la cotidianidad y, por tanto, a la pérdida de sensibilidad.

En este contexto, la ciudad se convierte en escenario de la guerra o en la causa, en tanto que el propio conflicto urbano puede ser el origen de la conflagración. Ejemplo del primer caso puede ser lo que ocurre en Bosnia o

Somalia; del segundo, Medellín con una tasa de 450 homicidios por 100 mil habitantes o Río de Janeiro, donde en un fin de semana la policía asesina más de 100 personas; pero también lo acontecido en el metro y en las zonas de concentración masiva en Tokio.

Las características de esta confrontación actual son más difusas, generalizadas y sin una clara motivación política de disputa de una hegemonía. El caso más significativo es el del narcotráfico, que llega al poder pero no para transformarlo. Así tenemos que la conflictividad y las violencias urbanas se incrementan en aquellas ciudades cosmopolitas como Tokio, París, Madrid, México, Buenos Aires, etc. No se escapan tampoco las de tamaño menor como Medellín, Guadalajara, Quito o San Salvador.

Si en la guerra entre Estados los contendores son claramente reconocidos, en esta nueva expresión del conflicto ni las víctimas y peor los victimarios son identificados. En la guerra convencional, el cese de los combates es el inicio de la paz; en las conflagraciones actuales la pacificación solo provendrá de políticas de desarrollo, de fortalecimiento ciudadano y del respeto al derecho ajeno.

De allí que el tema de la seguridad ciudadana y las ciudades sea cada vez más recurrente en la mejora de la calidad de vida de la población mundial.

## **El enfrentamiento al hecho delictivo**

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la Región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes.

Instituciones fundamentales, como la policía y la justicia, se desacreditan por fuera y se corroen por dentro y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo<sup>37</sup>. La justicia acumula más casos de los que ventila y, en general, se erosiona a pasos agigantados.

---

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

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

### **Dos salidas equívocas: reprimir y privatizar**

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, las autoridades han planteado dos salidas: la represión y la privatización.

En general, estas políticas asumen el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado, con lo cual no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico porque —según sus preceptos— todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

En una constatación, todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero el caso es 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 latinoamericanos 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 proviene de esta última.

El Estado se convierte en el depositario de la seguridad demandada por las clases propietarias contra las 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:

- a) 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 el de delincuente van cambiando en la visión estatal; quién 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 este contexto), el terrorismo y el narcotráfico, y también a los nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o con inocentes.
- b) 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 la utilización de ciertos medios de comunicación, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. De esta manera, se va desarrollando aquella visión maniquea y moralista que encierra la necesidad de crear a la vez al héroe y al villano<sup>38</sup>. Y ha servido para justificar el incremento de los presupuestos para la policía y para reformar los códigos penales.

En el Ecuador se duplicó la población carcelaria en los últimos años. Hay un policía por cada 500 habitantes, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las privadas y de tránsito, el ejército y la formación de grupos civiles y paramilitares. Existen no menos de 200 empresas de seguridad privadas formales y más de cien informales. Según Naciones Unidas,

---

38 En todas nuestras 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.

los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por ciento de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Y lo que es más grave, estas políticas de control no han dado los resultados deseados, porque la criminalidad mundial aumentó en un 5 por ciento anual (CIPC 1995).

La segunda, es una consecuencia de la reforma estatal que persigue su modernización privatizadora, de las limitaciones que evidencian las políticas represivas y de control estatal ante el aumento de la delincuencia, y de la corrupción de los aparatos punitivos<sup>39</sup>. De esta manera, el Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, lo cual conduce a una privatización de facto de la seguridad.

De allí que se perciba la privatización de algunos segmentos de la actividad de seguridad, permitiendo que ciertos sectores sociales —entre los cuales se encuentran policías jubilados— promuevan empresas de seguridad privada con un personal de poca formación y sin un real control. Pero también por el desarrollo de un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, seguridades, clases de defensa personal, perros, etc.

De esta manera, la seguridad ciudadana tiende a ser patrimonio exclusivo de aquellos sectores sociales que pueden adquirirla y, por lo tanto, un factor regresivo adicional de la calidad de vida de la población.

## **La gobernabilidad de la violencia**

En contrapartida a la concepción dominante, poco a poco surge una visión minoritaria y alternativa a la anterior que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, a su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo. Lo cual produciría un proceso contradictorio de construcción de ciudadanía y participación de la sociedad civil (en eso consistiría la seguridad ciudadana).

---

39 “La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado” (Oviedo 1995).

Este retiro o marginación estatal de la administración de justicia, produce un proceso de copamiento de ciertos segmentos de control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, del peligroso camino de la justicia por propia mano o de la privatización de la seguridad. Son fenómenos que se enmarcan en un proceso de privatización de la justicia, por las vías clientelar y de la propia mano, que llevan a una pérdida de las garantías ciudadanas más elementales, como el derecho a la vida.

Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la 'limpieza social', como se llama en Colombia, o 'profilaxis social' en Venezuela. La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas por sobre las preventivas.

Pero también, de la búsqueda del justo empate de la sociedad civil y del Estado en la construcción de ciudadanía. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las base materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc. Es una propuesta que busca 'gobernar la violencia' desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana. Por ser la violencia uno de los temas centrales de la problemática urbana, las estrategias de prevención deben inscribirse en lineamientos de gobernabilidad de las ciudades.

Es una concepción que se arma sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, siendo quizás donde se están haciendo las propuestas más innovadoras y abarcadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que van tomando un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen, principalmente, de la vertiente epidemiológica, que tiene en la Organización Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importante impulsores.

## **El caso colombiano**

El escenario de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia es el colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del mundo, la convierte también en el lugar donde se está tratando de enfrentarla bajo múltiples y variadas formas<sup>40</sup>. Este contexto deviene en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación de la Región. Colombia representa el caso más interesante de América Latina por cuanto se encuentra en una fase de búsquedas de alternativas variadas y diversas, inmersas en una acción de ensayo y error.

En Colombia, desde 1991 cuando se aprueba su nueva Constitución, se parte con 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 uno de los pocos países latinoamericanos 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, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían 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. 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>41</sup>.

---

40 Como lo señala el ex alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres sólo es posible realizarla donde hay tigres.

41 Se recomienda revisar el trabajo de Álvaro 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>42</sup>. Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Así mismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

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

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos: 1) Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia. 2) Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad<sup>43</sup>, mejora de la Policía y el apoyo a la Personería. 3) Educación para la Paz y la Convivencia a través del uso de los medios de comunicación, el apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar. 4) Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de Gobierno Comunitario<sup>44</sup>,

---

42 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 y Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A estos deben sumarse los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc.

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

44 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.

Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria. 5) Promoción del desarrollo Social de sectores críticos y en alto riesgo.

De esta experiencia piloto se trasciende a la Organización Panamericana de la Salud. La División de Promoción y Protección de la Salud de la OPS formula el Plan denominado: “Salud y Violencia: Plan de Acción Regional”, que tiene algunas innovaciones que vale resaltar:

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

Pero también está el de la ciudad de Medellín, donde el Gobierno Nacional ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decide crear una Consejería Presidencial, con el fin de coordinar la acción de los organismos nacionales hacia la ciudad y sus municipios conexos, y propiciar la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseña el programa: “Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana”, que busca promocionar una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, deslegitime la retaliación y las respuestas violentas, y promueva la defensa de los ciudadanos.

## **Casos relevantes**

En el ámbito mundial existen muchas experiencias innovadoras en el enfrentamiento del hecho delictivo. La mayoría de ellas se mantienen como casos aislados y se inscriben en estrategias fundamentalmente preventivas. En Europa tienen mayor tiempo de existencia, porque desde la década del 80 ya se plantean la formación de consejos de prevención de la criminali-

dad, el diseño de ciudades seguras y de planes de seguridad comunitaria. Por ejemplo, Francia tiene 750 Consejos Municipales de prevención de la criminalidad (CIPC 1995: 4).

En los Estados Unidos, como en América Latina, en la década del 90 comienza recién a tomar forma una acción comunitaria destinada a enfrentar la delincuencia. En el primer caso, se aprueba una Ley Contra la Criminalidad Violenta, se crea el Consejo Presidencial de Prevención del Crimen y se estructuran planes de acción comunitarios. En el segundo caso, en Ciudad de México, se diseñan campañas de sensibilización y se establece una comisión para el efecto. En Córdoba (Argentina) se organizan programas de participación comunitaria y juvenil. En Río de Janeiro, existe una amplia estrategia de prevención y mitigación de la delincuencia que es asumida por la Municipalidad.

Por otro lado, existen programas y organismos que impulsan políticas de reducción del crimen. Está el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), que es un organismo internacional no gubernamental que busca reducir el delito, reafirmar el sentimiento de seguridad y favorecer el desarrollo de la ciudadanía. La Organización Panamericana de la Salud, con un enfoque epidemiológico diseñó un plan continental para reducir la violencia. El Banco Interamericano de Desarrollo estudia la posibilidad de otorgar recursos con el fin de hacer más llevadera la vida en las ciudades. Se crean foros internacionales para intercambiar experiencias, discutir los enfoques y evaluar los resultados. Allí se encuentra el Foro Latinoamericano de Alcaldes para la Seguridad Ciudadana y el Foro Europeo de Seguridad Urbana, entre otros.

En otras palabras, a nivel mundial empieza a tomar fuerza una nueva corriente que busca mitigar los hechos delictivos, a través de la ampliación de los marcos institucionales (no sólo la policía y la justicia), la participación comunitaria, la prevención por encima del control y la intención holística del tratamiento de la temática.

## **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, e incluso internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva<sup>45</sup>, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía<sup>46</sup>.

Siendo la ciudadanía la fuente y el fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali creando comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc. El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene, sin duda alguna, un gran reto: el abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y el transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Enfrentar la violencia exige una visión y acción globales, porque en el mejor de los casos “las medidas aisladas solo tienen efectos marginales” (Ratinoff-BID 1996).

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la ‘desburocratización’ y agilidad de la justicia, que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere

---

45 “¿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, 1993:8).

46 “La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ‘ideologizado’, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber” (Camacho, A. 1995).

de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

Como la violencia recrudece cuando la sociedad no logra institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de conflictos, es hora de modernizar y descentralizar el sistema judicial en su conjunto, para hacerlo menos politizado y más eficiente. Y por otro lado, hay que reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y con la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género.

En otras palabras, es el momento para introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que pongan a prueba aspectos de la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos, tal como se evidencia en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantienen estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos y descriptivos. Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, la dificultad de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc., hacen del tema de la información un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal y, el de Cali, que busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, para permitir, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos 'lugares' y mecanismos institucionales que solucionen los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos.

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El control bajo ningún punto de vista puede eliminarse, pero sí debe transformarse. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no solo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

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

Es decir, que es menester el diseño de estrategias ciudadanas de prevención y control inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de la policía y del estrecho marco nacional. Es necesario construir una 'governabilidad de la violencia' que surja de una estrategia que vaya más allá de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda.

## **Bibliografía**

- Alcaldía de Cali, DESEPAZ  
1994 Lo que estamos haciendo por su seguridad, Cali.  
Ardaya, Gloria, et. al.  
1995 *Rostros de la familia Ecuatoriana*, ed. UNICEF, Quito.  
Argudo, Mariana  
1991 *Pandillas juveniles en Guayaquil*. Ed. ILDIS, Quito.  
Camacho, Alvaro, et al.  
1990 *Colombia, Ciudad y Violencia*, Ed. FORO, Bogotá.

- Camacho, Álvaro  
 1994 *¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?* Universidad Nacional de Colombia.
- 
- 1995 “¿Seguridad para la gente o seguridad para el Estado?”, *Ecuador Debate*, Quito: CAAP
- Carrión, Fernando  
 1996 *El regreso a la ciudad construida*. Santiago de Chile: ICLEI.
- Castillo, Héctor  
 1993 “Popular Culture Among Mexican Teenagers”. *The Urban Age*. Vol. 1 No. 4. Washington.
- Cooper, Doris  
 1992 Juventud, delincuencia y violencia. *Revista de Sociología No. 6-7*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Santiago.
- Corporación Region-Medellin  
 1993 “Procesos de urbanización y nuevos conflictos sociales” Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el desarrollo urbano futuro de Colombia, Bogotá.
- Del Maestro, Marco y Sánchez-León, Abelardo  
 1994 La violencia urbana en Lima, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz)  
 1992 Sondeo de opinión ciudadana sobre servicios prestados por instituciones en el ámbito municipal, Cali.
- De Roux, Gustavo  
 1993 Ciudad y violencia en América Latina, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Echeverri, Oscar  
 1994 La violencia: Ubicua, elusiva, prevenible, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Espinosa, Simón  
 1993 “Comunicación y violencia” En: *revista DINERS*, Quito.
- Gaitán, Fernando y Díaz, Jairo  
 1994 La violencia colombiana. Algunos elementos explicativos: en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Guerrero, Rodrigo  
 1993 “Cali’s innovative Approach to Urban Violence”. *The Urban Age*, Vol. 1, No. 4., Washington.
- Guzmán, Alvaro  
 1993 Violencia urbana en Cali durante 1993: una primera apro-

- ximación; en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU
- Hein, Arturo; PNUD-Colombia  
1993 Derechos Humanos y superación de la violencia en Colombia, PNUD, Bogotá.
- Kowarick, Lucio  
1991 Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado. *Nueva Sociedad*, No. 114, Caracas.
- Lungo, Mario y Baires, Sonia  
1994 La delincuencia en San Salvador después de la Guerra. ¿Cuáles Causas? ¿Cuáles planes para su control?, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Machado da Silva, Luis  
1992 Violencia e Sociabilidades: tendencias da actual Cojuntura Urbana No Brasil, mimeo, IUPERJ, Río de Janeiro.
- Martínez, Javier, Tironi, Eugenio y Weinstein, Eugenia  
1990 Personas y escenarios en la violencia colectiva. *La violencia en Chile*, Vol II., Santiago de Chile. Ed. Sur.
- OPS  
1990 "Violencia y salud". Documento CE111/19, Washington.
- OPS  
1994 "Sociedad, Violencia y Salud", memorias Conferencia Interamericana sobre Sociedad Violencia y Salud, Ed. OPS, Washington.
- Oviedo, Enrique  
1992 "Distribución especial de los delitos de robo y hurto en el Gran Santiago durante 1990". Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- 
- 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, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Pinheiro, Paulo  
1994 Reflection on Urban Violence. *The Urban Age*, Vol 1, No. 4.
- Ratinoff, Luis  
1996 (mimeo): "Delincuencia y paz ciudadana", En encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, Washington.

- Rubio, Mauricio  
 1996 Crimen y crecimiento en Colombia. en *Conyuntura Económica* 25, No. 1. Bogotá.
- Sader, Emir  
 1993 La violencia urbana en Brasil: el caso de Río de Janeiro; en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Sandoval, Godofredo, et. al.  
 1990 Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia. Ed. Ariel.
- Salazar, Alfonso  
 1991 Las bandas juveniles en el Valle de Aburrá: Una lectura desde la perspectiva cultural. En: *¿En qué momento se jo-dió Medellín?* Ed. Oveja Negra, Bogotá.
- Vargas, Alejo  
 1993 Violencia en la vida cotidiana. En: *Violencia en el Área Andina*, el caso de Colombia; Ed. CINPE, Bogotá.
- Villavicencio, Gaitán  
 1993 Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU
- Yunes, Joao  
 1993 Mortalidad por causas violentas en la región de las Américas. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, Vol. 114, No. 4.
- Yunes, Joao y Rajs, Danuta  
 1993 Tendencia de la mortalidad por causas violentas entre adolescentes y jóvenes de la región de las Américas. OPS. Washington.
- Zaluar, A.; Velho G.  
 1993 D. Drogas e cidadania, Ed. Brasiliense, Sao Paulo.
- Zaluar, Alba  
 1993 Adroga, o Crime, o Diabo, en: *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Zaluar, Alba 1992b:  
 1993 “A proibicao das drogas e o reencantamento do mal”, *Revista do Rio de Janeiro-UERJ*. Rio de Janeiro.

# La violencia en América Latina y el Caribe

Mayra Buvinic\*

Andrew Morrison\*

Michael Shifter\*

## La violencia a rasgos generales

Basta con leer los titulares de los periódicos y escuchar las conversaciones que tienen lugar a diario en América Latina y el Caribe, para darse cuenta de que el tema de la violencia es la principal preocupación para la mayoría de los ciudadanos. Poca gente en la Región ha escapado a los efectos de lo que se reconoce como un problema multidimensional y multifacético; casi todos tienen una historia que contar, muchas veces de manera bastante gráfica. Los resultados de encuesta tras encuesta resaltan la gravedad y la frecuencia de este problema.

Estas percepciones públicas han sido confirmadas por datos estadísticos que, a pesar de ser fragmentarios y parciales, indican que la Región está entre las más violentas del mundo (Banco Mundial 1997). Según los datos comparativos más recientes de homicidios (1990) para las diversas regiones del mundo, América Latina y el Caribe tenían una tasa de homicidios de más del doble del promedio: 22.9 por 100.000 habitantes, el promedio mundial es de 10.7 (Murray y López 1996a y 1996b). Sólo los países africanos al sur del desierto del Sahara tenían una tasa mayor (40.1); ninguna otra región del mundo tenía una tasa de homicidios superior a 9 por cada 100.000. Estimaciones aún más recientes para América Latina y el Caribe

---

\* Banco Interamericano de Desarrollo

arrojan una tasa de homicidios de 28.4 en 1994<sup>1</sup>; la tasa de homicidios excede el promedio regional en Guatemala, El Salvador, Colombia y Jamaica. Además, la tasa de homicidios ha aumentado en la última década en diez de los catorce países de los que se dispone de datos. Según las estadísticas de la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de homicidios para la Región aumentó en más de un 44% durante el período 1984-1994<sup>2</sup>.

También son altos en la Región los niveles de violencia doméstica. A pesar de que los medios usados en las encuestas para coleccionar datos de prevalencia en los distintos países no siempre son comparables, los resultados son representativos de la ciudad o del país citados. La mayoría de los estudios indican que en la Región entre un 30 y un 75 por ciento de las mujeres adultas con pareja están sujetas a abuso psicológico y entre un 10 y un 30 por ciento de ellas sufren violencia física. Incluso si consideramos sólo las cifras más conservadoras representadas en el cuadro, un gran porcentaje de mujeres es víctima de abuso y en la mayoría de los casos, el abuso es cometido por sus parejas. Las estadísticas de violencia contra niños y ancianos son aún más escasas. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que en esa área también hay serios problemas, lo que es de esperarse dadas las altas tasas de violencia doméstica contra la mujer.

Los cálculos indican que la cantidad de niños que sufren abuso severo en la Región, incluyendo abandono, es de 6 millones y que 80.000 niños mueren cada año como resultado del abuso por parte de sus padres. Una de las pocas encuestas de población existentes revela la magnitud del problema de la violencia doméstica contra los niños. El 73% de los niños chilenos en octavo grado (según datos obtenidos de un muestreo representativo nacional de 1.533 niños), indicó que había experimentado violencia física en su hogar; el 34% de ellos indicó haber sufrido abuso físico severo, lo cual implica que el abuso serio contra los niños es tanto o mayor que el abuso similar contra las mujeres (Larrain, Vega y Delgado 1997).

---

1 Los datos de América Latina y el Caribe fueron provistos por el Programa de Análisis de la Situación de Salud de la División de Salud y Desarrollo Humano, Organización Panamericana de la Salud. Las cifras están basadas en la mortalidad según la causa de muerte y fueron otorgadas por los países miembros de la OPS. Estos datos se almacenan en las bases de datos del Sistema de Información Técnica de la OPS. La tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29.0, mientras que para el Caribe fue de 11.8 por cada 100.000 habitantes.

2 La fuente para los datos es la misma que la del primer pie de página.

Tanto la violencia doméstica como la violencia social (violencia que se genera entre conocidos o desconocidos), están pasando a primer plano en las agendas políticas de los gobiernos de la Región, de las organizaciones no gubernamentales y de las agencias regionales e instituciones financieras multilaterales. Esto se debe en parte a los altos y, en algunos casos, crecientes niveles de violencia<sup>3</sup>. También se debe al hecho de que la violencia es un tema que preocupa a distintos grupos: a las organizaciones de derechos humanos, a los grupos que abogan por los derechos de las mujeres, a los defensores de la salud pública y a las agencias de desarrollo internacional. La violencia dentro y fuera del hogar es un asunto de derechos humanos. La capacidad de vivir una vida libre de miedo a la violencia es un derecho humano básico. Las violencias doméstica y social son también problemas de salud pública, ya que ambas contribuyen a una mayor morbilidad y mortalidad. Finalmente, ambos tipos de violencia son serios obstáculos al desarrollo económico. (Cálculos empíricos de los costos económicos de la violencia doméstica se presentan en la sección de costos socioeconómicos de la violencia).

Debido a la alta frecuencia de las violencias doméstica y social y a sus vínculos (analizados posteriormente en este informe), el punto central de este análisis es la violencia, tema en sí más amplio que el de la violencia criminal, ya que ésta es un subgrupo de la primera. Un acto de violencia puede o no infringir la legislación existente y, en consecuencia, puede o no ser catalogado de 'criminal' por el sistema de justicia criminal. Un ejemplo de ello es la violencia doméstica, donde incluso hoy en día algunas de sus manifestaciones no son consideradas conducta criminal en algunos países de la Región. De igual manera, no todos los actos criminales son obligatoriamente violentos; crímenes 'sin víctimas' como la prostitución y el soborno usualmente no involucran violencia (véase el Cuadro 1). Al incluir tanto la violencia criminal, como la violencia no criminal, este artículo considera opciones de programas que buscan reducir toda conducta generadora de violencia, aunque dicha violencia sea o no sea considerada de tipo criminal.

¿Qué es lo que dispara la violencia en América Latina y el Caribe?  
¿Qué se puede hacer para controlar la violencia tanto dentro como fuera del

---

3 La Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido útil en resaltar la dimensión de derechos humanos de la violencia doméstica. La Convención de Belem do Pará, que compromete a los gobiernos firmantes a trabajar por la eliminación de la violencia doméstica, surgió gracias a los esfuerzos de la OEA y de diversas activistas en la Región.

hogar? ¿Qué se puede aprender de la experiencia que tiene la Región en cuanto a la violencia? Con el fin de ayudar a responder estas interrogantes, este artículo presenta una clasificación de los tipos de violencia, detalla algunos de los principales costos socioeconómicos que resultan de la violencia e identifica los principales factores contribuyentes o de riesgo. También se intenta vincular las recomendaciones de políticas para reducir la violencia con los factores que la generan. Por último, este artículo resume amplias áreas prioritarias para acciones futuras, orientadas a reducir la violencia en la Región.

### Cuadro 1

#### Crimen vs. violencia: ejemplos

Conducta		Definición legal	
		Violencia criminal	Violencia no criminal
Violenta	Violenta	Robo a mano armada. Asalto. Violación por un desconocido. Asesinato.	Violencia doméstica.* Violación marital.* Castigo corporal.
	No violenta	Robo con allanamiento de morada. Prostitución. Soborno / corrupción.	—

\* en algunos países

### Tipos de violencia y sus vínculos

#### *Tipos de violencia*

El fenómeno de la violencia es complejo y multifacético. Una de las tareas más difíciles y desafiantes es desglosar las diferentes formas de violencia y entender mejor sus características, causas y consecuencias. La violencia se

puede categorizar según distintas variables: los individuos que sufren la violencia (mujeres, niños, hombres jóvenes, ancianos, incapacitados), los agentes de violencia (pandillas, narcotraficantes, jóvenes, muchedumbres), la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual), el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional, etc.) y la relación entre la persona que sufre la violencia y la persona que la comete (parientes, amigos, conocidos o desconocidos). En este artículo, por razones conceptuales y de implicaciones para-políticas, se usa esta última categorización para clasificar todos los actos violentos en dos grupos generales y se habla sobre la violencia entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o de tipo consensual<sup>4</sup> denominada 'violencia doméstica' y la violencia que ocurre entre individuos que no están relacionados de esta manera, denominada 'violencia social'. La primera, generalmente ocurre dentro de los confines del hogar, mientras que la última usualmente ocurre en la calle o lugares públicos y es, en consecuencia, más visible<sup>5</sup>.

Las clasificaciones más comunes de la violencia doméstica se han hecho según el tipo de violencia y la identidad de su víctima o víctimas. La violencia doméstica puede ser física, psicológica o sexual. La 'violencia física', el tipo más obvio de violencia doméstica, incluye el hecho de abofetear, empujar, estrangular, patear, golpear, doblar el brazo, causar quemaduras intencionalmente, retener a alguien contra su voluntad o herir a esa persona con un cuchillo u otro objeto. En el contexto de violencia doméstica contra mujeres, la 'violencia psicológica' es más común que la violencia física, ocurre cuando un individuo es víctima de insultos frecuentes, es amenazado, sus posesiones personales son destruidas o es sujeto de amenazas o gritos, como un medio predominante para lograr someterlo o como una manera de resolver conflictos<sup>6</sup>. En el caso de los niños, parece suceder lo contrario, ellos son víctimas de abuso físico mucho más a menudo que de abu-

---

4 La violencia entre individuos que anteriormente hayan pertenecido al mismo hogar (especialmente entre ex esposos o ex cohabitantes) también se clasifica como violencia doméstica.

5 Este esquema de clasificación se centra en la violencia interpersonal. Este artículo trata el vandalismo y otras formas de violencia contra la propiedad sólo indirectamente, desde el punto de vista de que éstos pueden incentivar la violencia interpersonal; sin embargo, es importante notar que algunas políticas de intervención diseñadas para reducir la violencia interpersonal también pueden llevar a reducir la violencia contra la propiedad.

6 Nótese que esta categorización incluye implícitamente lo que algunos investigadores llaman 'violencia económica' (el control o negación de acceso a recursos) bajo el encabezado de violencia psicológica. Los ancianos, los incapacitados y las mujeres son especialmente vulnerables a este tipo de violencia.

so psicológico. La ‘violencia sexual’ ocurre cuando un miembro de la familia (usualmente el hombre en la pareja)<sup>7</sup> fuerza a otro miembro del hogar (generalmente una mujer) a someterse a actividades sexuales contra su voluntad, o cuando abusa de un menor. La violencia doméstica también puede ser caracterizada por la persona que es el objeto de la violencia. Aunque ocasionalmente los hombres también son víctimas de violencia doméstica, las víctimas más comunes son mujeres y niños (desafortunadamente no hay datos confiables a este respecto sobre los ancianos).

Las definiciones de ‘violencia social’ a menudo se centran exclusivamente en la fuerza física. El Centro para el Control de Enfermedades de los Estados Unidos, por ejemplo, define la violencia como “el uso o amenaza de usar fuerza física, con la intención de causar daño a otros o a uno mismo” (*Centers for Disease Control* 1989). A pesar de que la violencia física es la manifestación más importante de violencia social, el abuso psicológico (por ejemplo, la intimidación) también es importante en sí mismo y es un antecedente frecuente para la violencia física.

La violencia social se puede clasificar según el lugar donde ocurra (violencia urbana o rural), el motivo de la violencia (político, económico, social, por drogas, aleatorio), el agente violento (jóvenes, pandillas, policía, muchedumbres) o el código legal existente (violencia criminal o no criminal). Esta última categorización, que puede ser la preferida de quienes tienen un enfoque del cumplimiento de la ley, es poco práctica cuando se trata de diseñar políticas para controlar la violencia social. En primer lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, el mismo acto violento puede ser ilegal en algunos países y legal en otros. En segundo lugar, a menudo existen vínculos causales entre la violencia no criminal y la violencia criminal. Los niños, por ejemplo, pueden empezar a exhibir tendencias violentas al maltratar o torturar animales. A pesar de no ser ilegal en muchos países, este comportamiento es un antecedente de peso para el desarrollo potencial de la violencia interpersonal y, en consecuencia, se debe tratar con terapia psicológica y otras medidas adecuadas.

Para la formulación de políticas preventivas o punitivas, es de gran ayuda distinguir entre la violencia instrumental y la emocional. La ‘violencia-

---

7 A pesar de que el abuso sexual de mujeres y niños es ciertamente la manifestación más común de abuso sexual en la Región, también hay perpetradores femeninos, víctimas masculinas e incidentes dentro del mismo sexo.

cia instrumental' es aquella ejercida para obtener una meta diferente a la violencia misma. La violencia política y la relacionada con las drogas, son ejemplos clásicos de violencia instrumental, la meta de estas actividades que usan violencia es, entre otras cosas, intimidar o demandar obediencia<sup>8</sup>. Por el contrario, en el caso de la 'violencia emocional' (también conocida como violencia expresiva u hostil) la respuesta agresiva, el causar daño, es la meta misma, pues no persigue ningún otro fin. La violencia doméstica o social puede ser de tipo instrumental o emocional. La distinción entre los dos tipos de violencia es importante porque los modelos de comportamiento criminal violento representados por el ofensor racional, modelo muy favorecido por economistas que estudian el crimen, no pueden explicar completamente la violencia emocional. Estos modelos proponen que los criminales potenciales examinen los beneficios y costos esperados del crimen y decidan seguir la vía de la actividad criminal sólo si los beneficios esperados exceden los costos esperados. Los individuos que ejercen la violencia emocional no calculan cuidadosamente los costos y los beneficios potenciales de su comportamiento violento antes de ejercerla. En consecuencia, las medidas punitivas estándar tomadas para enfrentar el crimen (como, por ejemplo, aumentar las probabilidades de captura de los agresores mediante una mayor presencia policial o incrementar las probabilidades de condena, mejorando el trabajo de investigación y la eficiencia judicial, o aumentar la severidad de la pena, de ser convicto por una ofensa violenta), no disuadirán totalmente a los individuos que practican la violencia emocional. Si la meta es reducir la violencia emocional, donde tienden a prevalecer las variables psicosociales y culturales por sobre las racionales, se debe buscar el camino de la prevención, más que el de la detención y el castigo. De hecho, y como se establece en la parte final de este capítulo, la prevención es una estrategia eficiente que no se utiliza suficientemente para tratar todos los tipos de violencia.

---

8 Al mismo tiempo, el uso sostenido de la violencia instrumental puede llevar a mayor violencia emocional, a medida que los individuos se acostumbren a resolver los problemas violentamente.

## **Los vínculos entre violencia doméstica y violencia social**

Décadas dedicadas al estudio de la conducta humana demuestran que la violencia doméstica y la violencia social son parte de un todo integral, que se entrelazan de manera estrecha y se refuerzan mutuamente. Ya que la violencia es un fenómeno mayormente aprendido, la primera oportunidad para aprender a comportarse violentamente surge dentro del hogar, observando a los padres, hermanos u otros modelos. Los premios que dan los padres a las conductas agresivas de sus hijos, el maltrato por parte de los padres y los patrones de comportamiento agresivo de los padres, son algunos de los mecanismos mediante los cuales los niños aprenden la violencia a temprana edad (Bandura 1973, Berkowitz 1993).

Tanto los niños que son abusados, como los que observan abuso crónico, son más propensos al comportamiento violento, dentro y fuera de su hogar, en comparación con aquellos niños que no experimentan dichas situaciones. Numerosos estudios sugieren que el experimentar u observar violencia crónica en el hogar puede marcar el comienzo de un patrón de vida donde la violencia se usa para ejercer control social sobre otros y para resolver conflictos interpersonales. A medida que crecen los niveles de violencia en la familia de origen, la probabilidad de que un niño también se involucre en comportamiento abusivo o violento, cuando sea adulto, también aumenta (American Psychological Association 1993). A pesar de que los niños afectados por la violencia no necesariamente crecen y repiten el tipo de abuso experimentado y los adultos abusivos no necesariamente han tenido una niñez violenta, los estudios muestran una conexión significativa entre la victimización durante la niñez y un posterior involucramiento en algún tipo de violencia interpersonal (Dahlberg 1998). Según algunos autores, el factor de riesgo más importante para que un individuo ejerza la violencia, es tener una historia de comportamiento violento de niño (Eron y Slaby 1994). Una vez que un niño ha mostrado tendencias violentas, ese comportamiento tiende a persistir en el tiempo e incluso ser transmitido por generaciones (Huesmann et al. 1984). Esto demuestra que el vínculo entre la violencia doméstica y la violencia social es directo, si bien no inmediato.

Esta transmisión de violencia de una generación a la otra y del hogar a la calle, es la razón apremiante por la cual urge encontrar políticas que dis-

minuyan la violencia doméstica, incluso cuando la meta final sea reducir la violencia social. También es imperante unir las brechas conceptuales y programáticas que existen entre la violencia doméstica y la violencia social, es decir, unir las esferas de acción de aquéllos (en su mayoría hombres) que estudian y tratan la violencia urbana criminal y otros tipos de violencia social en la Región, con las esferas de acción de los que (en su mayoría mujeres) combaten la violencia doméstica.

La relación causal entre una mayor violencia social y el aumento consecuente de la violencia doméstica no está bien establecida empíricamente. Sin embargo, es razonable pensar que el aumento de la violencia social genera más violencia doméstica, ya que reduce las inhibiciones contra el uso de la violencia, proporcionando modelos de comportamiento violento y exponiendo a los individuos a un estrés adicional, situación que impulsa el comportamiento violento.

### **Los costos socioeconómicos de la violencia**

La violencia social impide el desarrollo económico. A nivel microeconómico, la violencia social reduce la formación de capital humano porque induce a algunos individuos a desarrollar habilidades criminales, en vez de educacionales; también disuade a algunas personas a que estudien de noche por miedo al crimen violento. A nivel macroeconómico, reduce la inversión extranjera y la nacional; también puede reducir el ahorro nacional si la gente tiene menos confianza en las posibilidades de crecimiento futuro de un país.

La violencia doméstica también daña los proyectos para el desarrollo económico, no sólo las vidas de sus víctimas. El abuso afecta el desempeño de los niños en el colegio y, por lo tanto, su productividad futura y el rendimiento de la inversión nacional del estado en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo y esta baja en la productividad es una pérdida directa para la producción nacional. También hay importantes efectos multiplicadores: las mujeres que son menos productivas tienden a ganar menores ingresos y esto, a su vez, implica un menor gasto de consumo y un consecuente menor nivel de demanda agregada (Morrison y Orlando 1999). Además, tanto la violencia doméstica como la social requieren del uso de escasos recursos (incluyendo

gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales) que, de lo contrario, podrían ser usados para otros propósitos.

Con fines analíticos y de ilustración, se pueden dividir los costos de la violencia doméstica y social en cuatro categorías: costos directos, efectos no monetarios, efectos multiplicadores económicos y efectos multiplicadores sociales (ver Cuadro 2).

### **Costos directos de la violencia**

Los costos directos incluyen el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, ofreciendo tratamiento a sus víctimas y capturando y castigando a sus perpetradores. De esta manera, los costos directos incluyen gastos en el sistema policial y judicial (costos de prisión y detención, así como costos de enjuiciamiento y otros costos de los juzgados), gastos en tratamientos médicos (atención en salas de emergencia, hospitalización, atención en clínicas o en las consultas médicas, asistencia dental y el costo de tratamientos para enfermedades de transmisión sexual), terapia psicológica para víctimas y —en el caso de violencia doméstica— algunas veces para los victimarios, vivienda (albergues y residencias provisorias para mujeres abusadas y sus hijos) y servicios sociales (capacitación laboral, funcionarios encargados de los reos que están bajo libertad condicional, programas de prevención/educación sobre violencia doméstica, programas de refugio y capacitación para la policía, doctores y otros)<sup>9</sup>.

No existen cálculos para este tipo de costos directos asociados con la violencia directa en países latinoamericanos o caribeños, sin embargo, se presume que son considerables, aunque un poco menores que los cálculos en países industrializados, donde hay una disponibilidad más grande de servicios. Las cifras para estos últimos son altas. Por ejemplo, en Canadá, Greaves (1995) estima que la violencia contra las mujeres (incluyendo la violencia doméstica y por parte de desconocidos, pero excluyendo la violencia contra los niños) impone un costo anual de 684 millones de dólares canadienses al sistema de justicia criminal y 187 millones a la policía. El costo de la terapia y el entrenamiento otorgados como respuesta a la violencia

---

9 Algunas de estas categorías se han tomado de Laurence y Spalter-Roth (1996).

contra la mujer es de aproximadamente 294 millones al año. Así que el total de costos directos excede los mil millones de dólares canadienses por año, una cantidad considerable, incluso para una economía como la de Canadá. Los costos directos anuales de la violencia familiar en Nueva Zelanda son de, por lo menos, 1.200 millones de dólares estadounidenses. Esto es más que los 1.000 millones de dólares ganados con la exportación de lana (1993-94) y prácticamente tanto como los 1.400 millones de dólares gastados en beneficios para desempleados (Snively 1994). En los Estados Unidos, un estudio demostró que las violaciones y el abuso sexual eran la causa dominante de los costos por lesiones intencionales e involuntarias en niños entre 5 y 14 años y la segunda mayor causa de costos por lesiones para niños entre 0 y 4 años de edad (CSN *Economics and Insurance Resource Center* 1997).

## **Cuadro 2**

### **Los costos socioeconómicos de la violencia: tipología**

**Costos directos:** valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia.

- Sistema de salud.
- Policía.
- Sistema de justicia criminal.
- Vivienda.
- Servicios sociales.

**Costos no monetarios:** dolor y sufrimiento.\*

- Mayor morbilidad.
- Mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios.
- Abuso de alcohol y drogas.
- Desórdenes depresivos.

**Efectos multiplicadores económicos:** impactos macroeconómicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional.

- Menor participación de la mujer en el mercado laboral.
- Menor productividad en el trabajo.
- Menores ingresos.

- Mayor ausentismo.
- Impactos de la productividad intergeneracional mediante repetición de cursos y el menor desempeño educativo de los niños.
- Menores inversiones y capacidad de ahorro.
- Fuga de capital.

**Efectos multiplicadores sociales:** impactos en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

- Transmisión intergeneracional de violencia.
- Calidad de vida reducida.
- Erosión del capital social.
- Menor participación en el proceso democrático.

\* Algunos de éstos se verán parcialmente reflejados en los costos médicos. Sin embargo, en casos donde los individuos no buscan tratamiento médico, los impactos sobre la salud deben considerarse como parte de los costos monetarios.

En el caso de la violencia social se dispone de datos en varios países de América Latina en lo relativo a la cantidad gastada en los sistemas de seguridad pública y de justicia<sup>10</sup>. En Colombia, el gasto público en seguridad y justicia criminal fue de un 5% del PIB del país en 1996; los gastos privados en seguridad llegaron a un 1.4% del PIB (CEDE-UNIANDES 1997: 23-5)<sup>11</sup>. En El Salvador, los gastos de las instituciones de gobierno, los costos legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB de 1995 (Cruz y Romano 1997: 32). En Venezuela, el gasto público en seguridad fue aproximadamente del 2.6% del PIB de 1995 (IESA 1997: 25-7). Los datos de México y de Perú no son estrictamente comparables, ya que se refieren sólo a la Ciudad de México y a Lima, respectivamente, más que a los países como un todo. En Ciudad de México los gastos relativos a las medidas de seguridad pública y privada sumaron 181

10 Un porcentaje muy reducido del gasto nacional para el aparato de seguridad está destinado a proveer servicios policiales y judiciales para casos de violencia doméstica. Ya que este porcentaje es extremadamente bajo en todos los países de la Región, tratamos los gastos policiales y judiciales como si pertenecieran exclusivamente al tema de violencia social.

11 Si se consideran todos los gastos para los sistemas encargados de la ejecución de la ley y de la justicia criminal como 'costos directos de violencia', esto va a exagerar los verdaderos costos directos, debido a que algunos de estos gastos existirían incluso si no existiera violencia. Además, la propia existencia de la aplicación de la ley y de la justicia criminal podría prevenir algo de la violencia (instrumental).

millones de dólares en 1995 (Fundación Mexicana para la Salud 1997); la administración de justicia y de prisiones se responsabilizó por otros 128 y 690 millones de dólares respectivamente. El gasto público que tuvo el gobierno nacional en policía, juzgados y prisiones para Lima fue aproximadamente el 1% del producto regional del área metropolitana en Lima en 1997, mientras que el gasto privado para medidas de seguridad alcanzó otro 0.41% del producto regional (Instituto Apoyo 1997: 26-8).

### **Costos no monetarios de la violencia**

Los costos no monetarios incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan una demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas y desórdenes depresivos<sup>12</sup>. Si se calcula la contribución al deterioro de la salud por parte de la violencia doméstica, los resultados son serios: el Banco Mundial estimó que anualmente hay 9 millones de años de vida saludable (AVISA) perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (Banco Mundial 1993)<sup>13</sup>.

En un estudio donde se calcula la carga de enfermedades para las mujeres en la Ciudad de México, Lozano (por publicarse), se descubrió que la violencia doméstica fue la tercera mayor causante de pérdidas de AVISA, después de la diabetes y las afecciones perinatales. La violencia por parte de la pareja y otras formas de abuso contra la mujer fue una fuente aún mayor de pérdida de AVISA que los accidentes vehiculares, las anomalías congénitas, la artritis reumatoide, la osteoartritis, las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades cerebrovasculares y la neumonía.

---

12 Hay que ser cuidadoso para evitar una doble contabilidad. Si un episodio de morbilidad genera una demanda para servicios médicos, no se considera como 'costo no monetario' y debe ser incluido dentro de la categoría 'costos directos'.

13 AVISA no sólo incluye los años perdidos por mortalidad prematura, sino que también los años que la persona ha estado afectada por incapacidad o enfermedad.

La violencia doméstica también tiene impactos importantes en los niños que sufren abuso. Varios estudios (Dembo et al. 1992; Ireland y Widom 1994; Keiley, Thomberry y Smith 1997) en los Estados Unidos, por ejemplo, documentan la relación entre abuso infantil y problemas posteriores de abuso de drogas y/o alcohol por parte de la víctima.

En el caso de la violencia social, también hay cálculos de AVISA perdidos. En El Salvador se perdieron 178.000 AVISA en 1995 por muertes violentas (Cruz y Romano 1997: 30). En Perú la cifra fue de 60.792 (Instituto Apoyo 1997: 16); 163.136 para Río de Janeiro (ISER 1998: 42) y en Ciudad de México fue de 57.673 (Fundación Mexicana para la Salud 1997: 14). En Caracas, no se incluyeron los impedimentos en el cálculo (sólo se incluyeron las muertes); incluso así, se perdieron 56.032 años potenciales de vida en 1995 por homicidios (IESA 1997: 31). A pesar de que las cifras son considerables, su verdadero significado se debe medir en comparación con los AVISA perdidos por otras causas comunes. Desafortunadamente, esta comparación sólo está disponible para Colombia, donde entre el 18 y el 27% de todos los AVISA perdidos durante el período de 1989-1995 fueron causados por homicidios, mientras que el promedio mundial alcanza sólo el 1,4%. En Colombia, los AVISA perdidos por homicidios son tres veces mayores que los que se pierden por enfermedades infecciosas y dos veces más que los perdidos por enfermedades cardiovasculares (CEDE-UNIANDES 1997: 12-16).

### **Efectos multiplicadores económicos de la violencia**

Los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y al nivel macroeconómico, menor capacidad de ahorro e inversión.

Existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica tienen índices más altos de ausentismo y mayores probabilidades de ser despedidas o de dejar sus trabajos. En Estados Unidos, Stanley (1992) informa que el 30% de las mujeres abusadas perdieron su trabajo como resultado directo del abuso. El Departamento de Justicia Estadounidense informó que

el 94 por ciento de las mujeres abusadas perdieron, por lo menos, un día hábil de trabajo al año como resultado del abuso sufrido y el 50 % de las mujeres abusadas se ausentaron del trabajo hasta tres días al mes (Stanley 1992). En Canadá, el 34 por ciento de las mujeres maltratadas y el 11 por ciento de las víctimas de asalto sexual, indicaron que no podían trabajar el día después del asalto, generando pérdidas de 7 millones de dólares canadienses por año (Greaves 1995). Desafortunadamente, no hay evidencia sobre la pérdida de trabajo y ausentismo para países de América Latina y el Caribe.

Con respecto al impacto de la violencia doméstica en la capacidad de la mujer para obtener ingresos, existe evidencia clara derivada de un estudio realizado por Morrison y Orlando (próximo a publicarse) de que las diferencias entre las remuneraciones laborales de las mujeres afectadas por violencia física severa y las que no han experimentado este tipo de violencia son muy grandes. En Managua, Nicaragua, las mujeres que sufren severa violencia física ganan sólo un 57 por ciento de lo que ganan sus compañeras que no sufren abuso. En Santiago, Chile, este porcentaje es de 39 por ciento. En Chile, las pérdidas de ingresos para todas las mujeres representan más del 2% del PIB chileno de 1996. En Nicaragua, las pérdidas constituyen aproximadamente un 1.6% del PIB de 1996. Vale la pena recalcar que estas pérdidas incluyen solamente el impacto sobre el ingreso de la mujer y no captan el impacto sobre la participación laboral en sí, ni tampoco el impacto sobre el ausentismo.

El último tipo de efecto multiplicador económico de la violencia doméstica es el impacto intergeneracional que ésta tiene en el futuro económico de los niños. Los niños que sufren o que son testigos de abuso doméstico tienen más probabilidades de tener problemas disciplinarios en el colegio y podrían tener más probabilidades de repetir cursos (Morrison y Orlando, próximo a salir). En Chile, a los niños que indicaron haber sufrido abuso serio, les fue considerablemente peor en el colegio que a los niños que informaron no haber sido víctimas de abuso físico (Larrain et al. 1997). Estos efectos sugieren el impacto directo que ejerce la violencia doméstica sobre el capital humano de estos niños y su habilidad futura para obtener un empleo adecuado con un salario decente.

La violencia social también tiene importantes efectos multiplicadores económicos. El BID auspició estudios acerca del impacto económico de la

violencia criminal urbana en seis países de la Región: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Los estudios desglosan los costos de la violencia en cuatro categorías: impactos en la salud (gastos en servicios incurridos como resultado de la violencia); pérdidas materiales (gasto público y privado en policía, sistemas de seguridad y servicios judiciales); intangibles (cantidad de dinero que los ciudadanos estarían dispuestos a pagar para vivir sin violencia) y transferencias (valor de bienes perdidos en robos, rescates pagados a secuestradores y sobornos pagados como resultado de extorsión). Los cálculos finales de costos se expresaron entonces como un porcentaje del producto doméstico bruto de 1997. Los cálculos variaron entre un bajo 5.1 por ciento en Perú y un alto 24.9 por ciento en El Salvador, con una media de 14.2 por ciento para los seis países. La clasificación detallada de estos cálculos de costos se presenta en el Cuadro 3. Desafortunadamente, estas categorías no son mutuamente excluyentes (por ejemplo, la voluntad de los ciudadanos para pagar puede incluir también el valor de reducciones en el impacto de la violencia en la salud), ni completas (por ejemplo, no incluyen explícitamente el costo de un menor nivel de ahorro e inversión).

A pesar de que el cálculo del impacto de la violencia en las inversiones es metodológicamente complejo, diversos investigadores han especificado y estimado los modelos econométricos para Colombia. Rubio (1995), Bonell et al. (1996) y Parra (1997) encuentran una relación inversamente proporcional bastante considerable desde el punto de vista estadístico entre violencia e inversión en acciones de capital. Es de esperarse que el efecto de la violencia sobre las inversiones varíe según el sector. Por ejemplo, las inversiones en el sector turismo se muestran especialmente sensibles a los niveles de violencia en muchos países.

### **Efectos multiplicadores sociales de la violencia**

Los efectos multiplicadores sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación en los procesos democráticos.

En el caso de la violencia doméstica, existe abundante evidencia que documenta el vínculo existente entre un hombre que ha sido testigo o ha

experimentado abuso de niño y la conducta violenta con su esposa o compañera. Un estudio hecho por Strauss et al. (1980) en los Estados Unidos, documenta que la tasa de abuso por parte de cónyuges fue diez veces más alta para hombres que habían tenido una niñez violenta que para aquellos que no la tuvieron. Algunos autores se cuestionan la fuerza de esta relación, pero no su existencia (Stark y Flitcraft 1991). Otros estudios en los Estados Unidos y Canadá muestran que los niños expuestos a la violencia doméstica tienen puntos de vista inadecuados en cuanto a la aceptación y a la utilidad de la violencia como un medio para resolver conflictos (Jaffe, Wilson y Wolfe 1989). Dichos estudios también comprobaron que esos niños tienen un mayor riesgo de ser víctimas y perpetradores de violencia (Dahlberg 1998; Thomberry, Huizinga y Loeber 1995). La conexión entre la violencia doméstica, el pobre desempeño de los padres y el futuro comportamiento violento fuera del hogar, no ha sido estudiada empíricamente en América Latina y el Caribe, pero no sería sorprendente encontrar dicha relación.

### **Cuadro 3**

#### **Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos (expresados como porcentaje del PIB de 1997)**

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>24,7</b>	<b>24,9</b>	<b>12,3</b>	<b>5,1</b>	<b>11,8</b>

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). *Epidemiología económica de la violencia urbana*. Mimeo.

Sin embargo, los efectos de la violencia en los niños no se limitan solamente al hecho de reproducir comportamientos violentos de adultos. Niños que son víctimas o que son testigos de abuso tienen mayores probabilidades de tener

problemas de comportamiento, incluso siendo aún niños. En el estudio sobre abuso infantil hecho en Chile, mencionado anteriormente, se comprobó que los niños que dijeron ser víctimas de violencia física seria, tenían relaciones interpersonales insatisfactorias, no sólo con sus padres, sino que también con otros niños (Larrain et al. 1997). En un estudio hecho en los Estados Unidos donde se comparó a 102 niños que vivían en refugios para mujeres maltratadas, con 96 niños de un grupo de control se descubrió que la probabilidad de tener problemas serios de comportamiento o adaptación por parte de los niños del refugio era dos veces y media mayor (Wolfe et al. 1985).

Especial importancia tiene la erosión del capital social como consecuencia del aislamiento al que se someten las víctimas de la violencia doméstica. La violencia doméstica en muchos casos es instrumental de naturaleza, es decir, el hombre usa la violencia doméstica como un medio para obtener un fin, en este caso, el control de la mujer y sus contactos con el mundo fuera del hogar. Al mismo tiempo, esto reduce simultáneamente la calidad de vida de la mujer y su habilidad para participar en actividades fuera de la casa, incluyendo la posibilidad de tener un ingreso y ser parte de las actividades comunitarias.

La 'violencia social' también tiene importantes efectos multiplicadores sociales, a pesar de que son extremadamente difíciles de medir empíricamente. Moser y Holland (1997) notan que la violencia a nivel comunitario en Jamaica se convierte en miedo generalizado, dando lugar también a una ausencia fundamental de normas de cooperación y comunicación, lo que a su vez destruye el capital social. En muchos casos, las mejoras en el índice de la violencia social van acompañadas por la confianza del gobierno en costosas políticas punitivas (encarcelamiento, suspensión de *habeas corpus*, etc.). Un impacto crucial de la violencia social es la transmisión intergeneracional. Si los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general les enseñan a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera rápida de acumular riqueza, no es de sorprenderse que la gente joven, especialmente los muchachos, adopten conductas violentas<sup>14</sup>.

---

14 En Colombia se encuestó a jóvenes de entre 18 y 24 años y se les preguntó: "¿A quién cree Ud. que le va bien en Colombia? (*What groups do you think are doing well in Colombia?*). Las respuestas (que no son mutuamente excluyentes) fueron: políticos (41%), gente rica (25%), oportunistas/'vivos' (18%), gente deshonesto (17%), gente con contactos (15%), individuos con suerte (14%); los que trabajan, ocupando los últimos lugares en la lista, no es de sorprenderse que la juventud colombiana a menudo recurra a la violencia para obtener sus metas. Véase Cuelar de Martínez (1997) para tener los resultados de esta encuesta en su totalidad.

La violencia social constituye cada vez más la mayor amenaza para las libertades fundamentales, el acatamiento de la ley y la consolidación democrática (Fruhling 1995, Instituto de Defensa Legal 1996, Gregori 1997). La violencia estructural, donde las fuerzas policiales y/o grupos paramilitares se transforman en agentes de violencia perpetrada a ciertos grupos, especialmente a niños de la calle, menoscaba la democracia y genera más violencia. Además, las instituciones democráticas enfrentan nuevas demandas y desafíos creados por la inseguridad colectiva, que no sólo afecta el desarrollo económico sino que también deja serias dudas respecto a su habilidad para tratar efectivamente el crimen. Como resultado, es muy grande el impacto político de la violencia social dentro de un contexto regional caracterizado por una cultura democrática débil (Fruhling 1995).

### **Factores que contribuyen a la violencia**

No existe un solo factor que dé cuenta adecuadamente de los altos niveles de violencia en América Latina y el Caribe. Al discutir los factores que contribuyen o que inhiben el comportamiento violento, es decir, al discutir los factores de riesgo y de protección es necesario distinguir entre los que operan a nivel individual, a nivel de hogar y a nivel comunitario o de la sociedad. Algunos de los factores más importantes que operan a estos niveles se anotan en el Cuadro 4. También es importante tomar en cuenta los antecedentes de violencia social y situacional, aquellas características en el ambiente físico y social que pueden incentivar o inhibir el comportamiento violento en los individuos.

**Cuadro 4**  
**Factores de riesgo para la violencia**

<b>Individual</b>	<b>Hogar</b>
Género. Edad. Antecedentes biológicos. Nivel educacional.	Tamaño/densidad del hogar. Historia de violencia familiar. Dinámicas y normas del hogar. Nivel de pobreza del hogar.

Nivel socioeconómico. Situación laboral. Abuso de drogas y alcohol. Exposición temprana a la violencia.	
<b>Comunidad/Sociedad</b>	
Desigualdad social. Historia de violencia social (guerras). Efectividad de instituciones de control social.* Disponibilidad de armas y drogas. Violencia en los medios de comunicación. Normas culturales. Nivel de pobreza del vecindario. Tasa de crimen del vecindario. Características ambientales del vecindario (cantidad de casas, alumbrado público en las calles, etc.).	

\* Éstas incluyen el poder judicial y la policía, así como importantes organizaciones de la sociedad civil, tales como la iglesia y los grupos de la comunidad.

## **Factores individuales**

La evidencia sugiere que un conjunto de factores individuales inciden de gran manera en los patrones de violencia doméstica y social. Estos factores son: género, edad, características biológicas o fisiológicas, nivel educacional, nivel socioeconómico, situación laboral, uso de drogas o alcohol y el hecho de haber sufrido o presenciado abuso físico en la niñez. Cada factor de riesgo tiene su propio impacto marginal en la probabilidad de que un individuo se comporte violentamente.

Los hombres son más agresivos que las mujeres en todas las sociedades humanas donde se dispone de información y ésta es la única diferencia en el comportamiento de los sexos que sale a relucir antes de la edad de dos años, lo que indica que hay raíces biológicas para la agresión masculina (Maccoby y Jadelin 1974). El riesgo de conducta violenta es mayor aún si una persona sufre de anormalidades cerebrales o tiene anomalías neurológicas, lo que aumenta la posibilidad de actuar en forma violenta. Otras dis-

funciones, que tienen origen físico, incluyen el desorden de hiperactividad con déficit de atención, trastornos del aprendizaje, desarrollo escaso de las habilidades motoras, complicaciones prenatales y perinatales, anomalías físicas menores y daños cerebrales (Ospinas 1998, Buka y Earls 1993). Los políticos y funcionarios públicos a menudo dan por hecho que los factores biológicos y psicológicos están arraigados de manera exógena y que no son receptivos a intervenciones de políticas, pero a menudo éste no es el caso. Por ejemplo, los trastornos del aprendizaje se pueden tratar a través de programas educacionales especializados y las complicaciones prenatales o perinatales a menudo se pueden evitar también con programas apropiados para tratar la salud materna y la del niño. Tampoco podemos decir que todos los trastornos del aprendizaje son el resultado de rasgos biológicos heredados: la calidad del cuidado prenatal y de las interacciones entre padres e hijos tienen fuertes impactos en el desarrollo de las habilidades cognitivas y emocionales necesarias para interceptar o prevenir las reacciones violentas (Karr-Morse y Wiley 1988).

Otro factor muy importante a nivel individual es la exposición temprana a la violencia. Existe suficiente evidencia para afirmar que, tanto en el caso de la violencia doméstica como de la social, el haber estado expuesto tempranamente a la violencia —incluyendo experiencias previas con abuso crónico de niño, donde la persona lo ha experimentado o presenciado— tiene un efecto considerable en la probabilidad de convertirse en adulto violento y abusivo (Huesmann et al. 1984). Una persona que tiene un trauma neurológico y también ha sufrido experiencias tempranas de maltrato y negligencia, posee una combinación de factores que predicen fuertemente la presencia de comportamiento criminal en la edad adulta.

### **Factores del hogar**

Los factores que contribuyen a la violencia a nivel de hogar son igualmente relevantes para un análisis completo de la violencia doméstica y social. Los factores principales son: el tamaño de la familia y el grado de hacinamiento, la historia de violencia familiar, la dinámica y las normas (especialmente cuando las normas predominantes son más autoritarias que igualitarias o democráticas) y el ingreso *per cápita* del hogar. Los padres chilenos con cua-

tro hijos o más resultaron ser tres veces más violentos con sus hijos que los padres con un solo hijo (Larrain et al. 1997). Una posible explicación para este hecho es que la mayor densidad o hacinamiento de las familias más grandes conlleva frustración y propicia conductas violentas. En el mismo estudio, niños con padres que son violentos entre ellos también sufrieron mucho más abuso físico que los niños cuyos padres no son violentos. Las familias violentas tienden a perpetuarse. También hay otros comportamientos disfuncionales en la dinámica de las familias y de los hogares, como la incapacidad para desempeñar el rol de padres —incluyendo falta de control y supervisión de los niños—, que están vinculados con comportamiento antisocial, agresivo y criminal (Dahlberg 1998, Farrington 1991). Un estudio transcultural realizado en 90 sociedades mostró que aquéllas con altos niveles de violencia eran también las que tenían normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era dominante y existía una aceptación social de la violencia física (Levinson 1989). Escritoras y activistas feministas han resaltado que las relaciones desiguales entre los géneros son un factor central cuando se trata de explicar la violencia doméstica contra las mujeres. En los Estados Unidos, por ejemplo, una encuesta sobre violencia familiar realizada a nivel nacional en 1975, mostró que la violencia contra las esposas tenía mayores probabilidades de ocurrir cuando dependían económica y psicológicamente de maridos dominantes (Berkowitz 1993).

González y Gavilano (por publicarse), en un estudio de violencia doméstica contra mujeres en Lima, Perú, descubrieron que la pobreza en los hogares aumenta la probabilidad de violencia psicológica y general, pero no la violencia física, ni sexual. El hallazgo (manteniendo otros factores constantes) de que la violencia contra la mujer tenga mayores probabilidades de darse en hogares más pobres puede tener dos explicaciones. La primera es que la pobreza en sí causa mayor violencia. La segunda es que la pobreza (o bajo nivel socioeconómico) no es en sí la causa directa de la conducta violenta, más bien, la pobreza está asociada con el estrés adicional que causa la incertidumbre, las precarias condiciones económicas y el hacinamiento. En general, las personas que tienen una predisposición a comportarse agresivamente (ya sea por naturaleza o por formación) demuestran esta actitud con más frecuencia en situaciones de estrés. En otras palabras, la frustración y el estrés son un detonador situacional de la violencia (Berkowitz 1993).

No obstante, incluso si asociamos, pero no vinculamos causalmente la pobreza a la violencia, la violencia —como se mostró en la sección anterior— empobrece a la gente y a las sociedades.

### **Factores sociales y comunitarios**

Los factores sociales y comunitarios interactúan con las características individuales y la dinámica del hogar. Entre estos factores sociales, a nivel más agregado, resaltan: la desigualdad de ingresos, la violencia en los medios de comunicación, la disponibilidad de armas, los efectos posguerra y los débiles controles institucionales (particularmente la ineficacia de los sistemas policiales y judiciales), las normas culturales y posiblemente los niveles de pobreza de la vecindad y el historial de violencia.

Un conocido estudio sobre índices de criminalidad en las 125 áreas metropolitanas más grandes de los EE.UU. demostró que el crimen es más una función de la desigualdad de ingresos, que de la proporción de gente pobre en las comunidades (Blau y Blau 1982). Un reciente estudio interregional realizado por el Banco Mundial sobre las variables correlacionadas con violencia, demuestra claramente la relación entre la pronunciada desigualdad de ingresos y el comportamiento violento (Fajnzylber et al. 1997). Más claro aún que en el caso de la pobreza, la desigualdad de ingresos aumenta las nociones de privación y frustración, lo que puede constituir fuertes antecedentes de comportamiento violento.

Los niveles de pobreza de un vecindario, sin embargo, sí parecen estar asociados con una mayor violencia. En el caso de la violencia doméstica, existe evidencia empírica de esto sólo para los Estados Unidos (O'Campo et al. 1994). En el caso de la violencia social, la pobreza puede impulsar la violencia, especialmente cuando se asocia con una pronunciada desigualdad de ingresos, una alta tasa de desempleo y un nivel bajo de educación entre los jóvenes (PAHO 1996). No obstante, la pobreza puede ser también el resultado de la violencia, ya que la violencia disminuye el capital humano, físico y social.

Las condiciones fundamentales de pobreza y desigualdad en la Región, pueden convertirse en un factor que contribuya seriamente a la violencia social y doméstica, debido al papel que juegan los medios de comunicación al

difundir los patrones de consumo de los ricos y, de esta manera, acentuar el sentido de carencia de los pobres. Los medios de comunicación también afectan el nivel de violencia cuando en sus programas se premia el comportamiento violento que los televidentes aprenden y después imitan; éstos, a su vez, tienden a estimular e instigar el comportamiento violento en la audiencia. La exposición repetida a los medios de comunicación violentos se asocia consistentemente con mayores índices de agresión, especialmente en los niños (Huesmann y Eron 1986). La violencia de los medios de comunicación es un propulsor situacional para el comportamiento violento. Otros detonadores situacionales incluyen la fácil disponibilidad de armas, así como condiciones ambientales que facilitan el crimen, tales como la falta de privacidad y la ausencia de alumbrado público.

Las sociedades que han pasado por períodos recientes de conflicto bélico continúan siendo vulnerables a brotes de violencia. En El Salvador y Guatemala de posguerra, por ejemplo, la amplia disponibilidad de armas y la atenuación de las inhibiciones contra el uso de la violencia agudizan la influencia de otros factores como la desigualdad, el papel negativo desempeñado por los medios de comunicación y los altos niveles de pobreza. Una comparación de la tasa de homicidios en numerosos países antes y después de haber participado en guerras, arrojó un aumento considerable en la tasa de homicidios, independiente de que las naciones hubiesen ganado o no la guerra y de que su economía de posguerra hubiese o no mejorado (Archer y Garmer 1984). Además, a pesar de que es difícil trazar medidas precisas de desempeño institucional, está claro que la efectividad de los sistemas policiales y judiciales puede estar especialmente comprometida en sociedades que han emergido recientemente de conflictos, lo que a su vez afecta los incentivos y los costos esperados por participar en actos violentos.

La cultura también es un factor determinante del comportamiento. La violencia se entreteje en el tapiz cultural de muchas sociedades y se transforma en parte de un juego de reglas que guían el comportamiento y ayudan a dar forma a las identidades de los grupos. Así, por ejemplo, muchas sociedades aceptan el castigo corporal de los niños lo cual frecuentemente inculca la violencia como una manera aceptable de resolver los problemas. Los estereotipos de género refuerzan la noción del 'derecho' del marido a controlar el comportamiento de su pareja y dicho control se puede ejercer a través del uso de violencia doméstica. A nivel de comunidad, las normas que

tienen que ver con la participación en las organizaciones comunitarias y de autoayuda mutua, tienen importantes implicaciones para la cohesión de la comunidad y, en consecuencia, también para el nivel de violencia. Los determinantes sociales y culturales de la violencia tienen importantes implicaciones para los programas de prevención e intervención de violencia. Especialmente, las iniciativas de prevención de violencia que no toman en cuenta las normas culturales, corren un mayor riesgo de no alcanzar las metas propuestas.

Un alto índice de crimen en la vecindad puede generar en sí más violencia. Un aumento en el crimen violento disminuye las inhibiciones contra la conducta violenta, tanto a través del efecto de la demostración (los criminales dan el ejemplo a aquellos que tanto se inclinan a imitar su comportamiento) y la erosión de las normas sociales y de la cohesión de la comunidad que regula las relaciones interpersonales (Fajnzylber 1997).

La existencia de los factores de riesgo a diferentes niveles de conjunto, no implica una falta de interacción entre los factores que operan en esos diferentes niveles. Por ejemplo, a nivel individual, factores tales como las anomalías biológicas y fisiológicas y el hecho de haber experimentado abuso físico, crean una cierta predisposición para que un individuo se comporte violentamente. Hogares y comunidades que tienen bajos ingresos y alto nivel de hacinamiento, tienen mayor probabilidad de agravar tal predisposición a la violencia, debido al incremento en la frustración y los niveles de estrés. Por el contrario, ingresos altos y bajos niveles de hacinamiento reducen la probabilidad de tener una predisposición al comportamiento violento. Frecuentemente, estímulos situacionales específicos impulsan la violencia doméstica o social, activando factores individuales, como pasa con las experiencias previas de abuso físico.

### **Políticas para contrarrestar la violencia**

Los políticos y funcionarios públicos que están conscientes, tanto de los costos socioeconómicos generados por la violencia y el incremento de la violencia doméstica y social, como del incremento de la violencia a través del tiempo, quieren actuar de inmediato para reducir los niveles de violencia. Las acciones deberán estar orientadas a los diversos factores que contribu-

yen al problema. Precisamente, porque el fenómeno de la violencia es multicausal, generalmente se necesita una combinación de acciones a diferentes niveles (a nivel del individuo, del hogar y de la comunidad). Ello no debe excluir la posibilidad de políticas orientadas a factores de riesgo específicos (tales como programas que incentiven el canje de armas o campañas contra el abuso del alcohol o las drogas) que pueden ser, en sí, muy efectivas; además, dichas políticas son más fáciles de implementar de manera exitosa. Los gobiernos deben comparar los costos y beneficios de los 'programas integrados' *versus* 'los programas focalizados en un factor de riesgo específico'.

Las opciones políticas se pueden clasificar en 'políticas preventivas' y lo que se pueden llamar 'medidas de tratamiento o remediales'. Sería ideal contar con datos sobre los costos y beneficios de los programas integrados y comparar éstos con los programas focalizados; así como sería también de gran ayuda tener datos sobre políticas preventivas *versus* políticas remediadoras aplicadas en diferentes lugares. Esto facilitaría la elección de la estrategia más rentable. Desafortunadamente, hay poca o casi ninguna información en la Región sobre los costos de los programas, ni siquiera desde el punto de vista de la contabilidad, para evaluar las opciones de los programas, sin mencionar el conocimiento de los beneficios generados por los diferentes tipos de programas.

Los expertos concuerdan en que las estrategias preventivas son generalmente más efectivas en cuanto a costos que las estrategias de tratamiento. Bruner (1996), por ejemplo, examinó los rendimientos potenciales a la inversión en centros de familias en vecindades de alto riesgo de Allegheny County, Pensilvania, y encontró que tales centros serían rentables si mediante su uso se obtuviera un cinco por ciento o más de reducción en gastos o servicios remediadores sociales, una suposición bastante razonable. Caldwell (1992) estimó que en el estado de Michigan, los costos del crimen adulto —como resultado de maltrato en la niñez y el cuidado prenatal inadecuado— ascienden a \$175 millones al año. Dar una educación completa a los padres de cada familia que espera su primer hijo costaría sólo \$43 millones al año y tendría otros beneficios colaterales, aparte de reducir el crimen entre los adultos. Esto también reduciría los gastos en servicios de protección, custodia temporal, costos de salud de infantes con bajo peso al momento de nacer y la reducción de gastos en el sistema de justicia juvenil (Caldwell 1992, en: *National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect Information*

1998). Como se puede apreciar, un programa educativo comprensivo para los padres puede ser altamente rentable.

La prevención puede ser especialmente rentable en situaciones donde niveles muy altos de violencia coexisten con un ineficiente desempeño por parte de instituciones claves de control social, tales como las judiciales y las policiales, lo que ocurre en gran parte de América Latina y el Caribe. Más aún, ya que los estudios han mostrado que el comportamiento violento a menudo tiene sus raíces en la naturaleza de los antecedentes biológicos y el aprendizaje social en los años formativos, es esencial dirigir las actividades de prevención a una población meta muy joven y a sus padres.

Es importante reconocer que la prevención y el tratamiento no son opciones dicotómicas, sino que más bien forman parte de un continuo de políticas. Al lado del tratamiento hay, por ejemplo, políticas de tratamiento más convencionales que involucran típicamente el sistema policial, judicial y penal. La meta específica de estas políticas es controlar la conducta de los individuos que se involucran en la violencia (Frühling 1997). Al avanzar en este continuo, tenemos las medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de riesgo particularmente alto, como son hombres jóvenes que han presenciado o han experimentado violencia cuando eran niños. Estas medidas intentan modificar las conductas que ponen a dichas personas en riesgo de ser victimarios o víctimas de la violencia.

Al lado opuesto del continuo tenemos las políticas de prevención primaria que intentan cambiar las actitudes, normas y comportamientos sociales de la población general; dichas políticas a menudo apuntan a más de un factor de riesgo y con ellas se intenta influir sobre la conducta de ciertos grupos de diferentes edades u otros tipos de individuos, tales como padres y niños pequeños. En el lado de la prevención, del continuo tratamiento-prevención, es práctico distinguir entre la prevención que se centra en los antecedentes situacionales del comportamiento violento y en la prevención que se centra en los determinantes sociales de la violencia. La primera se centra en las víctimas potenciales y busca reducir la probabilidad de comportamiento violento (al dificultar el crimen violento, hacerlo más riesgoso o menos gratificador), mientras que el segundo tipo de prevención está dirigida a los agresores potenciales y busca reducir la probabilidad de generar individuos violentos (haciendo hincapié en ser buenos padres y en los programas de aprendizaje social positivo con niños pequeños y/o sub-

grupos en la población que tengan un alto riesgo de involucrarse en conductas violentas).

Para poder ilustrar las formas más efectivas de tratar la violencia, es bueno examinar en detalle cuatro factores contribuyentes y explorar qué intervenciones ya probadas dan mejores resultados. Los cuatro factores seleccionados son representativos y prominentes en la Región y, además, recalcan la manera en que las diversas opciones de políticas pueden tener un impacto en los diferentes factores contribuyentes a la violencia. Estos factores son: a) factores que promueven el aprendizaje de la violencia, b) alcoholismo/uso de drogas, c) pobreza y desigualdad, d) disponibilidad de armas.

### **Aprendizaje de la violencia**

Existen factores a distintos niveles que promueven el aprendizaje de la violencia. Al nivel de individuo, dichos factores incluyen el abuso físico o la exposición al abuso y a modelos agresivos, así como un bajo nivel educacional. Al nivel de hogar, dichos factores incluyen un desempeño ineficiente de los padres y el estar expuestos a normas autoritarias. Al nivel de sociedad estos factores incluyen el papel negativo de los medios de comunicación y de los valores culturales que aceptan y/o promueven la violencia.

Ya que es más fácil prevenir el aprendizaje de la agresión antes que promover su ‘desaprendizaje’, los pasos preferidos a seguir incluyen la promoción del desarrollo social de niños y grupos de alto riesgo, así como la prevención de la violencia doméstica. El sistema educacional tiene el potencial de modificar los valores culturales que promueven la utilización de la violencia. La reforma curricular que reduce los estereotipos sobre el papel de los sexos en las escuelas (por ejemplo, mediante la enseñanza de contribuciones femeninas a la clase de historia, la eliminación de los estereotipos relativos al papel de los sexos en los libros a usar y la promoción de la participación de las niñas en los deportes), es un paso importante para lograr la igualdad de los géneros y reducir la violencia, como una promoción de los valores cívicos.

Los recursos educacionales dirigidos a enseñar métodos no agresivos de resolución de conflictos en las escuelas pueden ser muy efectivos, especialmente en las comunidades de alto riesgo. Los programas educacionales inno-

vadores en los Estados Unidos y Canadá que enseñan a los niños habilidades para resolver conflictos de manera pacífica (véase Jaffe, Sundermann y Schiek, por publicarse), han generado resultados positivos. Las escuelas son también un vehículo ideal para identificar niños y familias con 'alto riesgo' de violencia, que se pueden beneficiar con los servicios disponibles. Las inversiones complementarias incluyen buenos programas de enseñanza para que los padres puedan reforzar en la casa las lecciones aprendidas en las escuelas y programas para las etapas tempranas de desarrollo del niño, que provean atención médica y apoyo adecuados para las madres y les den a los niños la crianza y los modelos a seguir necesarios para un desarrollo saludable.

También son apropiadas las actividades educativas informales de la comunidad, donde se enseña a los ciudadanos sobre las sanciones legales contra la violencia, las estrategias efectivas de prevención con base en la comunidad y los servicios sociales disponibles para las víctimas de la violencia. Es importante que las organizaciones no gubernamentales, así como las distintas asociaciones comunitarias, emprendan estos esfuerzos. Los grupos que abogan por los derechos de la mujer pueden ser muy instrumentales en la implementación de actividades educativas informales que combatan la violencia doméstica. Además, se pueden dirigir actividades similares a la audiencia masculina, ya que son los hombres los agresores más probables, como se está realizando en Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y México. Estos programas tienen un componente mediador, que enseña a los hombres violentos a controlar su comportamiento y un componente preventivo, en el que se ayuda a desvincular las nociones de masculinidad y violencia.

Las campañas educacionales de los medios de comunicación masivos son una respuesta potencialmente efectiva, ya que proporcionan modelos de comportamiento pacífico y refuerzan las respuestas pacíficas. El Banco Interamericano de Desarrollo, en colaboración con varios gobiernos y grupos que abogan por los derechos de la mujer en Latinoamérica y el Caribe, desarrolló y distribuyó un video educativo que busca aumentar la toma de conciencia respecto al problema de la violencia doméstica. Los efectos educativos pueden involucrar los medios de comunicación comerciales, incentivándolos a producir y difundir imágenes más positivas de interacciones interpersonales (hombre-mujer, adulto-niño). Puede ser muy positivo mostrar ejemplos de soluciones pacíficas a los conflictos, especialmente en los pro-

gramas de entretenimiento (como es el caso de las telenovelas). Los resultados de varios estudios realizados en los EE.UU. señalan la importancia de tener modelos más positivos de la mujer y de soluciones pacíficas a conflictos, con el fin de reducir la violencia doméstica y social (*Pan American Health Organization* 1996, Shifter 1997). La participación de los medios de comunicación, incluyendo los medios de comunicación comerciales, en campañas de prevención de violencia puede contrarrestar el efecto negativo de los medios de comunicación en cuanto al aprendizaje de la agresión.

### **Abuso de sustancias**

El abuso de drogas y bebidas alcohólicas es un factor de riesgo bien establecido para la violencia doméstica y social, a niveles individual y comunitario. Desde el punto de vista preventivo, se puede considerar una variedad de opciones. Quizás la más prometedora y de resultados comprobados es un conjunto de medidas implementadas en el programa DESEPAZ (Desarrollo, Seguridad y Paz) en Cali, Colombia. El programa partió de un enfoque epidemiológico y documentó en detalle los incidentes violentos, incluyendo información sobre niveles de alcohol y el lugar donde ocurrieron los incidentes. Esta información le permitió a la administración municipal desarrollar medidas específicas que apuntan a combatir el comportamiento violento. Estas medidas incluyen: aumentar el alumbrado en las calles, tomar una serie de medidas destinadas a fomentar el diálogo con los líderes de pandillas y limitar la disponibilidad de bebidas alcohólicas mediante la prohibición de su venta durante ciertos períodos. La tasa de homicidios bajó considerablemente en Cali después del establecimiento de estas medidas, lo cual demostró que los gobiernos municipales tienen herramientas disponibles para reducir la violencia social (Guerrero 1997). Además, si los medios de comunicación llevan a cabo campañas de amplio alcance que estén bien planificadas y que estén dirigidas a jóvenes y a otros grupos específicos, se pueden resaltar los riesgos y reducir el atractivo que representa el consumo de drogas y alcohol.

Como medidas preventivas adicionales, es bueno considerar un rango de políticas que apunten a tratar, si bien indirectamente, algunas de las condiciones que fomentan el uso de alcohol y drogas. Entre dichas medidas tenemos: programas de empleo orientados a los sectores de la población de

más alto riesgo (Banco Mundial 1997), servicios comunitarios integrados (por ejemplo, mejoramiento de los barrios pobres, instituciones recreacionales o centros para adolescentes) que pueden ayudar a renovar el capital social y promover normas y respaldo, especialmente para la gente joven (Moser y Holland 1997). Por último, tenemos las medidas que implican múltiples esfuerzos para evitar el aprendizaje de los comportamientos agresivos descritos anteriormente. La idea es proveer a los hombres jóvenes de alto riesgo con alternativas que no sean compatibles con el abuso de drogas y alcohol y el comportamiento violento, incluyendo trabajo remunerado y deportes. En este esfuerzo de apoyar los programas de empleo para jóvenes en riesgo, aparte de contar con la participación de importantes agencias municipales y del gobierno nacional, puede ser de mucha ayuda contar con organizaciones del sector privado y con organizaciones multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Por último, con el fin de prevenir la distribución de drogas a lo largo del hemisferio, es importante reforzar la capacidad de las instituciones, especialmente las constituidas por el sistema policial y judicial, para que desempeñen bien su papel y función profesional. Los gobiernos de varios países de la Región, a través de sus ministerios de justicia, han resaltado la importancia de las reformas policiales y judiciales en su agenda. En consecuencia, el Banco Interamericano de Desarrollo está suscribiendo un número de reformas institucionales en la Región, específicamente las reformas judiciales y policiales (Jarquin y Carrillo 1997), el Banco Mundial está apoyando reformas judiciales. Las medidas legislativas a nivel nacional, junto con el trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de Estados Americanos y de la Convención de Viena de las Naciones Unidas, pueden ayudar a establecer normas regionales e internacionales que promuevan una mayor cooperación para enfrentar colectivamente el problema de las drogas.

## **Pobreza y desigualdad**

Los altos niveles de pobreza y desigualdad que contribuyen directa o indirectamente a la violencia doméstica y social en América Latina y el Caribe, son problemas difíciles de solucionar. Específicamente en el caso de la desi-

gualdad, que alcanza el índice más alto del mundo y no ha disminuido es las últimas dos décadas (BID 1998). No es de extrañarse que la Región tenga los altos índices de violencia que tiene. Como se mencionó anteriormente, la pobreza y la desigualdad crean sentimientos de carencia y frustración y aumentan el estrés, todos antecedentes fuertes de violencia. El comportamiento violento, por otro lado, empobrece a la gente y consolida la desigualdad. Las políticas de acción a este respecto son mayormente preventivas y de efecto rezagado.

En este sentido, las medidas macroeconómicas, junto a políticas implementadas por el sector privado y el público, pueden ser de gran ayuda en la generación de empleos. Tener un empleo bueno y estable puede tener un efecto positivo que aminore la probabilidad de que un individuo se involucre en violencia doméstica o social, especialmente si vive en una sociedad donde los sistemas de bienestar social son ineficaces. Los empleos para la mujer en particular pueden tener beneficios múltiples muy convenientes. Ellos pueden ayudar a reducir la desigualdad y la fecundidad (que se asocia tanto con desigualdad como con violencia) y pueden modificar el balance del poder en las relaciones entre los miembros familiares, sirviendo como protección contra la violencia en el hogar o, por lo menos, dándole a la mujer algún grado de autonomía económica, en caso de que ella tenga que desligarse de una relación peligrosa. Las medidas complementarias que se deberían considerar son las que facilitan la participación de la mujer en la fuerza laboral. Entre ellas podemos mencionar mejoramientos en el acceso al agua, electricidad y transporte, para reducir el tiempo que emplea la mujer en el trabajo no remunerado de la casa, mejoras en la calidad de la enseñanza para las jóvenes y un mejor acceso de la mujer a asistencia crediticia y técnica (BID 1998).

Además, los fondos de inversión social (tales como los que están siendo implementados en Jamaica y en otros países) pueden ayudar a reabastecer el capital social reducido en una comunidad. Los programas pueden incluir apoyo para el equipamiento y la rehabilitación de instituciones deportivas, centros para adolescentes, centros de entrenamiento y actividades enfocadas a la solución de conflictos (Moser 1996).

Estudios preliminares indican que la mejor solución para la desigualdad es el mayor acceso a los servicios de educación y salud (Birdsall y Sabot 1994, BID 1998). Un estudio reciente del Banco Mundial descubrió que la educación tiene un efecto rezagado en la reducción del crimen, efecto que

se materializa no cuando la persona se está educando, sino cuando pasa a ser adulta (Fajnzylber 1997). Aun así, pensando en el largo plazo, los políticos y funcionarios públicos que quieran resolver el problema de la violencia podrían considerar varias reformas institucionales, incluyendo la distribución de más recursos especialmente a la educación primaria de calidad, universalizando la enseñanza secundaria, incrementando la calidad y los salarios de los profesores y, por último, dándoles más autoridad a los colegios locales para que puedan encargarse de sus propios asuntos (Puryear y Bruner 1995). Estas medidas de reforma institucional deberían estar orientadas a eliminar los estereotipos de los sexos en el área de la enseñanza y, de manera más general, asegurar la igualdad de los géneros cuando se trata de tener acceso a instrucción de calidad. Además, como respuesta a los altos niveles de desigualdad que tienden a producir resentimientos y una mayor distancia entre las comunidades y los representantes del sector público, se podría considerar la opción de la policía comunitaria. Sin embargo, de considerarse esto, se deben tener en cuenta también las dificultades potenciales de implementar modelos descentralizadores de policía en una región con una cultura de policía institucional altamente jerárquica (Neild 1998). Un ejemplo interesante es Viva, en Río de Janeiro, Brasil, donde desde principios de la década del noventa se ha desarrollado una estrategia esencialmente preventiva basada en una relación más efectiva entre las fuerzas policiales y los residentes de la comunidad (Sussenkind 1997, Fernandes 1997). Otro ejemplo es un proyecto piloto sobre policía comunitaria en San José, Costa Rica. Una evaluación de fin de año registró una reducción tanto en el crimen como en la percepción de la inseguridad, así como una mejoría en la imagen de la policía (Chinchilla y Rico 1997). En todo caso, la policía comunitaria constituye una política prometedora, ya que genera confianza en la comunidad y les da a sus residentes mejor y más efectiva protección, que puede ayudar a reducir las marcadas desigualdades en los servicios y a tratar de enfrentar las consecuencias de tales desigualdades.

## **Disponibilidad de armas**

Se sabe a ciencia cierta que uno de los mayores factores de riesgo, particularmente en la violencia social, es la disponibilidad de armas. Las armas in-

citan a la violencia y agravan los episodios violentos. En una variedad de casos, su disponibilidad es el resultado directo de muchos años de guerra y de conflicto interno. El problema es quizás más marcado y agudo en América Central, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, países que vienen saliendo de conflictos internos. En estos países se han llevado a cabo programas especiales, con distintos resultados, como una manera de controlar la disponibilidad de armas. Dichos programas se han conducido típicamente dentro del marco de acuerdos políticos de paz entre los combatientes; sin embargo, es importante continuar este esfuerzo de desarme más allá del proceso de paz, dando incluso incentivos a los residentes para que entreguen sus armas (Cruz y Romano 1997). El programa desarrollado en Bogotá, Colombia, bajo el gobierno municipal de Antanas Mockus para comprar las armas en manos de los civiles, es un esfuerzo prometedor a este respecto. Este programa ilustra el valor de la colaboración entre el sector público y la sociedad civil (por ejemplo, la Iglesia) en la implementación de una campaña exitosa. También señala la importancia de mensajes simbólicos para cambiar la cultura de violencia, por ejemplo, fundir las armas y hacer con ello cucharas para infantes (Mockus 1998). Otra experiencia interesante relativa al control de armas es la de Cali, donde el transporte de armas se prohibió durante ciertos fines de semana de alto riesgo. Guerrero (1997) estima que esta medida contribuyó parcialmente a la reducción de la tasa de homicidios en Cali.

La legislación nacional y la aplicación de acuerdos internacionales e instrumentos relativos al control de armas pequeñas (como fue propuesto por México y adoptado en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en junio de 1997), pueden ser muy útiles para la implementación de normas a nivel nacional y regional que controlen la disponibilidad de armas. Otra manera de limitar la cantidad de armas disponibles es fomentar actividades que apunten a la aplicación más efectiva y responsable de la ley mediante una fuerza policial reformada y más profesional.

### **Próximos pasos**

La agenda contra la violencia de la Región enfrenta desafíos prácticos y de investigación. Como se mencionó en este trabajo, se ha dedicado mucho

tiempo al estudio y a la investigación sobre la violencia, usando una variedad de perspectivas disciplinarias. El conocimiento generado en las últimas cuatro o cinco décadas en los países industrializados se puede sintetizar, transferir y utilizar. Las investigaciones futuras sobre violencia en la Región deberán ser puntuales y prácticas. Se deben emprender nuevas investigaciones sólo para cerrar brechas conceptuales (tales como la relación entre la violencia social y la violencia doméstica) o para identificar factores de riesgo que corresponden a ciertas áreas en particular. Se necesitan estudios adicionales, en particular en relación a tres temas que contribuirán directamente al diseño de programas para combatir la violencia como son: la magnitud, los costos y las evaluaciones de programas pilotos y de 'buenas prácticas'.

También se debe mejorar considerablemente la recopilación de estadísticas fidedignas y comparables sobre la incidencia y la prevalencia de la violencia, así como también se necesita expandir el rango de medidas usadas para establecer su magnitud. La tasa de homicidios es un indicador importante, pero no es el mejor indicador del nivel de pobreza en una sociedad. El subregistro de los actos de violencia constituye un problema serio, especialmente en el caso de la violencia doméstica.

Estudios acerca de costos y consecuencias de la violencia, que ya se están realizando en muchos países, junto con datos más confiables sobre la magnitud del problema, sirven para justificar e identificar áreas que requieren intervención. Sin embargo, el componente, hasta ahora ausente, pero más difícil y esencial para el diseño de programas efectivos, es el conocimiento práctico sobre qué es lo que funciona. Existe una necesidad urgente de investigar y documentar las buenas prácticas, evaluar proyectos pilotos en operación y lanzar una serie de iniciativas piloto que incluyan componentes de evaluación en una variedad de sectores.

En el área de los programas contra la violencia, un gran desafío está en la prevención, manteniendo presente, sin embargo, el hecho de que existe un continuo que se extiende desde la prevención hasta el tratamiento. Hasta ahora los esfuerzos de la Región se han centrado en combatir la violencia con acciones punitivas a través de la policía y los juzgados y también en ofrecer tratamiento a las víctimas de la violencia. A pesar de que el castigo efectivo es un poderoso factor disuasivo contra el crimen hay un sinnúmero de otras medidas de prevención, con bajos costos comparativos y altos retornos potenciales que han brillado por su ausencia. Existe sólo una

cantidad reducida de programas de prevención, muchos de ellos en Colombia, que ha tomado la delantera en la investigación de las acciones contra la violencia.

Las medidas preventivas pueden reducir los factores de riesgo de la violencia, aumentar los factores de protección y tratar los factores determinantes del crimen y la violencia de índole situacional o social. Las medidas situacionales pueden incrementar los riesgos y reducir los beneficios de las conductas violentas, así como pueden minimizar los estímulos para las acciones agresivas. Las medidas preventivas se pueden dirigir a toda la población (prevención primaria) o a grupos de alto riesgo, como niños que han sido abusados, jóvenes desempleados y hogares monoparentales (prevención secundaria). Al instaurar las medidas preventivas se deben tomar en cuenta los vínculos conceptuales entre la violencia doméstica y la violencia social e intervenir lo antes posible en las vidas de los individuos.

Programas intensivos para la prevención del abuso infantil llevados a cabo por organizaciones comunitarias (incluyendo las iglesias locales), así como por escuelas primarias y secundarias, podrían contarse entre los programas más modestos, con grandes dividendos desde el punto de vista de la prevención del crimen. Otros programas de bajos costos y alta productividad incluyen programas materno-infantiles, de desarrollo de la niñez temprana, de prevención de abuso de alcohol y drogas y medidas para prevenir crímenes situacionales, incluyendo programas de control e intercambio de armas, alumbrado público y otras medidas de seguridad pública, así como restricción a la venta de alcohol durante periodos de alto riesgo. Campañas educativas bien diseñadas y enfocadas en los medios de comunicación que incluyan la programación comercial, pueden ayudar considerablemente a reforzar los valores cívicos, cambiar modelos de conducta aceptable entre los sexos y a prevenir la violencia doméstica y social. El Cuadro 5 presenta una lista de algunas acciones para prevenir la violencia por sector, lo que sugiere la viabilidad potencial de programas sectoriales e integrados para prevenir la violencia.

Los programas contra la violencia, aunque en el continuo de políticas estén más cerca del lado de la prevención o estén más cerca del lado del tratamiento, tienen que estar dirigidos a un grupo meta (por ejemplo: estudiantes de escuelas primarias, miembros de pandillas juveniles), un lugar donde se pueda localizar el grupo en cuestión (por ejemplo: escuelas, cen-

tros de detención) y un método o estrategia para lograr la reducción de la violencia (por ejemplo: enseñar a resolver conflictos de manera no violenta, entrenamiento vocacional) (*National Center for Injury and Control* 1993). Las municipalidades son un lugar especialmente prometedor para acciones contra la violencia, especialmente por las actividades multisectoriales que requieren coordinación, lo que se puede lograr más fácilmente a nivel municipal que nacional. Dado el escaso historial de iniciativas para la prevención de violencia y su tratamiento en América Latina, también es esencial que todas las actividades tengan un serio componente de evaluación que, como mínimo, permita medir tanto el impacto del programa en los participantes (*versus* un grupo de control bien definido), como los costos del programa.

Los programas contra la violencia necesitan dar prioridad a los vecindarios pobres, ya sea porque éstos tienden a sufrir mucha más violencia que aquéllos donde hay más dinero o porque el capital social de los pobres es especialmente vulnerable a la erosión, a raíz de la violencia. Las inversiones dedicadas a prevenir la violencia en etapas tempranas de desarrollo del niño y a aumentar las oportunidades económicas de los pobres, especialmente mujeres y hombres jóvenes, constituyen medidas críticas de prevención de la violencia, reducción de la desigualdad y promoción del crecimiento económico. Los múltiples beneficios que acarrea la prevención de la violencia en el bienestar humano y su contribución a los derechos humanos, así como su impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, hace que las inversiones en estos programas encajen perfectamente en la agenda del Banco Interamericano de Desarrollo.

### Cuadro 5

#### Acciones para prevenir la violencia, clasificadas por sector

Sector	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas educacionales que enseñan destrezas para resolver conflictos.</li> <li>- Programas de estudio y textos escolares no sexistas.</li> <li>- Intervenciones a nivel cognitivo (control de la ira, autocontrol cognitivo, razonamiento moral y desarrollo de empatía social).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejor ambiente escolar (manejo de alumnos en las aulas, políticas y reglas escolares, seguridad escolar, menos intimidación).</li> <li>- Programas educacionales técnicos, que reducen las tasas de deserción escolar y mejoran las oportunidades para entrar al mercado laboral.</li> <li>- Mayor cooperación con clínicas de salud, policía y departamentos de servicio social.</li> <li>- Programas de mediación entre compañeros.</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor acceso a servicios de salud reproductiva.</li> <li>- Mejor identificación de víctimas en lugares de asistencia médica.</li> <li>- Mejor registro de víctimas de violencia.</li> <li>- Información sobre la prevención de violencia para mujeres que usan servicios médicos (especialmente los servicios de salud reproductiva).</li> <li>- Programas para reducir el abuso de drogas y alcohol.</li> <li>- Programas que incentiven infantes saludables / madres saludables.</li> <li>- Programas de apadrinaje entre pares sobre los peligros que conlleva un estilo de vida violento.</li> </ul>
<b>Justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros alternativos, descentralizados para la resolución de disputas.</li> <li>- Incorporación de actividades de prevención de violencia en proyectos de reforma judicial sectorial.</li> <li>- Leyes o regulaciones que limiten la venta de alcohol durante ciertas horas/días.</li> <li>- Acuerdos nacionales e internacionales para controlar la disponibilidad de armas.</li> <li>- Reformas al sistema judicial para reducir los niveles de impunidad.</li> <li>- Capacitación al sistema judicial sobre el tema de la violencia doméstica.</li> </ul>
<b>Policía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria orientada a la solución de problemas.</li> <li>- Capacitación policial, incluyendo capacitación sobre asuntos de violencia doméstica y derechos humanos.</li> <li>- Mayor cooperación con otras agencias.</li> <li>- Programas para recuperar las armas en manos de la población civil.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor índice de casos resueltos y procesados para reducir los niveles de impunidad.</li> <li>- Programas para evitar la discriminación en el reclutamiento de policías.</li> <li>- Mejor recolección de informes.</li> </ul>
<b>Servicios sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres para parejas sobre cómo resolver conflictos de manera no violenta.</li> <li>- Entrenamiento de habilidades sociales.</li> <li>- Servicios de guardería infantil de buena calidad y confiables.</li> <li>- Programas de tutelaje para adolescentes de alto riesgo.</li> <li>- Programas para enseñar a ser buenos padres (incluyendo el establecimiento de límites, mediación y resolución no violenta de conflictos).</li> <li>- Servicios comunitarios integrados (por ejemplo: centros de recreación).</li> </ul>
<b>Medios de comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas de comunicación para cambiar las normas sobre la violencia.</li> <li>- Reducción en la programación violenta, especialmente en la programación para niños.</li> <li>- Entrenamiento de periodistas en lo relativo a reportajes sobre crímenes.</li> <li>- Programas de capacitación para los medios de comunicación.</li> </ul>
<b>Desarrollo Urbano/ Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación de temas de seguridad relativos a programas para la construcción de viviendas, mejoramiento de vecindarios (alumbrado público en las calles, configuración de espacio, parques, etc.).</li> <li>- Infraestructuras para deportes y recreación.</li> <li>- Infraestructura para organizaciones vecinales.</li> </ul>
<b>Sociedad Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación de organizaciones no gubernamentales para cooperar y monitorear los esfuerzos de reforma de la policía.</li> <li>- Apoyo del sector privado a las iniciativas para prevenir la violencia.</li> <li>- Subsidio/financiamiento de organizaciones no gubernamentales para proveer asistencia en las etapas tempranas de desarrollo del niño.</li> <li>- Programas para jóvenes de alto riesgo.</li> <li>- Involucramiento por parte de la Iglesia y de otros grupos de la comunidad para cambiar las normas prevalecientes sobre violencia.</li> </ul>

Fuentes: Dahlberg (1998), *National Centre for Injury Prevention and Control* (1993), *Rosenberg and Mercy* (1991).

## Bibliografía

- American Psychological Association  
 1993 *Violence and Youth, Volume 1*. New York: American Psychological Association.
- Archer, D. y R. Gartner  
 1984 *Violence and Crime in Cross-National Perspective*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo  
 1998 Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report. Washington, D.C.
- Banco Mundial  
 1993 *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 
- 1997 Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean. The State of Rio de Janeiro and The Inter-American Development Bank. Seminar on "The Challenge of Urban Criminal Violence". Río de Janeiro, Brazil, Marzo 2.
- Bandura, A.  
 1973 *Aggression: A Social Learning Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Berkowitz, Leonard  
 1993 *Aggression: Its Causes, Consequences and Control*. New York: McGraw Hill, Inc.
- Birdsall, Nancy y Richard Sabot  
 1994 Inequality, Exports and Human Capital in East Asia: Lessons for Latin America. En: *Redefining the State in Latin America*, ed. Colin Bradford, Jr. Paris: Centro para el Desarrollo de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blau, J. R. y P. M. Blau  
 1982 The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. En: *American Sociological Review* 47: 114-129.

- Bonell, Andrés; Pedro Gómez y Fernando Moreno  
1996 *Efectos del aumento en la criminalidad sobre la inversión industrial en Colombia*. Unpublished thesis, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Bruner, C.  
1996 *Potential Returns on Investment from a Comprehensive Family Center Approach in High-Risk Neighborhoods*. Background paper. Allegheny County Study. Des Moines, Iowa: Child and Family Policy Center.
- Caldwell, R. A.  
1992 *The Costs of Child Abuse vs. Child Abuse Prevention: Michigan's Experience*. East Lansing, Michigan: Michigan Children's Trust Fund.
- CEDE-UNIANDES  
1997 *Violencia en Colombia: Dimensionamiento y políticas de control*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.
- Centers for Disease Control  
1989 *Injury Prevention: Meeting the Challenge. A Report of the National Committee for Injury Prevention and Control*. New York: Oxford University Press.
- Cervantes Islas, Francisco  
S/f. Helping Men Overcome Violent Behavior Toward Women. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins Press.
- Chinchilla, Laura y José María Rico  
1997 *La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina*. Miami, Florida: Center for the Administration of Justice, Florida International University.
- Cruz, José Miguel y Luis Ernesto Romano  
1997 *La violencia en El Salvador en los noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- CSN Economics and Insurance Resource Center  
 1997 *Childhood Injury: Cost and Prevention Facts*. Landover, MD: National Public Services Research Institute.
- Cuellar de Martínez, María Mercedes  
 1997 *Valores y capital social en Colombia*. Bogotá: Fundación Porvenir and Universidad Externado de Colombia (proyecto de investigación en curso).
- Dahlberg, Lina  
 1998 Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors and Prevention Approaches. *American Journal of Preventive Medicine* 14 (4): 259-272.
- Dembo, R. L. et al.  
 1992 The Role of Family Factors, Physical Abuse and Sexual Victimization Experiences in High\_Risk Youths' Alcohol and Drug Use and Delinquency: A Longitudinal Model. *Violence and Victims* 7 (3): 245\_266.
- Eron, Leonard y Ronald Slaby  
 1994 Introduction. In *Reason to Hope. A Psycho\_Social Perspective on Violence and Youth*, ed. L. Eron. Washington, D.C.: American Psychological Association.
- Fajnzylber, Pablo  
 1997 *What Causes Crime and Violence?* Washington D.C.: The World Bank, Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean. (September 26).
- Fernandes, Rubem César  
 1997 *Viva Rio: Processos de integracao civica da cidade. La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo, Taller 8*. Inter\_American Development Bank. Barcelona, Spain, 13-15 de marzo.
- Frühling E., Hugo  
 S/f. *La violencia delictual en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, propuestas y recomendaciones*. New York: United Nations Development Programe.
- 
- 1997 *La prevención del crimen: Notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la delincuencia*. Meeting on

“El desafío de la violencia criminal urbana.” Estado de Río de Janeiro/Inter-American Development Bank. Río de Janeiro, Brazil, March 2-4.

- 
- 1995 Judicial Reform and Democratization in Latin America. Prepared for *Fault Lines of Democratic Governance in the Americas*. North-South Center, University of Miami, Florida, May 4-6.
- Fundación Mexicana para la Salud, Centro de Economía y Salud
- 1997 *La violencia en la Ciudad de México: Análisis de la magnitud y su repercusión Económica*. México: Fundación Mexicana para la Salud, Centro de Economía y Salud. August.
- Gonzales de Olarte, Efraín, y Pilar Gavilano Llosa
- S/f. Does Poverty Cause Domestic Violence? Some Answers from Lima. In *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press (Forthcoming).
- Granados Shiroma, Marcela
- S/f. Building a Network to Assist Victims: Monterrey, Mexico. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Greaves, Lorraine
- 1995 *Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women*. London, Ontario: Centre for Research on Violence against Women and Children.
- Gregori, José
- 1997 *Cimes e direitos humanos*. Meeting “El desafío de la violencia criminal urbana”. Estado de Río de Janeiro/ Inter-American Development Bank, Río de Janeiro, Brazil, Marzo 2-4.
- Guerrero, Rodrigo
- 1997 Epidemiología de la violencia: El caso de Cali, Colombia. En: *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana*, ed. L. Ratinoff. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Heise, Lori L.  
S/f. *Violence Against Women: An Integrated, Ecological Model*. Takoma Park, M.D: The Health and Development Policy Project.
- Heise, Lori, Jacqueline Pitanguy and Adrienne Germain.  
1994 *Violence Against Women: The Hidden Health Burden*. World Bank Discussion Paper No. 255, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Huesmann, L. R. et al.  
1984 The Stability of Aggression Over Time and Generations. *Developmental Psychology* 20: 1120-1134.
- Huesmann, L. R. y L. D. Eron, eds.  
1986 *Television and the Aggressive Child: A Cross-National Comparison*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- IESA, LASCO  
1997 *La violencia en Venezuela: Dimensionamiento y políticas de control. Informe final*. Caracas, Venezuela: IESA y LACSO (July).
- Instituto APOYO  
1997 La violencia intencional en Lima Metropolitana; magnitud, impacto económico y evaluación de políticas de control, 1985-1995. Perú: Instituto APOYO (agosto).
- Instituto de Defensa Legal  
1996 Calles peligrosas: ¿aparte del miedo, qué hacer? *Serie Diálogo y Participación*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal. Noviembre: 26-27.
- Ireland, T. and C.S. Widom  
1994 Childhood Victimization and Risk for Alcohol and Drug Arrests. *The International Journal of the Addictions* 2 (2): 235-74.
- ISER  
1998 Magnitude, custos económicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião.

- Jaffe, Peter G.; S. K. Wilson y D. Wolfe  
1989 Specific Assessment and Intervention Strategies for Children Exposed to Wife Battering: Preliminary Empirical Investigation. *Canadian Journal of Community Mental Health* 7: 157-63.
- Jaffe, Peter G.; Malies Sudermann y Elaine Shiek  
S/f. A School-based Anti-violence Program: Canada. In *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press (Forthcoming).
- Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, eds.  
1997 *La economía política de la reforma judicial*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. Karr-Morse, R. y Meredith Wiley  
1988 *Ghosts from the Nursery: Tracing the Roots of Violence*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Kelley, B.T.; T. P. Thornberry y C. A. Smith  
1997 In the Wake of Childhood Maltreatment. *Juvenile Justice Bulletin*. Washington, D.C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Larrain, Soledad  
S/f. Curbing Domestic Violence: Two Decades of Action. In *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Larrain, Soledad; Jeannete Vega e Iris Delgado  
1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil*. Santiago, Chile: UNICEF.
- Levinson, D.  
1989 *Violence in Cross-Cultural Perspective*. Newbury Park: Sage Publishers.
- Lozano Ascencio, Rafael.  
S/f. Health Impact of Domestic Violence: Mexico City. En *Too Close lo Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.

- Lustig, Nora, ed.  
 1995 *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Macaulay, Margarete May  
 S/f. Informal Education to Prevent Domestic Violence: Jamaica. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison y L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Maccoby, E. E. and C. N. Jadelin  
 1974 *The Psychology of Sex Differences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mesquita da Rocha, Martha  
 S/f. Dealing with Crimes Against Women: Brazil. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison and L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Mockus, Antanas  
 1998 Comunicación personal.
- Morrison, Andrew R. y María Beatriz Orlando  
 1999 Forthcoming. Social and Economic Costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua. En *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, A. Morrison y L. Biehl eds. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Moser, Caroline.  
 1996 *Urban Poverty and Violence: Consolidation or Erosion of Social Capital? A report for the "Second Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean"*. Bogotá, Colombia, Junio30-Julio 2.
- Moser, Caroline and J. Holland  
 1997 *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Documento comisionado por El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Muncial. Washington, D.C. (Febrero).
- Murray, C. y Alan López, eds.  
 1996a *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries and Risk*

*Factors in 1990 and Projected to 2020, Volume 1.* Boston, MA: Harvard University Press.

- 
- 1996b *Global Health Statistics: A Compendium of Incidence, Prevalence and Mortality Estimates over 200 Conditions, Volume 2.* Boston, MA: Harvard University Press.
- National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect Information
- 1998 *Prevention Pays: The Costs of Not Preventing Child Abuse and Neglect.* Washington, D.C.: National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect Information.
- Neild, Rachel
- 1998 *Community Policing, Themes and Debates in Public Security Reform.* Washington, DC: WOLA (Washington Office on Latin America).
- Pan American Health Organization, and World Health Organization
- 1996 *Violence and the Media.* Washington, D.C.: PAHO and WHO (September).
- Parra, Clara Elena
- 1997 *Determinantes de la inversión en Colombia: Nueva evidencia sobre el capital humano y la violencia.* Unpublished thesis. Bogotá: Programa de Economía para Graduados, Universidad de los Andes.
- Puryear, Jeffrey y José Joaquín Brunner, eds.
- 1995 *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas.* Washington, DC: Organization of American States.
- Ratinoff, Luis
- 1997 *Urbanización y crimen.* Meeting: "El desafío de la violencia criminal urbana". Estado de Rio de Janeiro/ Inter-American Development Bank, Rio de Janeiro, Brazil, March 2-4.
- Rosenberg, Mark L. y James A. Mercy
- 1991 Introduction. In: *Violence in America: A Public Health Approach*, ed. Rosenberg, Mark L. and Mary Ann Fenley. New York: Oxford University Press.
- Rubio, Mauricio
- 1995 Crimen y crecimiento en Colombia. En: *Conyuntura Económica* 25, No. 1.

- Shifter, Michael  
 1997 *Violencia y los medios: Agenda democrática*. Document for the Conference "Crimen urbano". Inter-American Development Bank. Rio de Janeiro, Brasil, March 2-5.
- Snively, Suzanne  
 1994 The New Zealand Economic Cost of Family Violence. Report submitted by Coopers and Lybrand to the Family Violence Unit of the New Zealand Department of Social Welfare.
- Stanley, Connie  
 1992 Domestic Violence: An Occupational Impact Study. Tulsa, OK: Domestic Violence Intervention Services, Inc. Unpublished.
- Stark, Evan y Anne H. Flitcraft  
 1991 Spouse Abuse. In: *Violence in America: A Public Health Approach*, Mark L. Rosenberg and Mary Ann Fenley. New York: Oxford University Press.
- Strauss, M. A.; R. J. Gelles and S. Steinmetz  
 1980 *Behind Closed Doors*. New York: Doubleday.
- Strouss de Samper, Jacquín  
 S/f. The Role of Television in Curbing Violence. En: *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison and L. Biehl. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Press.
- Sussenkind, Elizabeth  
 1997 *Brasil: Violencia, juventud e ciudadanía*. Meeting: "El desafío de la violencia criminal urbana". Estado de Rio de Janeiro/ Inter-American Development Bank, Rio de Janeiro, Brazil, March 2-4.
- Valdez, Enrique  
 S/f. Using Hotlines to Deal with Domestic Violence: El Salvador. In *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison and L. Biehl. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins Press (Forthcoming).

Villanueva, Zarela

S/f. Legislative and Judicial Reforms Concerning Domestic Violence: Costa Rica. In *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, eds. A. Morrison and L. Biehl. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins Press (Forthcoming).

Wolfe, D. A.; P. Jaffe; S. Wilson and L. Sluszarzck

1985 Children of Battered Women: The Relation of Child Behavior to Family Violence and maternal Stress. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 53: 657-65.

# Seguridad ciudadana y violencia en América Latina<sup>1</sup>

Irma Arriagada<sup>\*2</sup>

## Introducción

América Latina se encuentra enfrentada a diversas fuentes de inseguridad. Desde la perspectiva económica, las fuentes son multifacéticas y entre las principales se han destacado las provenientes de los procesos de globalización que han sido acompañados por la declinación de la protección del empleo, por resultados imprevistos de las crisis foráneas y por la volatilidad de los flujos de capital, e inestabilidades macroeconómicas, además de la debilidad de las instituciones para enfrentar esos riesgos (Rodrik, D. 2001). Sin duda, entre las causas más directas de esa inseguridad se encuentra el aumento de la violencia de diversos tipos en la Región y su expresión en la inseguridad creciente de la vida cotidiana de los ciudadanos. La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida en que los grupos interiorizan patrones de comportamiento que no obedecen a las normas legales y sociales, la sociedad se expone cada vez más al uso de la violencia como una forma de resolver conflictos y obtener recursos. Las dificultades en la aplicación de

---

\* CEPAL, Naciones Unidas

1 Presentado a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington 6-8 Septiembre 2001.

2 Versión revisada de parte del texto preparado para la Revista de la CEPAL N°70 en coautoría con Lorena Godoy. Las expresiones vertidas en este texto son de la exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen a la CEPAL.

justicia que las instituciones experimentan para garantizar protección a sus ciudadanos, acentúan la percepción de inseguridad.

## **Relaciones entre delincuencia y violencia**

### **Conceptos de seguridad ciudadana y pública**

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia. En el primer caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos 'subculturales' de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES 1997).

En el segundo caso, privilegiando como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia.

En este contexto de aceleradas modificaciones en el ámbito económico y desarrollo de nuevas necesidades económicas, deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data (guerras civiles, desigualdad de la distribución del ingreso y el acceso a la tierra), la delincuencia aparecería como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalida-

des emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros) (Moulian 1997).

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero 1997; McAlister 1998; Tironi y Weinstein 1990). La violencia tiene relación con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos. A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración, pero para que ésta induzca a actos agresivos tiene que combinarse con ciertas características como bloquear la obtención de un objetivo ya anticipado; provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados con ella, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES 1998: 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD 1998: 128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González, S. y otros 1994).

## Factores asociados a la violencia

La complejidad de la violencia se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles existentes. Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero 1998; Larraín et al. 1997). La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica.

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —propio de la salud pública ‘enfoque epidemiológico’— el cual no busca establecer ‘la causa’ de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero 1998) y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo 1996).

Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes conjuntos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

El cuadro 1 presenta algunos factores sociales y económicos asociados habitualmente con la violencia, sobre los cuales existe información cuantitativa para varios países de América Latina. Hay que destacar que es la interacción de estos factores con otros de carácter más cualitativo, y sobre los cuales no se cuenta con información, la que puede transformar estas carencias en factores de riesgo que podrían generar un clima de violencia.

**Cuadro 1**  
**América Latina 1997: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana**

Factores de riesgo	Países con alta presencia	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cuociente entre 10% más rico y 40% más pobre.	Sobre 11 veces Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá.	Entre 8 y 11 veces Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.	Hasta 8 veces Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay.
2. Pobreza de los hogares urbanos.	40% y más de los hogares Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.	20% y 39% de los hogares Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.	Menos de 20% de los hogares Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay.
3. Tasas de desempleo abierto urbano.	Más de 10% Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela.	Entre 6% y 10% Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú.	Menos de 6% Bolivia, Honduras y México.
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan.	Sobre 15% Honduras y Uruguay.	Entre 8% y 15% Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.	Menos de 8% Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana.
5. Déficit educacional porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio.	Sobre 20% Brasil y Honduras.	Entre 10% y 20% Colombia, Costa Rica Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.	Menos de 10% Argentina, Chile, Panamá y Uruguay.
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan.	Sobre 15% Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay.	Entre 5% y 15% Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay.	Hasta 5% Chile y Panamá.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 1999.

Indudablemente, los factores presentados deben relacionarse con aquellos de carácter histórico y cultural, que tienen gran importancia en la comprensión de los fenómenos de violencia urbana y que permiten entender las diferencias entre un país y otro. A pesar de que éstos no se pueden incluir en este cuadro, la cuantificación de algunos de los factores sociales y económicos indica situaciones de riesgo que es necesario enfrentar con políticas públicas eficaces.

Muchas de las dimensiones medidas, se consideran de una manera aislada en los análisis sectoriales de la educación, el empleo y la pobreza. Sin embargo, la consideración de estas dimensiones conjuntamente plantea escenarios y situaciones diversos de mayor o menor exposición a la violencia y a la delincuencia. Cuando se consideran una o más dimensiones, se pueden potenciar los efectos sobre el crimen y la violencia (sinergia negativa), como sería el caso de un alto desempleo con una gran desigualdad de los ingresos y déficit educacional (ver nuevamente Cuadro 1).

### *Pobreza, delincuencia y violencia urbana*

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza (véase recuadro 1). La experiencia ha demostrado que, más que la pobreza, es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, la que genera mayor violencia, distinción importante puesto que permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia, ya sea la tradicional o la emergente. Diversos estudios en Perú y Colombia no han logrado encontrar una relación entre pobreza y violencia, puesto que las regiones más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (Fedesarrollo 1996; Reyna y Toche 1999).

**Recuadro 1**

**La pobreza no es causa exclusiva de la delincuencia**

**Si así fuera:**

- Habría más delincuencia en los países menos desarrollados, y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.
- Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las crisis económicas más devastadoras, situación que no necesariamente ha sido así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre sucede.
- Entre los delincuentes deberían haber muchos obreros que perciben un salario mínimo, cesantes o personas que llevan tiempo buscando un empleo.
- Los índices delictivos tendrían que bajar a medida que la economía presentara niveles de crecimiento.
- La solución a la delincuencia sería sólo una cuestión de la política económica y del patrón de la distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes.

Fuente: Elaborado en base al Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C. (IMECO 1998).

Aspectos contextuales, como la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad, contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este ‘capital social’ (Putnam 1992) es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, se ha destacado también la existencia de un capital social ‘perverso’, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales (Rubio 1998a).

Una interpretación bastante difundida sobre la violencia es que la pobreza genera frustración, ésta induce a conductas radicales o agresivas, que a su vez crean situaciones de violencia. Desde esta perspectiva, las crisis de las economías de la Región llevarían a que grandes masas de la población queden fuera del mercado de trabajo formal. La frustración resultante las impulsaría a comportamientos agresivos, y esto es lo que explicaría las olas de violencia que sacuden a las grandes ciudades de la Región. Sin embargo, este

análisis (pobreza-frustración-agresión) puede resultar muy superficial para dar cuenta de las diversas y cambiantes situaciones de violencia. De hecho, se pueden encontrar evidencias a favor y en contra de este planteamiento. En Chile, un estudio en Santiago estimó que el alza de un punto porcentual en el desempleo acarrea el 4% más de delitos contra la propiedad, hurtos y robos (García 1997). En ese mismo país, se encontró una mayor orientación a la violencia en los grupos que están a la espera de materializar su integración (desocupados) o aquellos incorporados bajo una forma asalariada, y no en los más marginados del mercado de trabajo (Tironi 1989). En los trabajadores informales, se encontraron actitudes de adaptación y resignación. Así, la agresión no es la única respuesta a la frustración, y los individuos que reaccionan agresivamente, han aprendido a responder agresivamente.

Aun cuando la pobreza no es la única causa de la delincuencia, está asociada a ella, en conjunto con otros factores como la desigualdad y la injusticia social. Muchas de las opiniones que se emiten, atribuyendo a la pobreza la causa de la delincuencia, se basan en el perfil de los aprehendidos y condenados, los cuales son mayoritariamente hombres con bajos niveles socioeconómicos. No obstante, hay que considerar que existe un reducido porcentaje de denuncias, de procesos y más aún de condenados, sobre el total de delitos que se cometen. Hay gran cantidad de delitos no sancionados, como los económicos o la corrupción, muchas veces difíciles de probar, que involucran a grupos económicamente poderosos y que corresponderían a delincuentes con mayor nivel educacional y económico.

### *Mediciones de los delitos y sus costos económicos*

La medición de los hechos violentos enfrenta dificultades relacionadas con la diversidad de definiciones y de clasificaciones para registrar el fenómeno entre los países, dadas las diferencias entre niveles y tipos de violencia en América Latina. La conceptualización de violencia suele ser acotada a la violencia física para efectos de facilitar el uso de formas tradicionales de recopilación de datos, como el registro de lesiones o fallecimientos. Sin embargo, a pesar de que es más difícil evaluar el daño psicológico o emocional, este aspecto puede tener consecuencias de incapacitación y permanentes (Larraín et al. 1997).

En la mayoría de los países no existe una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta dimensionar el problema y construir series que den cuenta de la evolución de la violencia y de la seguridad ciudadana. En lo que respecta al registro de los delitos, se cuenta con tres tipos de fuentes de información: a) policial que registra las denuncias y que expresaría una respuesta de la sociedad civil ante los delitos (De Rementería 1998), b) judicial que registra los procesos penales y c) de salud, en el caso de las defunciones y lesiones. En ningún país de la Región se realizan encuestas de opinión continuas y públicas para evaluar la magnitud y evolución de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, las estadísticas carecen de confiabilidad dado el nivel de subregistro de algunos delitos, como por ejemplo: el de violencia común y, en especial, el de violencia sexual e intrafamiliar. En este último caso, se nota un aumento en casi todos los países, que no es posible atribuirlo a un aumento real del delito sino al aumento de su denuncia, dado un nuevo contexto que ya no considera este tipo de conducta como asunto privado sino como un delito.

Hay avances en el registro estadístico en algunos países —Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Perú y Brasil— respecto a la tipificación y los niveles de violencia, en la medición de los costos económicos y otras formas de evaluación del fenómeno, como las encuestas de victimización, que permiten un análisis de la prevalencia efectiva de la violencia.

Por lo general, se acude a las estadísticas de hechos violentos, en especial de los homicidios, por la gravedad del hecho y por su registro más acucioso y confiable, lo que permite la comparación temporal y entre países (Rubio 1998b). Para efectos comparativos regionales se optó por el indicador tasas de homicidio por cien mil habitantes, el que muestra que desde la década del ochenta y hasta mediados de la del noventa hubo un aumento de la violencia en la Región. Comparaciones internacionales —realizadas a inicios de la década del noventa— ubican a la región de América Latina y el Caribe como una de las más violentas del mundo, con tasas promedio cercanas a 20 homicidios por cien mil habitantes (Guerrero 1998). Más recientemente, en 1995, un estudio de caso para seis países de la Región (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela) calcula una tasa de 30 por cien mil habitantes (Londoño 1998).

Entre la década del ochenta y mediados de la del noventa, las tasas de homicidios han aumentado en todas las subregiones, así como en Brasil y

México. Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se encuentren con mucha mayor frecuencia entre los hombres que entre las mujeres (Arriagada y Godoy 1999).

Junto con el aumento en las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades de un mismo país. El Salvador, con la tasa de homicidios más alta, de 117 por cien mil habitantes, contrasta fuertemente con Chile, que tiene una tasa de 1.8 homicidios por cien mil habitantes alrededor de 1995<sup>3</sup> (véase cuadro 2). La situación de El Salvador llama la atención por su gravedad, aunque las cifras deben examinarse con cierto cuidado puesto que en ese país no existe una institución gubernamental o no gubernamental que sistematice la información sobre violencia. Los datos obtenidos provienen de la Fiscalía General de la República (FGR) y son los de mayor cobertura, aunque no concuerdan con los proporcionados por otras fuentes.

La evolución en Colombia muestra un descenso en relación con 1990, sin embargo, la magnitud total de delitos se ha mantenido constante y la percepción de la sociedad sobre la inseguridad en la que viven ha sido creciente (Trujillo y Badel 1998). La violencia homicida en Colombia ha sido definida como una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos, la que reflejaría un país en guerra, puesto que ninguna sociedad presenta en tiempos de paz niveles semejantes de violencia (Rubio 1998b).

A pesar de las diferencias entre países y regiones al interior de un país<sup>4</sup>, la mayoría presenta un incremento de los homicidios. Durante el período de 1980 a 1990, de un total de 12 países, en 9 aumentó la tasa de homicidios y en tres de ellos han aumentado de cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). Entre 1990 y mediados de la década, las tasas de homicidio

---

3 En Chile, las cifras para 1990 de 3.0 y para 1996 de 1.8 por cien mil corresponden a las denuncias por homicidios a Carabineros, en 1990 los casos de homicidio ingresados a los tribunales de justicia alcanzaban a 9.1 y en 1996 a 8.2 por cada cien mil habitantes, en tanto los aprehendidos alcanzaban a 6.7 en 1990 y a 4.9 por cien mil habitantes en 1996 (Paz Ciudadana 1998a). Considerando cualquiera de estos indicadores, entre 1990 y 1996 las tasas habían disminuido.

4 En Colombia, en 1996 las tasas alcanzaban a 208 en Medellín, 108 en Cali, 60 en Bogotá y 35 en Cartagena de Indias (CRNV, Colombia 1996).

habían descendido en El Salvador, Colombia, Chile y Perú y habían aumentado en Brasil, México y Venezuela (véase cuadro 2).

### Cuadro 2

América Latina (13 países) 1980, 1990 y 1995: Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes

Países	Fines década 70 Principios década 80	Fines década 80 Principios década 90	Última cifra disponible, alrededor de 1995
El Salvador	...	138.2	117.0
Colombia	20.5	89.5	65.0
Honduras	...	...	40.0
Brasil	11.5	19.7	30.1
México	18.2	17.8	19.5
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	10.3
Panamá	2.1	10.9	...
Ecuador	6.4	10.3	...
Argentina	3.9	4.8	...
Costa Rica	5.7	4.1	...
Uruguay	2.6	4.4	...
Paraguay	5.1	4.0	...
Chile	2.6	3.0	1.8

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998a), BID (1998), Costa Rica INEC (1999) .

En relación con robos y hurtos, la información estadística recopilada también muestra una amplia diversidad entre países, en especial entre diversas modalidades de robo, cuyas tasas por cien mil habitantes muestran una extrema variabilidad debida a diferentes definiciones de robo y sus modalidades y a la distinta cobertura del registro estadístico.

Otras formas de criminalidad también han aumentado. Se estima que las tasas de secuestros anuales se han incrementado hacia inicios de la década del noventa en más de 1 por cien mil habitantes en 3 países: Colombia, México y Guatemala. En Colombia alcanza a 9.7 por cien mil habitantes

(LASR 1997). En Guatemala se indica que, a pesar del evidente subregistro de las estadísticas de violencia, los secuestros han aumentado en los últimos años y el 74.6% de las denuncias se concentra en el departamento de Guatemala (PNUD Guatemala 1998).

En la década del noventa se ha intentado medir los costos económicos provocados por la violencia, aunque la posibilidad de comparar internacionalmente es difícil debido a las diversas definiciones de lo que se denominan 'costos económicos' y a la frágil base estadística en la que se sustentan (véase el recuadro 2). Un estudio comparativo del BID con una metodología común encontró costos económicos considerables: éstos llegaban, en 1995, como porcentaje del PIB, a 24.9 en El Salvador, a 24.7 en Colombia, a 11.8 en Venezuela, a 10.5 en Brasil, a 12.3 en México y a 5.1 en Perú (Londoño 1998).

## Recuadro 2

### Tipología de los costos socioeconómicos de la violencia

Existen diversas definiciones y tipologías de los costos socioeconómicos que provoca la violencia; el BID distingue entre:

**Costos directos:** en el sistema de salud, policía, sistema de justicia criminal, vivienda, servicios sociales.

**Costos indirectos:** mayor morbosidad, mayor mortalidad debido a homicidios y a suicidios, abuso de alcohol y drogas; desórdenes depresivos.

**Efectos multiplicadores económicos:** Impactos macroeconómicos, en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional.

**Efectos multiplicadores sociales:** Impacto en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

Trujillo y Badel también diferencian entre costos directos e indirectos, sin embargo, definen como **costos indirectos** los efectos secundarios negativos que acarrea la violencia, entre ellos: pérdidas de productividad, disminución o desvío de la inversión, mala asignación de recursos y aumento de los costos de transacción, lo que en la terminología del BID correspondería a los efectos multiplicadores económicos.

En términos macroeconómicos se distingue entre **costos netos** y **brutos**:

**Costo bruto:** corresponde a los costos que asume la víctima del delito; por ejemplo: costos de un secuestro.

**Costo neto:** son los costos macroeconómicos. Así, un robo o un secuestro, en términos macroeconómicos no tiene costos, se le considera una transferencia puesto que no agrega ni quita valor.

La violencia genera graves costos, afecta el desarrollo social y económico de un país de múltiples formas y tiene efectos negativos sobre el capital físico (Guerrero 1998). En Perú se estima que la infraestructura pública sufrió pérdidas acumuladas de 25 mil millones de dólares aproximadamente debido al terrorismo (Reyna y Toche 1999). Un estudio de casos realizado en Santiago de Chile y en Managua estimó el costo para la economía de la violencia doméstica en Santiago en el 2% del PIB y en Managua en el 1.6% del PIB, sin considerar en él los costos de los sistemas judicial y policial (Morrison y Orlando 1997). En Río de Janeiro en 1995, el costo directo por la atención de víctimas y los costos económicos por muerte prematura e incapacidad se estimaron en aproximadamente 916 millones de dólares. Las víctimas de sexo masculino son responsables del 67.9% del costo directo, 82.6% del costo por incapacidad y 94.9% del costo económico por muerte prematura (ISER-Rede de Centros de Pesquisa 1998).

Además, la violencia desgasta el capital humano, deteriora la salud de las personas y provoca el ausentismo y la incapacidad laboral de las víctimas, entre otros efectos. En el mismo estudio de Chile y Nicaragua, se estima que la violencia doméstica repercute fuertemente sobre el ingreso de las mujeres. De esta forma, en Santiago, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo el 39% de lo que ganan las mujeres que no sufren este tipo de abuso, y en Managua ese porcentaje es de 57% (Morrison y Orlando 1997).

Se ha demostrado que la violencia destruye el 'capital social'. Un estudio en Jamaica concluyó que uno de los impactos más claros de la violencia era la fragmentación social en las comunidades, que dificulta el funcionamiento de cualquier organización comunitaria que no se base en el temor y la coerción (Moser y Holland 1997).

La violencia afecta la capacidad gubernamental para enfrentarla. El incremento de hechos de violencia obliga a destinar, al combate de ésta, recursos que podrían dirigirse a tareas de desarrollo y contribuye además a la corrupción. Asimismo, la población comienza a recurrir a sistemas privados de seguridad al percibir que el Estado es ineficaz en esta función, con lo que éste va perdiendo legitimidad y relevancia. Finalmente, existe consenso en reconocer los efectos negativos de la violencia en el crecimiento y en la reducción de la pobreza en la Región (Ayes 1998).

En suma, si bien el cálculo de costos socioeconómicos es, en muchos casos, parcial por ausencia de información de base que lo sustente adecua-

damente, destaca el impacto económico de las diversas formas de violencia para efectos de políticas y programas encaminados a reducirla.

### *El perfil de víctimas y agresores*

Otro elemento, que es necesario considerar, es el carácter de género de la violencia, no sólo de la doméstica. El género aparece como factor cultural que pone en situación de riesgo a ciertas personas y predispone a otras a ejercer violencia. Los principales involucrados en los homicidios son hombres, especialmente jóvenes, como agresores y víctimas. En América Latina, la mortalidad y discapacidad por todo tipo de causas externas representan el 20.5% de años de vida perdidos en los hombres y el 8.1% en las mujeres. Los diferenciales por sexo son importantes en el grupo de edad de 15 a 44 años, pues las causas externas son responsables por el 51.7% de las muertes masculinas y sólo por el 24.5% de las femeninas. Entre los hombres la principal causa externa de muerte son los homicidios (OPS 1998).

Junto con el sexo, la edad es un factor muy importante a considerar en el perfil de víctimas y agresores. De todos los homicidios reportados en América, el 28.7% se atribuye a los jóvenes entre los 10 y 19 años de edad (Guerrero 1997). En Colombia los homicidios afectan predominantemente a hombres jóvenes entre 15 y 34 años —en 1996 el 65.2% del total de las muertes por homicidio correspondió a hombres entre 15 y 34 años de edad— con una relación de 13 hombres por cada mujer (CRNV, Colombia 1996). Asimismo, en Guatemala se ha desarrollado un grupo juvenil conocido como los ‘maras’, que son organizaciones compuestas por jóvenes menores y mayores de edad de ambos sexos, que desarrollan entre sí lazos de solidaridad e identificación. Los ‘maras’ se disputan el control de espacios territoriales, y para 1997 se estimaba que operaban en doce zonas de la ciudad de Guatemala, donde se les responsabilizaba por asaltos a los autobuses y de otros delitos (PNUD Guatemala 1998). En Chile se observa un aumento en la participación de los menores de 18 años en el robo con violencia, la que ascendió del 21%, en 1995, al 32% en 1997 (Fundación Paz Ciudadana 1998a)<sup>5</sup>, características similares se encuentran en la mayoría de

5 El último informe de la Fundación Paz Ciudadana indica que entre 1995 y 1998 la participación de los jóvenes entre 14 y 18 años en robos con violencia ha aumentado en un 207% (La Tercera 10/7/1999).

los aprehendidos por delitos, los que son hombres jóvenes, solteros, de estratos socioeconómicos bajos.

Un estudio sobre estadísticas criminales de delitos por drogas entre 1985 y 1994, concluye que los jóvenes están sobre-representados en las detenciones y sub-representados en las cárceles para todos los delitos graves (homicidio, violación, robo, hurto y drogas). Entre 1986 y 1993, para el conjunto de delitos mencionados, un 35% del total de detenidos eran menores de diecinueve años, y de los ingresados a la cárcel, el 12% eran jóvenes. Este hecho muestra “la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el sólo hecho de serlo y la predisposición para incriminarles de los funcionarios policiales” (De Rementería 1998: 114).

Junto con esta mayor participación de jóvenes, se han observado además cambios en el perfil de los delincuentes y en las formas de ejecutar sus delitos. Autoridades policiales en Chile indican que en los últimos años se aprecia un mayor porcentaje de delincuentes armados (cerca de un 99%), y una extensión del consumo de drogas entre ellos (un 70% de los jóvenes que delinquen)<sup>6</sup>. Algunos estudios han señalado que las pautas de conducta de los condenados se han modificado, ya que la mayoría de ellos son adictos al consumo de alcohol y a las drogas siendo más propensos, por tanto, a actitudes violentas que en el pasado (Cooper 1994).

### *Violencia doméstica e intrafamiliar*

En el caso de la violencia doméstica, que en los últimos años ha cobrado mayor reconocimiento legal<sup>7</sup>, las principales víctimas son mujeres. Un estudio transcultural realizado a noventa sociedades, mostró que aquellas con altos niveles de violencia eran también las que tenían normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era el dominante y donde existía una aceptación social de la violencia física o psicológica como medio de resolver conflictos

---

6 Entrevistas al Capitán de Carabineros Marcelo Cáceres y Estudio de Fundación Paz Ciudadana, Adimark y Gendarmería, respectivamente, citado en “Por qué gana la delincuencia” (Las Últimas Noticias, Santiago de Chile, 26 de abril de 1998).

7 Todos los países han ratificado la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres” de Belén do Pará de 1994. Consecuentemente con ello, la mayoría de los países han modificado sus legislaciones nacionales para incluir en ellas sanciones en contra de la violencia intrafamiliar (Arriagada 1998).

(Levinson 1989, citado en BID 1998).

Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de todas las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus hogares. Un 33% fue víctima de abusos sexuales entre las edades de 16 y 49 años, mientras que el 45% recibió amenazas, insultos y la destrucción de objetos personales (UN 1999).

Se distinguen tres tipos de violencia intrafamiliar: física, psicológica y sexual. Algunos estudios incluyen también la violencia indirecta, como aquella en la cual se prohíbe al cónyuge estudiar, trabajar, se le aísla o encierra en el hogar y se le restringe la libertad.

Estudios de caso y encuestas realizados en toda la Región dan cuenta de la magnitud del problema (véase cuadro 3). La prevalencia de la violencia dirigida en contra de la mujer alcanza niveles de entre el 80% y el 40% dependiendo de las ciudades donde se haya realizado la encuesta. Las tendencias a un crecimiento de los casos de violencia doméstica son difíciles de atribuir a una mayor ocurrencia de este tipo de delito, a un mejor registro, en la medida que es penado, o a un aumento en su denuncia. Teniendo en cuenta la gravedad del fenómeno, se requiere de la ejecución de encuestas y estudios que proporcionen información más detallada y completa por país, que permita dar cuenta de su magnitud y evolución.

### Cuadro 3

#### América Latina. prevalencia de violencia doméstica en la década del noventa

Países	Prevalencia de violencia doméstica
Argentina Buenos Aires	1997: Denuncias sobre violencia doméstica 1.820. 1998: Se atendieron 1.700 personas en el servicio de violencia intrafamiliar de las cuales el 70.5% correspondió a violencia marital (Hospital Alvear). 1998: Asociación Argentina de Prevención de Violencia Familiar atendió a 5.000 personas.
Bolivia	1994: Se estima que de 20 mil casos de violencia denunciados, el 75% es de violencia doméstica. La violencia doméstica afecta más a mujeres entre 17 y 36 años y la violencia sexual a las adolescentes.

Países	Prevalencia de violencia doméstica
Brasil	1998: De un total de 98.039 casos, el 61% correspondió a lesiones corporales dolosas, el 2% a estupro y el 37% a amenazas, en los estados de Río de Janeiro, Sao Paulo, Río Grande do Sul Porto Alegre.
Colombia Santafé de Bogotá	1996: Total maltrato conyugal 10.725 casos de mujeres lesionadas. Más del 20% habían sido víctimas de abuso físico, el 10% de abusos sexuales y el 34% de abusos psicológicos.
Costa Rica	1994: Total de 2.299 mujeres atendidas en la Delegación de la Mujer. 1995: Total de 5.445 mujeres atendidas en la Delegación de la mujer.
Chile Santiago <sup>8</sup>	1997: 40.7% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual. 1998: Total del país de denuncias por agresión a mujeres 39.394. 1997: Total del país de agresores aprehendidos por violencia contra la mujer 4.363. 1998: Total del país de denuncias de violencia intrafamiliar procesadas 12.810.
Ecuador Quito	1997: El 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos, de ellas el 37.3% sufría maltrato 'frecuentemente', el 25% 'a veces' y el 35.6% 'rara vez'.
Honduras	1996: De enero a septiembre hubo 3.070 denuncias de violencia doméstica y abusos sexuales, en promedio once denuncias diarias.

8 Un estudio reciente ejecutado por la Universidad de Chile a petición del SERNAM revela que en Santiago (región metropolitana) el 50.3% de las mujeres ha sufrido violencia física, sexual o psicológica de parte de sus parejas. De ese total, el 34% ha sufrido violencia física y/o sexual y el 16.3% violencia psicológica exclusivamente. Esta violencia ocurre entre el 38% de mujeres de estratos medio-altos, entre el 44.8% de estratos medios y entre el 59.4% de estratos bajos (Universidad de Chile 2001).

Países	Prevalencia de violencia doméstica
México México DF y nueve ciudades Monterrey y Nueva León	1995: El 74% de las personas maltratadas son mujeres, de las cuales el 68% se encuentra entre los 13 y 34 años. Sólo un 20% presentó una denuncia ante las autoridades. 1995-96 Encuesta en Monterrey y Nueva León, el 46% de mujeres unidas de 15 años y más, afirmó haber sufrido violencia psicológica, física o sexual por parte de su pareja.
Nicaragua Managua	1994: Mujeres atendidas por violencia centros no gubernamentales: 3.138. 1997: El 52.6% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrió violencia psicológica, física y/o sexual; de ellas, el 28% sufrió violencia física severa.
Perú Lima	1996: Denuncias a la delegación Policial de Mujeres 5.512. 1996: Encuesta a mujeres de sectores socioeconómicos medios y bajos, el 88% reportó violencia por parte de la pareja, el 84% psicológica, el 31% física y el 13% daños físicos. Se calculan 25 mil violaciones por año.
República Dominicana	1994: Informes policiales y casos publicados en la prensa entre 1990 y 1994, el 95% de las denuncias corresponde a mujeres y menores, de los cuales el 67% son homicidios, el 25% golpizas y el 12% violaciones.
Uruguay Montevideo y Canelones	1997: El 47.3% de los hogares estudiados presenta violencia: de ellos, psicológica moderada el 24.6%, violencia psicológica exclusivamente el 12%, violencia sexual exclusivamente el 0.7%, violencia física moderada el 4.6% y violencia física severa el 5.4%.
Venezuela	1995: Datos de Comisión Bicameral del Congreso violencia sexual 75.530 casos. 1997: Policía Técnica Judicial 7.426 delitos sexuales con víctimas mujeres: violaciones, seducciones, raptos e incestos. Cada día fueron violadas 12 mujeres.

Fuente: UN Inter-agency campaign on women rights in Latin America and the Caribbean, Isabel Duque (1998), Reyna y Toche (1999).

Otro fenómeno de violencia intrafamiliar, cuya visibilidad y frecuencia también ha aumentado, es la violencia contra los niños. Se sostiene que los adolescentes, víctimas de la violencia infantil, tienen el riesgo más alto de convertirse en perturbadores de violencia. En Brasil los niños abandonados son, a la vez, las principales víctimas y las principales fuentes de violencia urbana (McAlister 1998). Una estimación señala que existen 6 millones de menores en la Región que son objeto de maltrato y que 80 mil mueren cada año como resultado de los daños causados por sus padres, familiares u otros (Ayres 1998). Un estudio realizado en 1996 por UNICEF, reveló que en ese país de mil agresiones sexuales en contra de menores denunciadas en Sao Paulo a SOS Niño, más de un 75% eran cometidas por parientes en el siguiente orden: padre legítimo, hermano, padrastro y tío; y el 8% de las víctimas sufrió ese tipo de violencia antes de completar 3 años.

Por otra parte, las guerras internas en algunos países de la Región, han afectado también a los niños. Se calcula que en Guatemala, entre 100 mil y 250 mil niños y niñas perdieron a uno o ambos padres como resultado de la guerra (OPS 1996). Un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil efectuado sobre la base de datos hospitalarios reveló tres dimensiones del maltrato infantil: físico, abuso sexual y abandono; cerca del 60% del maltrato y del 55% del abandono aquejó a los niños y el 94% de los abusos sexuales afectó a las niñas (PNUD Guatemala 1998).

### *Equidad en el acceso a la cobertura de la seguridad pública y privada*

La violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades generan costos sociales y económicos significativos que se reparten desigualmente en la sociedad, y constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la Región. Se estima que en América Latina se compran más de la mitad de los seguros contra secuestros que se venden en el mundo (Newsweek 1998). En Guatemala, por ejemplo, se calcula que el total de los presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa al menos en un 20% el presupuesto público de seguridad (Gutiérrez 1998). Existen alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía, de las cuales sólo 30 están registradas (PNUD Guatemala 1998). En Sao Paulo el número de guardias de seguridad priva-

da es tres veces mayor que en la fuerza policial del gobierno (Newsweek 1998).

En Santiago de Chile, existen claras diferencias entre los sectores pobres y ricos de las ciudades. Mientras los municipios con mayores recursos pueden implementar planes de seguridad en coordinación con la policía, e incluso contribuir a una mejor dotación del cuerpo policial destinado al sector, en los municipios más pobres no ocurre lo mismo. Se estima que las comunas más pobres del Gran Santiago están por debajo de la media del nivel de vigilancia equivalente<sup>9</sup> por cada cien mil habitantes, lo que introduce un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en toda la ciudad (Silva 1999). La escasez de recursos obliga a dar prioridad a otros sectores, así el gobierno central opta por defender ciertos sectores urbanos —habitualmente el centro, áreas comerciales y financieras— a costa de otros como los sectores populares poblacionales. Esta situación provoca que muchas veces la seguridad pública quede en manos de la propia población.

Aunque la participación de una comunidad organizada en el enfrentamiento a la violencia puede potenciar los programas implementados por autoridades locales, el problema surge cuando esta participación aparece como única alternativa debido a la falta de protección policial y no como un complemento a ella.

También es desigual el acceso a la seguridad privada, a la capacidad de disponer de servicios de alarma, guardias privados, bienes y servicios que se reparten desigualmente entre los estratos sociales, lo que acrecienta las diferencias sociales. La inseguridad en los sectores altos ha producido cambios en la configuración urbana de las ciudades y ha limitado la sociabilidad vecinal: barrios cerrados, *malls* (áreas comerciales cerradas), aumento de condominios, guardias privados, entre otros elementos.

La sensación de mayor vulnerabilidad y desprotección difiere notoriamente según el sector social. Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor ante atentados contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor ante las amenazas a la propiedad<sup>10</sup>. En los grupos más prósperos, la gama de servicios y productos de se-

---

9 Nivel de vigilancia equivalente: es la oferta de los servicios de vigilancia por comunas (Silva 1999).

10 Véase capítulo Agenda Social del Panorama Social de América Latina, edición 1996.

guridad a la que acceden, en muchos casos, complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en los sectores más pobres, la organización de grupos de vigilancia y otros sistemas más rudimentarios de protección contra asaltos y otros delitos (sistemas de alarmas artesanales) pueden convertirse en la única alternativa. En Guatemala, cerca de 200.000 personas han formado organizaciones de vigilancia. Una medición reciente de los grados de inseguridad en las diversas comunas de Santiago de Chile detectó que los mayores índices de temor se encuentran en las comunas más pobres<sup>11</sup>, lo que coincidiría con el mayor grado de desprotección y carencia de vigilancia policial. Otra encuesta, realizada en enero de 1999, que consultaba por el grado de seguridad en el barrio, encontró que si bien una proporción importante (70%) de las mujeres se sentía segura en su barrio, esta confianza disminuía entre aquellas de 34 a 45 años (66%) y de sectores socioeconómicos más bajos (66%) ( Grupo Iniciativa Mujer 1999).

El secuestro con fines económicos (recaudar fondos) afecta principalmente a los sectores adinerados, con lo cual la sensación de vulnerabilidad puede llevarlos incluso a abandonar el país. En Guatemala, por ejemplo, al menos cinco importantes familias (unas 40 personas), todas víctimas de secuestros o extorsiones, abandonaron el país ante la incapacidad del Estado para brindarles protección.

La seguridad privada también se ha traducido en una proliferación de armas entre la población civil, que ha provocado resultados contrarios a los esperados. Más que disminuir los índices de delitos (robos, homicidios), esta disponibilidad de armas puede acrecentar y agravar las consecuencias de hechos de violencia, tanto social como doméstica, puesto que la autodefensa puede aumentar el riesgo de muerte de las víctimas.

Frente a estos hechos, los sistemas institucionales de policía y justicia se han visto sobrepasados en su capacidad de control y resolución de los delitos, de allí el aumento de la tendencia a hacer justicia por la propia mano y acudir a la privatización de la seguridad. El miedo, la falta de una justicia efectiva y el aumento en el gradiente de violencia de los delitos aumentan la percepción de inseguridad de los ciudadanos latinoamericanos.

---

11 El Mercurio 26/5/99, sobre la base de una encuesta de Fundación Paz Ciudadana.

*Formas tradicionales y emergentes de la violencia y de la delincuencia*

Desde diversos ámbitos, se constata la aparición de nuevas modalidades de violencia y delincuencia que comienzan a irrumpir en varios países de la Región. Algunos han definido estas nuevas formas como la mezcla heterodoxa y contradictoria de dos tipos de violencia presentes en toda la Región: la política (guerrillas, tortura, desapariciones, represión) y la delincencial. La simbiosis de ambas genera una violencia de tipo social, que aunque no es exclusivamente política posee efectos políticos, por lo que no puede ser entendida sólo como de violación de la ley (Castañeda 1998).

Diversas autoridades y especialistas han declarado a los medios de comunicación, que las nuevas formas de violencia se pueden atribuir a un cambio en la forma de operar de los delincuentes. En Chile, los cambios que han experimentado las acciones de los delincuentes durante la década del noventa, permite apreciar un proceso de organización y planificación de sus acciones (cómo conseguir armas, vehículos, conocimiento de las rutinas de sus posibles víctimas, etc.). De allí que los delincuentes actúen en grupos y con armas. Para otros, modalidades como la intimidación y el maltrato físico y psicológico a las víctimas con el uso de armas, narcóticos o gas paralizante, máscaras, que se han hecho más comunes en los últimos años, pueden entenderse también como la imitación a películas policiales (La Época 1995).

En países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población cesante con conocimientos relativos al uso de armas y a la estrategia militar, y con una alta disponibilidad de armas. En muchos casos, estos cesantes han formado bandas armadas, las que a juicio de algunos especialistas son una de las principales fuentes de la delincuencia armada de la Región. En Guatemala se estima que existen unas 600 bandas de crimen organizado con un total de 20.000 integrantes, la mayoría encabezadas por ex-oficiales del ejército (Gutiérrez 1998).

La reforma a los cuerpos policiales en otros países ha provocado situaciones similares. En Argentina, Perú y Brasil, estas reformas han dejado sin empleo a un número importante de sus miembros, contribuyendo de este modo al desarrollo de una delincuencia más sofisticada de bandas cuasi militarizadas. "Esto significa un agregado no tanto en el número de hechos, si-

no en la planificación de los hechos, la violencia de los mismos y los objetivos que persiguen” (El Mercurio 1998a). Muchas de estas bandas son las responsables de los numerosos secuestros ocurridos en la Región. Expertos afirman que este tipo de delito es frecuente en Colombia, donde el secuestro ha adquirido connotaciones de industria bien organizada, en México, donde se relaciona con organizaciones pequeñas y el tráfico de drogas, en Brasil, relacionado con organizaciones criminales y dificultades para aplicar la ley, y en Guatemala, donde sus autores son las numerosas bandas mencionadas (Qué Pasa 1998).

Sin embargo, más preocupantes, por la magnitud de recursos que desvían y por sus impactos internacionales, son las formas emergentes de la delincuencia internacional surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalmente relacionadas. Entre las formas emergentes se cuentan las nuevas modalidades que asume el narcotráfico, las actividades ilícitas en el fraude electrónico (básicamente por medio de las tarjetas de crédito), el tráfico de personas, órganos humanos y productos sanguíneos, así como armas y materiales nucleares (IMECO 1998). Se ha indicado que el avance tecnológico ha sido aprovechado de mejor forma para los fines de las organizaciones delictuales internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana.

### **Algunas conclusiones**

Como se ha planteado a lo largo del artículo, la violencia y la delincuencia se manifiestan de manera multidimensional y se asocian estrechamente a la subjetividad de las personas. De esta forma, en la explicación de estos fenómenos confluyen factores relacionados con la posición y situación social y familiar de las personas, con dimensiones sociales, económicas y culturales, así como factores de carácter contextual e institucional.

Una de las situaciones más evidentes, en relación con la violencia delictiva en América Latina, es el notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan dimensionar de manera más objetiva el fenómeno. Si bien la percepción de la población es parte del fenómeno, la ausencia de estadísticas continuas dificulta la elaboración de diagnósticos que orienten de manera

efectiva las acciones a emprender por las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Recogiendo esta carencia, este artículo ha querido aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la Región, desde una perspectiva comparada, en función de la limitada y no siempre confiable información disponible y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas.

El análisis se ha centrado en algunas manifestaciones de la violencia delictiva, principalmente en las ciudades durante la década del noventa, haciendo una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y de los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia, la frecuente relación entre violencia y desempleo. Asimismo, se ha recogido la información relativa al costo económico de la violencia y la delincuencia y las distintas políticas emprendidas para enfrentar el fenómeno.

Dicho análisis ha puesto en relieve la necesidad de abordar la violencia delictiva desde una perspectiva epidemiológica que apunta a la multidimensionalidad del fenómeno, y hace un esfuerzo por identificar aquellos factores que favorecen en mayor medida la violencia en los países en la Región.

## Bibliografía

Arriagada, Irma

1998 Familias latinoamericanas: convergencia y divergencia de modelos y políticas. En: *Revista de la CEPAL* N°65. Santiago de Chile, agosto.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy

1999 Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa. En: CEPAL, *Serie de Políticas Sociales* N°32, LC/L. 1179- P.

---

2000 ¿Prevención o represión? Falso dilema de la seguridad ciudadana. En: *Revista de la CEPAL* N°70. Santiago de Chile, abril.

- Ayres, Robert L.  
1998 *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: World Bank Latin American and Caribbean Studies, January.
- BID  
1997 *Violencia doméstica*. Washington: Informe Especial
- 
- 1998 *Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Castañeda, Jorge  
1998 *Violencia y América Latina*. Santiago de Chile: Diario La Época 24 mayo.
- Castellanos, H. y L.O. Corrales (eds.)  
1998 *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Auspiciado por el sistema de las Naciones Unidas de Guatemala.
- Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Subdirección de Servicios Forenses  
1996 *Lesiones de causa externa en Colombia*. Colombia.
- Cooper, Doris  
1994 *Delincuencia común en Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)  
1997 *Panorama social de América Latina, 1996 (LC/G.1946-P)*. Santiago de Chile.
- 
- 1999 *Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P)*. Santiago de Chile.
- De Rementería, Iván  
1998 Las estadísticas criminales por los delitos de drogas en Chile. En: *Gaceta Jurídica* N°212. Santiago de Chile, febrero.
- Duque, Isabel  
1998 *Datos de violencia en contra de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ISIS Internacional, mimeo.

## El Mercurio

1998a Entrevista con Hugo Frühling. Santiago de Chile, 16 de mayo.

---

1998b Santiago de Chile, 26 de mayo.

---

1998c Santiago de Chile, 14 de junio.

## Fedesarrollo

1996 Salud: análisis epidemiológico de la violencia. En: *Coyuntura Social* N°15. Bogotá, noviembre.

## Fundación Paz Ciudadana

1997 *Anuario de estadísticas criminales*. Santiago de Chile.

---

1998a *Anuario de estadísticas criminales*. Santiago de Chile.

---

1998b *Delincuencia y opinión pública*. Centro de Documentación Paz Ciudadana, mayo.

## García, Roberto

1997 Robo y desempleo. En: Fundación Paz Ciudadana, *Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales*. Tesis de grado, varios autores. Santiago de Chile.

## Gaviria, A. y C. Pagés

1999 *Patterns of Crime Victimization in Latin America*. Washington, D.C.: BID.

## González Ruiz, Samuel; Ernesto López y José Nuñez

1994 *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México D.F.: UNAM, Serie Justicia.

## Grupo Iniciativa Mujer

1999 *Encuesta nacional: opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*. Santiago de Chile, enero.

## Guerrero, Rodrigo

1997 Epidemia de la violencia juvenil en América. En: *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política*, N°10, julio-diciembre.

- 
- 1998 *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, CEPAL (LC/R.1795), marzo.
- Gutiérrez, Edgar
- 1998 Guatemala. Paz de baja intensidad. En: *Nueva Sociedad* N°154, marzo-abril.
- ILPES
- 1998 *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública* (LC/IP/L.149), versión preliminar. Santiago de Chile, julio.
- Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (IMECO)
- 1998 *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*. México: Editorial Océano.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI)
- 1998 *Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1999*. Lima (Perú): Editorial Gráfica Monterrico, julio.
- ISER Rede de Centros de Pesquisa
- 1998 Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro. En: BID, *Série de Documentos de Trabalho* R-347. Washington.
- Klevens, Joanne
- 1998 *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*. Santafé de Bogotá: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia,.
- Krauskopf, Dina
- 1996 La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social. En: *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, N°3. Costa Rica, diciembre.
- La Época
- 1995 Entrevista al Prefecto de Policía de Investigaciones José Sotomayor. Santiago de Chile, 21 de mayo.
- La Tercera*
- 1999 Santiago de Chile, 10 de julio.

- Larraín, S.; J. Vega e I. Delgado  
 1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Las Últimas Noticias*  
 1998 Por qué gana la delincuencia. Santiago, 26 de abril.
- Latin American Special Reports (LASR)  
 1997 *Assesing Personal Security in Latin America*. Londres: Latin American Newsletter.
- Litke, Robert  
 1992 Violencia y poder. En: UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N°132, junio.
- Lolas, Fernando  
 S/f *Agresividad, agresión, violencia*. Santiago de Chile: Instituto de Diagnóstico y Tratamiento Psicológico.
- Londoño, Juan Luis  
 1998 *Epidemiología económica de la violencia urbana*. Cartagena de Indias: Trabajo presentado a la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, 14 de marzo de 1998.
- Martínez, Javier  
 1990 Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987) un nuevo examen de viejas hipótesis. En: Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990), *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- McAlister, Alfred  
 1998 *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención*. Washington D.C.: OPS.
- Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando  
 1997 *El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*. BID, Unidad de la Mujer en el Desarrollo, mimeo.
- Moser, Caroline y Jeremy Holland  
 1997 *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D.C.: World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, february.

Moulian, Tomás

- 1997 *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS, decimoquinta edición.

*Newsweek*

- 1998 Vivir con miedo. Florida, 22 de abril.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

- 1996 *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*. Serie Publicaciones Comunicación para la salud, N°10.

- 
- 1998 *Las condiciones de salud en las Américas*, Vol.I y Vol. II. Washington D.C.

Observatorio Internacional de Prisiones

- 1995 Informe 1995, Lyon.

PNUD

- 1998 *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, marzo.

PNUD Guatemala

- 1998 *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano*. Edición 1998.

Putnam, Robert

- 1992 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

*Qué Pasa*

- 1998 Entrevista a Brian Jenkins. Santiago de Chile, 25 de mayo.

Reyna, Carlos y Eduardo Toche

- 1999 La inseguridad en el Perú. En: CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N°29. Santiago de Chile.

Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas (RSMLAC)

- 1996 Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres. Cuadernos Mujer Salud.

Rodrick, Dani

- 2001 ¿Por qué tanta inseguridad económica en América Latina? En: *Revista de la CEPAL* N°73. Santiago de Chile, abril.

Rubio, Mauricio

- 1998a *La violencia en Colombia dimensionamiento y políticas de control*. Nueva York: BID, serie de documentos de trabajo R-345, octubre.

- 
- 1998b Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia. En: Olga Lucía Acosta (ed.) *Coyuntura Social*, N°18. Bogotá (Colombia), mayo.
- Silva, Iván  
1999 *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. Santiago de Chile: ILPES, mimeo.
- Tironi, Eugenio  
1989 *Mercado de trabajo y violencia*. Santiago de Chile: PREALC, documento de trabajo N°335.
- Tironi, Eugenio y Eugenia Weinstein  
1990 Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario. En: Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990). *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Trujillo, Edgar y Martha Badel  
1998 Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia 1991-1996. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Archivos de macroeconomía, N°76. Bogotá, marzo.
- United Nations (UN)  
1999 UNIFEM-UNDP-UNFPA-UNICEF-UNAIDS-UNHCR-UNHCHR-ECLAC United Nations Inter-agency Campaign on Women's Rights in Latin America and the Caribbean, *A Life Free of Violence it's Our Right*. Fuente: Internet.
- Universidad de Chile, Centro de Estudios de Políticas Públicas  
2001 *Detección y análisis prevalencia de la violencia intrafamiliar*. Santiago de Chile, julio.

## **La violencia por países**

# Seguridad pública y percepción ciudadana

## Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal

Benjamín Méndez Bahena  
Juan Carlos Hernández Esquivel  
Georgina Isunza Vizuet\*

### Introducción

En este espacio se difunden algunos de los resultados finales de dos proyectos de investigación registrados ante la Coordinación de Postgrado e Investigación del Instituto Politécnico Nacional: La gestión de la seguridad pública en el Distrito Federal (N° 200268) y Seguridad y finanzas públicas en el Distrito Federal (N° 200259).

El tema de la violencia urbana se ha constituido, desde hace mucho tiempo, en una preocupación a escala internacional. La llamada ‘crisis de seguridad’ que enfrentan hoy muchas ciudades en el planeta se ha instalado vigorosamente en el debate público y su solución constituye una de las principales demandas de la ciudadanía. El sentimiento de inseguridad se ha convertido en un problema político, que aparece recurrentemente en los discursos gubernamentales y programas electorales. La búsqueda de la seguridad ciudadana ha conducido a un gran despliegue de cuerpos policiales, industria de uniformes y armamentos, artefactos, instalaciones y sistemas de seguridad privada. Adicionalmente, los medios de comunicación cumplen un papel importante en la conformación de las comunidades discursivas que incrementan la percepción de inseguridad en la ciudadanía y desvían la atención sobre otros problemas, de tal suerte que “ha venido desplazando el

---

\* Profesores - investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales, forman parte de un equipo de estudiosos del tema de la Seguridad Pública en el Distrito Federal.

debate crítico sobre la sociedad, sus parámetros morales y las deficiencias de las Políticas Sociales, en favor de los medios técnicos a utilizar para evitarlo aquí y ahora” (Aniyar 1998).

Las ‘crisis de seguridad’ suelen ser construcciones sobre una situación que es crónica en el medio urbano, problema que se agudizará si se considera que dentro de las dos décadas siguientes la gran mayoría de la población planetaria vivirá en las ciudades<sup>1</sup>.

La incapacidad del sistema de justicia penal, la impunidad manifiesta en distintas esferas gubernamentales y la difusión de la violencia a través de los medios de comunicación son aspectos que han contribuido a incrementar el temor al delito como principal elemento de la inseguridad de los habitantes. En la ciudad de México, el combate a la delincuencia constituye la demanda número uno de la ciudadanía, como lo muestra una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) en diciembre del año 2000, que revela el sentido de la opinión pública capitalina<sup>2</sup>. A la pregunta: “¿cuál es el problema más urgente a resolver por el próximo gobierno del Distrito Federal?”<sup>3</sup>, el 37% de los entrevistados respondió que la delincuencia, el 22.3% manifestó que el empleo y los salarios, siguiendo en orden descendente: la dotación de servicios urbanos, la corrupción y la contaminación ambiental (CIECAS 2000).

Por otro lado, el fenómeno delictivo se ha hecho más complejo debido a la emergencia de redes delictivas cuyos alcances van más allá del ámbito local y de los distintos contextos urbanos, al rebasar las fronteras nacionales. Sin embargo, las instituciones han llevado a cabo acciones basadas, fundamentalmente, en el incremento del despliegue policial y han hecho evaluaciones y ajustes sobre la marcha, sin lograr la inhibición del delito. Esta preocupación conlleva la necesidad de conjuntar los esfuerzos institucionales y de los distintos actores sociales, para construir una estrategia integral

---

1 De los aproximadamente 6.100 millones de habitantes del planeta en el año 2000, se calcula que el 50% viven en las ciudades. Se estima que en el año 2025, las ciudades con más de un millón de habitantes serán 639 (hoy existen 408), de las cuales 486 estarán en países de menor grado de desarrollo y 153 en países desarrollados.

2 Evaluación de la Gestión del Gobierno del Distrito Federal 1997 –2000. Encuesta aplicada por el Área de Sondeos y Estudios de Opinión (CIECAS).

3 Evidentemente, la pregunta se refiere al Gobierno que sería electo seis meses después, en julio del año 2000.

que permita consolidar procesos en materia de política social, prevención del delito y administración de justicia, en el mediano y largo plazos.

De manera particular, se ha concebido la participación ciudadana como un elemento clave de la gestión en materia de seguridad pública y de combate al delito, presente en los distintos programas de gobierno<sup>4</sup>. Sin embargo, en los hechos, la participación ciudadana en materia de prevención del delito ha sido escasa y no se ha logrado consolidar como un elemento de gestión de la seguridad de los habitantes.

Precisamente, en este trabajo se pretende analizar el sentido de la percepción ciudadana, las principales preocupaciones que manifiestan los habitantes de la ciudad de México en torno al fenómeno delictivo y la acción de las instituciones que intervienen en los procesos de combate a la delincuencia. La hipótesis que se arriesga, en este sentido, es que mientras siga prevaleciendo un clima de desconfianza hacia las instituciones que deben actuar a nombre del interés público para proporcionar seguridad a los habitantes —función ineludible del estado—, la construcción de un nuevo tipo de relación estado-sociedad, de una ciudadanía que denuncie y participe con civilidad en la toma de decisiones, y dispuesta a desarrollar acciones preventivas no será viable.

Se espera, asimismo, contribuir a la conformación de nuevas estrategias en materia de prevención del delito y administración de justicia, en donde los temas de la participación ciudadana, la construcción de los consensos, la rendición de cuentas, la construcción de una nueva moral pública, entre otros, son centrales en el proceso de gestión de la seguridad pública.

El análisis de la percepción ciudadana sobre el delito, la inseguridad, la actuación policial y de otras instituciones relacionadas con la seguridad pública, se basa principalmente en los resultados de la “Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública” y el “Sondeo de opinión ciudadana sobre los comités vecinales de seguridad pública”, que el equipo de investigadores sobre seguridad pública en el Distrito Federal del CIECAS, del Instituto Politécnico Nacional (IPN) aplicó a 458 residentes en los meses de febrero y mayo del año 2001 en las quince colonias con ma-

---

4 Ver, por ejemplo: GDF, *Objetivos y Estrategias Programa de Trabajo 1998-2000* y *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006*.

yores índices delictivos registrados por el Gobierno del Distrito Federal (GDF)<sup>5</sup>.

El trabajo se expone en tres partes: La primera realiza un análisis comparativo entre la percepción que subyace en el discurso gubernamental sobre el comportamiento delictivo y la percepción de los habitantes de las colonias aludidas. En la segunda parte, se detallan los resultados de la encuesta: se caracterizan las colonias estudiadas, el perfil de la víctima, se reflexiona en torno a la impunidad, se tipifican los delitos, y se analiza la percepción ciudadana respecto a la actuación policial y a las causas de la delincuencia. En la tercera parte, se analiza someramente la intervención ciudadana en la prevención del delito a partir de dos elementos: la asignación de presupuesto a los Comités de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la actuación de éstos.

## **Índices delictivos y percepción ciudadana**

Desde que Cuauhtémoc Cárdenas tomó posesión como Jefe de Gobierno en diciembre de 1997, una preocupación central del Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha sido, no sólo abatir los índices delictivos, sino trascender al terreno de la percepción ciudadana, en el que hasta hoy, sigue predominando el temor al delito. Así, en el discurso gubernamental se sostiene que los índices delictivos en nuestra ciudad se han reducido, como señala el tercer informe de gobierno presentado por Rosario Robles a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: "...todos estos esfuerzos han producido resultados alentadores (...) logramos contener la línea ascendente en la incidencia delictiva y, más aún, en estos tres años esa línea se ha vuelto descendente. Así se refleja en el promedio diario de denuncias presentadas por la Comisión de Delitos. Desde 1993, el promedio fue creciendo hasta alcanzar el punto más alto: 700 denuncias en 1997. A partir de ahí empieza la disminución hasta llegar en este año a 498 denuncias" (Robles 2000). En el mis-

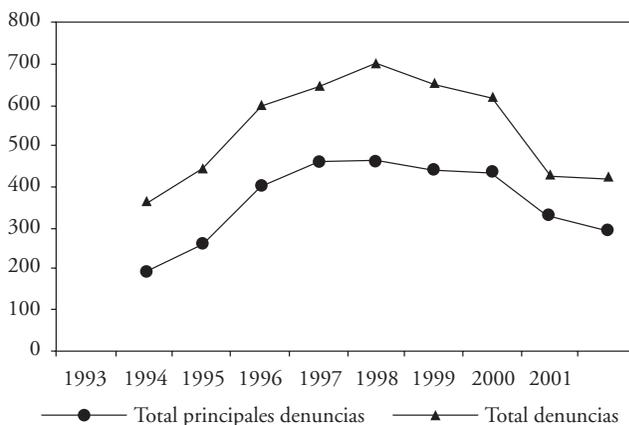
---

5 La coordinación de la encuesta y el sondeo la asumieron los investigadores: Georgina Isunza Vizuet, Esther Martínez Villarreal, Juan Carlos Hernández Esquivel y Benjamín Méndez Bahena. Asimismo, colaboraron los estudiantes del Programa Institucional de Formación de Investigadores: Ruperto Nolasco Hernández, Oscar Martínez López, Alejandro Balan Jiménez, Leticia Cruz Montalvo, Guillermo Hernández Hernández, Luis Montoya Jiménez y José Luis Carmona Rocha.

mo sentido, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sostiene que: “las dependencias y el personal descrito se ocuparon, en el lapso a que se refiere este informe —5 de diciembre de 2000 a 15 de marzo de 2001—, de atender 43.127 presuntos delitos del fuero común, lo que significó un promedio diario de 435.6 delitos. Este número, comparado con el mismo período del año anterior, representa una disminución del 14.6%” (ver gráfico 1).

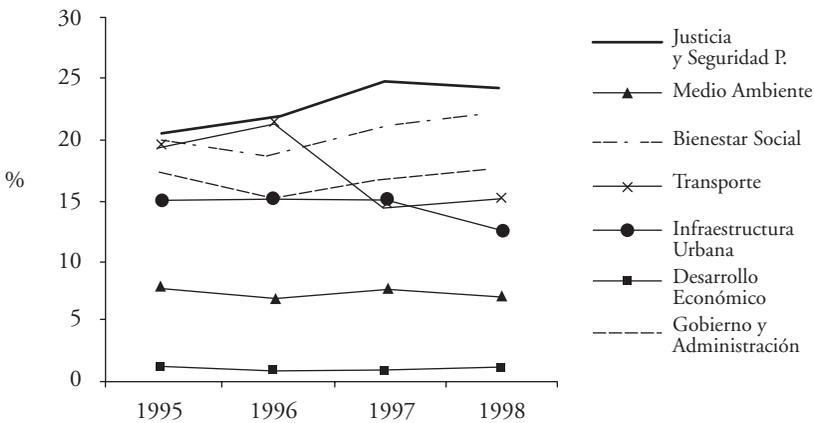
Empero, la presentación de estos datos generó un fuerte debate entre algunos medios de comunicación masiva y funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, en el que los primeros señalan la existencia de una ola de violencia ejemplificada por quince homicidios ocurridos en el DF durante las tres primeras semanas del mes de febrero y nueve policías muertos en los tres primeros meses del año 2001, comparados con un total de doce en el año 2000, mientras las autoridades argumentan que el incremento del delito en nuestra ciudad es, más que una realidad, “una percepción de la ciudadanía alimentada por la labor televisiva de nota roja”. Más allá de la disminución en el número de denuncias levantadas por los habitantes de la capital del país ante las agencias del Ministerio Público, que no necesariamente significan un decremento en el número de ilícitos cometidos, resulta razonable que los ciudadanos supongan manipulación de las estadísticas criminales para explicar la reducción del nivel de delitos aludida por las autoridades capitalinas.

**Gráfico 1**  
**Promedio diario denuncias en el DF 1993-2001**



Por otro lado, el tradicional reconocimiento de que una de las obligaciones del Estado consiste en proporcionar seguridad a la vida y posesiones de sus ciudadanos, se traduce en la formación de cuerpos especializados encargados de combatir la delincuencia en, prácticamente, todas las sociedades contemporáneas. En los años recientes, como una respuesta a la tendencia al aumento de la delincuencia, el Gobierno del Distrito Federal (y hasta 1997 el Departamento del Distrito Federal) ha destinado un porcentaje cada vez mayor al ámbito de la seguridad pública, en detrimento de otras tareas sustantivas, como el transporte<sup>6</sup>, los programas de desarrollo económico y de medio ambiente, como se puede apreciar en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Presupuesto ejercido por ámbito de acción**  
**Distrito Federal, 1995-1998**

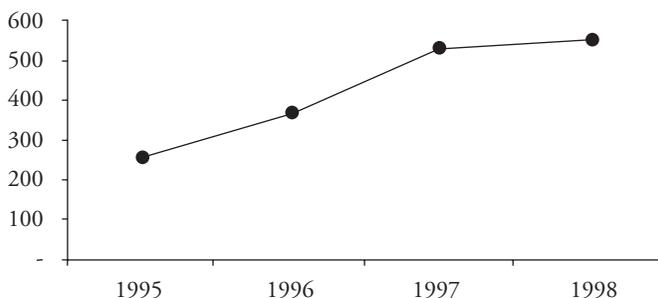


Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta Pública del D. F.

Sin embargo, este incremento al presupuesto no se ha traducido, al menos en el corto lapso que media entre 1995 y el año 2000, en un menor costo por detenido, de acuerdo a las propias fuentes oficiales, como lo indica la gráfico 3.

6 En otro trabajo se analizará el comportamiento del gasto en materia de seguridad pública, así como su relación con otros programas de gobierno.

**Gráfico 3**  
**Costo por detenido, DF 1995-1998**



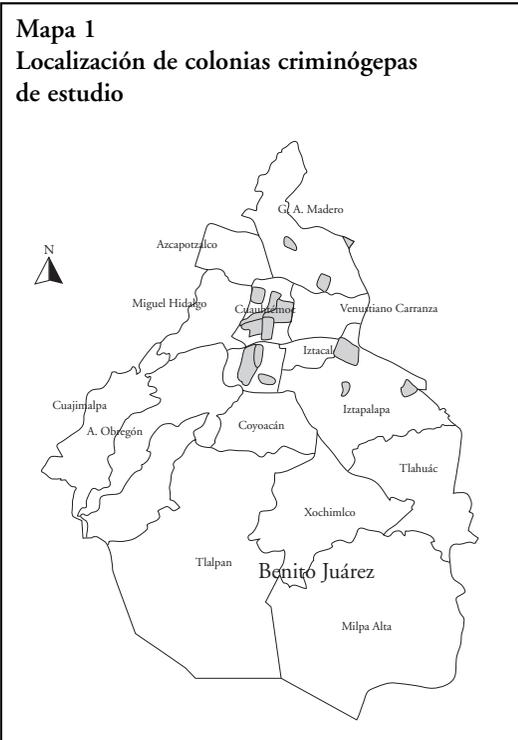
Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJDF.

Esta situación pone el acento en la necesidad de realizar la evaluación de las instituciones encargadas de la prevención del delito y procuración de justicia, que en lo fundamental son la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), en términos de la eficiencia en el ejercicio del presupuesto asignado anualmente, rompiendo con la añeja concepción del gasto necesario pero no evaluable que ha prevalecido. Probablemente, un análisis pormenorizado de la distribución presupuestal al nivel de los Programas de Gobierno prioritarios, acompañado del seguimiento de los costos de operativos policiales y costos por detenido refuerce la idea de prevenir el delito, aplicando en consecuencia políticas sociales que incluyan este importante factor.

### **Victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública**

#### *Consideraciones metodológicas*

La encuesta “Victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública” fue aplicada entre el 5 y el 13 de febrero del año 2001 a residentes de las colonias: Agrícola Oriental, Narvarte, Portales, Lindavista, Juárez, Santa María la Rivera, Centro, Doctores, Guerrero, San Juan de Aragón, Roma,



Santa Martha Acatitla, del Valle, San Felipe de Jesús y Leyes de Reforma, ubicadas en las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa, según se puede apreciar en el mapa N° 1.

El objetivo de la encuesta consistió en generar una base de datos que permitiera identificar las características delictivas, calcular el 'índice de impunidad' (delitos no denunciados y/o no castigados) e indagar el sentido de la percepción ciudadana en estas colonias. También permite explorar el grado de participación

ciudadana en las acciones preventivas, y, finalmente, evaluar la eficiencia de la acción policial y de la acción institucional en estas colonias.

Para aplicar la encuesta se seleccionó una muestra de 458 observaciones a residentes de las colonias aludidas, con un nivel de significación del 95% y un nivel de precisión del 0.05%, elaborada con base en un criterio de estratificación por asignación proporcional y aplicando el criterio de Hoffman, que señala que el número mínimo de observaciones por estrato es de 20. Con el propósito de obtener una apreciación más significativa sobre el problema de la seguridad, se entrevistó únicamente a residentes de estas colonias, desechando el testimonio de personas que sólo estuvieran de paso o de quienes no son residentes y laboran en esas colonias.

El cuestionario se dividió en cuatro partes. La primera, se integró con preguntas de control en las cuales se identifican los datos generales del informante (sexo, edad, grado máximo de estudios, ocupación principal e in-

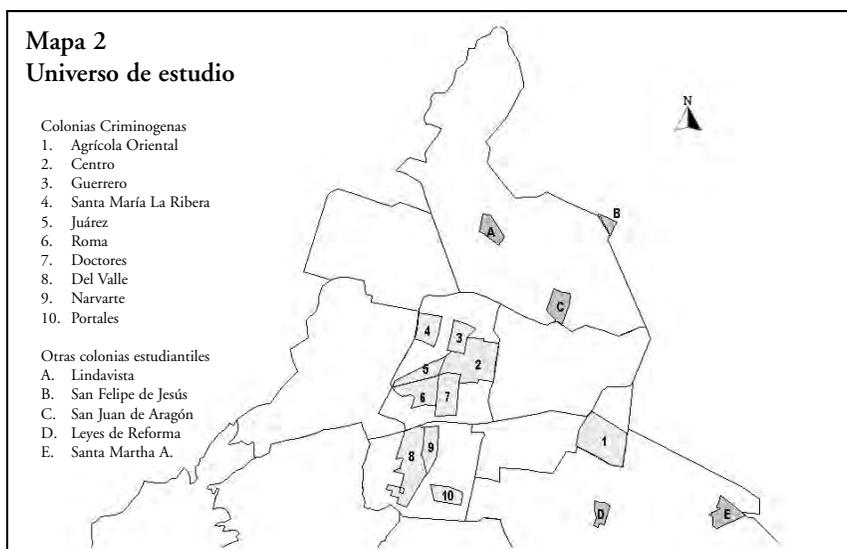
greso familiar). En este caso se muestra el perfil de los residentes entrevistados, del total de encuestas aplicadas: el 59.3% correspondieron a mujeres; el 33.8% se ubican en el rango de 25 a 34 años de edad; el 24.6% de los entrevistados manifestó tener estudios de nivel primario, el 25.1% de secundaria y el 28.3% de bachillerato; en lo referente a la ocupación principal destacan el grupo dedicado al hogar (33.6%) y trabajadores por cuenta propia (25.7%). Finalmente, en el renglón de los ingresos, un poco más de la mitad de los entrevistados (51.4%) consideró que el monto de las percepciones totales de su familia se ubica en el rango de uno a cuatro salarios mínimos (de \$1.201 a \$4.800).

La segunda parte del cuestionario comprende los aspectos relacionados con la percepción de la seguridad pública y ocurrencia del delito, se constituyó con nueve reactivos que persiguen determinar las características de las conductas delictivas y el *modus operandi* en las colonias de estudio. La tercera parte del cuestionario, denominada 'disposición hacia las autoridades' se compone de seis preguntas que señalan la opinión y el grado de confianza de los vecinos respecto al papel que juegan las autoridades policiales en esas colonias; se mide asimismo la efectividad del operativo policial implementado en 10 de las 15 colonias de la muestra y el reporte de los delitos a los números telefónicos oficiales. Finalmente, el apartado 'percepción pública sobre la delincuencia' está orientado a identificar, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, las principales causas que motivan el incremento del delito y las soluciones que identifica la ciudadanía para revertir este problema. En ambos casos, se les pide que de una serie de 10 problemas y 10 soluciones identifiquen, respectivamente, los tres primeros lugares, lo que permite jerarquizar las respuestas.

Esta encuesta se complementó con el "Sondeo de opinión ciudadana sobre los comités vecinales de seguridad pública"<sup>7</sup>, aplicado a las mismas colonias del 2 al 7 de mayo de 2001, con el mismo tamaño de muestra y metodología que la encuesta de victimización.

---

7 Coordinó este sondeo el mismo equipo de investigadores y estudiantes del Programa Institucional de Formación de Investigadores: Ruperto Nolasco Hernández, Oscar Martínez López, Alejandro Balan Jiménez, Leticia Cruz Montalvo, Guillermo Hernández Hernández, Luis Montoya Jiménez, José Luis Carmona Rocha.



### *Caracterización de las colonias*

En el mapa No. 2, se puede observar que las colonias seleccionadas para aplicar la Encuesta suelen colindar entre sí, además de tener proximidad con amplias zonas de colonias en las que también se ha detectado un alto nivel de inseguridad.

Estas colonias se localizan al centro y al noroeste del Distrito Federal. Es importante destacar que estas colonias representan distintas situaciones habitacionales respecto a la conformación de la población que las habita. De ellas, ocho pueden considerarse como colonias populares, esto es un 53%. Por su parte, las colonias que se definen como de tipo residencial son seis, que representan el 40%.

Las primeras diez colonias que se muestran en el mapa 2, han sido seleccionadas en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal las considera como las de mayor índice delictivo, de acuerdo con el número de denuncias que se registran en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (GDF 2001), y en donde desde diciembre de 2000 se ha efectuado un operativo policial permanente para disminuir los índices delictivos. Las colonias numeradas de la A a la E, se incluyeron bajo el criterio de que también son zonas con altos índices delictivos, pero que por su ubicación fuera del área centro de la ciudad, podían ser comparadas con aquéllas.

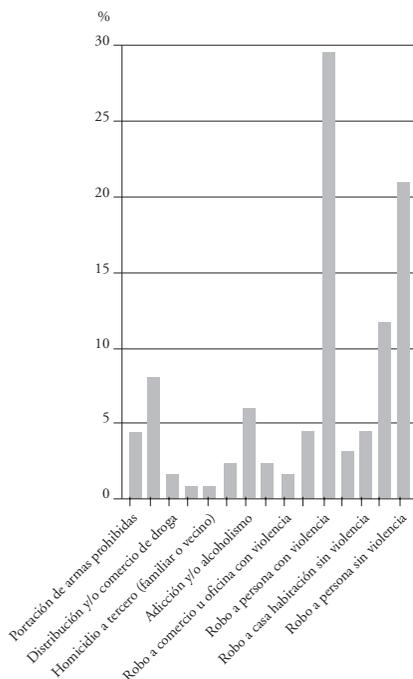
*Residentes víctimas de ilícitos*

De los ciudadanos entrevistados, el 76.7% (352 personas) declaró no haber sido víctima de delito alguno en su colonia de residencia en el último año, lapso que comprende de febrero del año 2000 a febrero de 2001. Del restante 23.3% (106 personas), la mitad (50.4%) afirmó haber sufrido los ilícitos tipificados como ‘robo a persona con violencia’ (20.9%) y ‘robo a persona sin violencia’ (29.5%). El otro delito que destaca por su importancia es el ‘robo de auto o vehículo sin violencia’, con un 11.5% de los ilícitos cometidos en la colonia del encuestado, como se aprecia en el gráfico 4.

Lo anterior significa que, aproximadamente, dos de cada diez residentes de estas colonias han sufrido algún tipo de delito en el periodo de estudio, que uno de cada diez ha sido asaltado en las calles de su propia colonia, y que uno de cada diez ha sido víctima de robo de autopartes a su vehículo o le ha sido robado su automóvil en las inmediaciones de su domicilio.

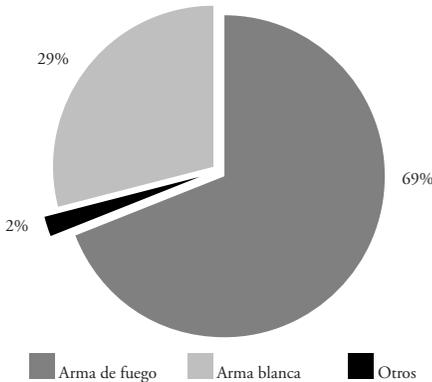
Al solicitar mayores detalles sobre los delitos se observó, como lo muestra el gráfico 5, que el 69.4% fueron cometidos utilizando un arma de fuego para amagar a la víctima, situación que confirma la facilidad con que éstas pueden obtenerse, debido al elevado tráfico que de ellas existe en algunos lugares de la ciudad de México, entre los que destaca el barrio de Tepito.

**Gráfico 4**  
**Delitos predominantes (%)**



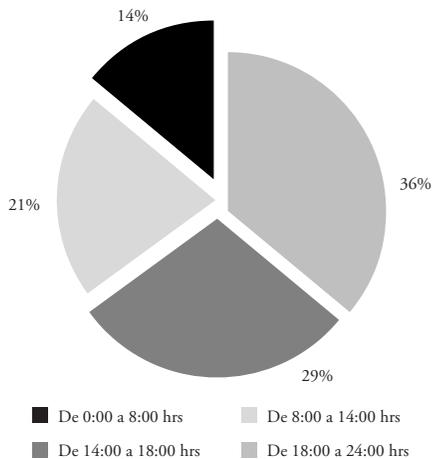
Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

**Gráfico 5**  
**Tipo de arma empleada durante un ilícito con violencia**



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

**Gráfico 6**  
**Horario de ocurrencia del delito**



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Asimismo, se desprende que el 69.2% se cometen en la calle o avenida, mientras el 15% se realiza en transportes públicos de pasajeros. También llama la atención el horario en que acontecen, pues existe una mayor incidencia en la tarde y noche: los datos señalan que de las doce de la noche a las ocho de la mañana se registra únicamente el 14% de los delitos (0:00-8:00 hrs=14%), que en el lapso de las ocho de la mañana a las dos de la tarde acontecen el 21.5% de los ilícitos (8:01-14:00 hrs=21.5%), que entre las dos y las seis de la tarde se cometen el 29% (14:01-18:00 hrs=29%) y, finalmente, entre las seis de la tarde y las doce de la noche se denunciaron el 35.5% del total de los delitos (18:01-24:00 hrs=35.5%) (gráfica 6). De lo expuesto, se deduce que el principal *modus operandi* de la delincuencia, al menos en las colonias estudiadas puede tipificarse como: robo a persona cometido en la vía pública, utilizando arma de fuego, preferentemente después de las dos de la tarde. Esta caracterización podría ayudar, si se difunde ampliamente y acompañada de medidas sugeridas por la autoridad, a prevenir

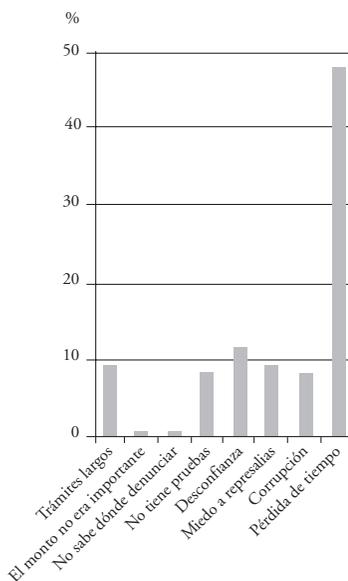
la comisión de delitos. Del mismo modo, puede auxiliar a diseñar estrategias policiales.

*Una aproximación al nivel de impunidad*

La elaboración y confiabilidad de las estadísticas delictivas están condicionadas al avance de los gobiernos democráticos, poderes judiciales independientes y participación ciudadana en la prevención del delito. Sin embargo, en la ciudad de México aún existe una gran distancia entre el problema real y lo que pueden reflejar las cifras. Por otro lado, la mayor eficiencia de los sistemas de justicia se logra cuando al aumento de los delitos le corresponde un aumento en el número de presos, es decir, con la reducción de la impunidad.

Adicionalmente, el ciudadano común percibe altos grados de ineficiencia en los sistemas de justicia, principalmente por la corrupción de los cuerpos policiales y judiciales y la desconfianza en las autoridades, pero además porque su principal fuente de información — ante la dificultad de acceso a los sistemas de información elaborados por la PGJDF<sup>8</sup>— son los medios masivos de comunicación, que alimentan la sensación de inseguridad. En el fondo, lo que la ciudadanía reclama es que haya menos delitos, aunque utilice como medio el reclamo de mayor penalización. Pa-

**Gráfico 7**  
**Causas por las que no se denuncian los delitos**



8 Hasta el gobierno de Cárdenas y Robles, que inicia un sistema de monitoreo de los delitos denunciados en las páginas de Internet y los reportes correspondientes en las agencias autorizadas. Sin embargo, los datos no se difunden masivamente.

radóticamente, la mayor penalización es una demanda prácticamente imposible de satisfacer, debido a que de las denuncias recibidas, muy pocas culminan con una sentencia a prisión, hecho favorecido además por la saturación del sistema penitenciario en México. Se estima que en Estados Unidos, de cada 1.000 delitos que se comenten, 339 se denuncian, 54 implican un arresto, 26 son condenados, 13 encarcelados y 6 sentenciados a prisión. Bajo esta lógica de la ley del embudo operan todos los sistemas de justicia penal en el mundo (Carranza 1997).

En el caso que nos ocupa, en referencia a la impunidad destacan tres fenómenos: en primer lugar, la encuesta señala que el 76.6% de los ilícitos no fue denunciado ante las autoridades correspondientes, argumentando, entre otras, razones la pérdida de tiempo en el 48.8% de los casos, y trámites largos en el 9.8%, resultando que el 58.6% de los delitos no llegan al conocimiento del gobierno local por motivos vinculados al funcionamiento administrativo del Poder Judicial (ver gráfica 7), situación que se puede explicar además por el escaso desarrollo de una cultura de la denuncia ciudadana.

En el segundo aspecto, vinculado a la impunidad, los tabulados de la encuesta indican que de aquellos delitos denunciados ante la autoridad competente (que corresponden al 23.4% del total) sólo el 44% continuó

#### Cuadro 1

¿Continúa con el proceso de denuncia?

<i>Respuesta</i>	<i>%</i>
Sí	44.0
No	48.0
No contestó	8.0
TOTAL:	100

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública, 2001.

con el proceso derivado de la 'averiguación previa'. Esto significa que, únicamente, en el 10.28% de los delitos ocurridos la víctima realizó la denuncia y estuvo dispuesta a continuar el proceso penal, por lo que el índice de impunidad se calcula en un 89.7%<sup>9</sup>, como se muestra en el cuadro 1.

9 Se calculó restando al total de residentes que habían sido víctimas de algún delito, fuera o dentro de su colonia (205 residentes), las denuncias y los que continuaron el proceso judicial ante el Ministerio Público. Este dato podría ser aún mayor como consecuencia de los procesos que no culminan en sentencia condenatoria; se ignora el dato sobre la culminación del juicio y la sentencia correspondiente, pues éste no fue captado por la encuesta.

El tercer aspecto se desprende de la pregunta: “En caso de haber sido testigo, ¿ha reportado algún delito a los números de emergencia?”. El 82.4% de los residentes afirmaron que no realizaron ninguna denuncia. Quienes optaron por denunciar prefirieron hacerlo al teléfono 061 de la PGJDF (7.6%), teniendo como segunda opción el número 5658 1111 de LOCATEL (3.5%) y en último lugar (2.8%) al teléfono 5200 9000 de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

#### Cuadro 2

En caso de haber sido testigo, ¿ha reportado algún delito a los números de emergencia?

Opciones	%
PGJDF	7.6
SSP	2.8
Locatel	3.5
Ninguno	82.4
No contestó	3.7
TOTAL:	100.0

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (González 2000) en el Distrito Federal (enero de 2000) calcula un índice de impunidad del 97%, mientras que la investigación realizada por el CIECAS en las quince colonias aludidas, muestra niveles de impunidad, de victimización y de denuncia más bajos a los reportados en el Distrito Federal, de 89%, en las colonias aludidas. Señala el citado trabajo de la UAM un índice de ‘victimización directa’ de 26.1% (*versus* 23.3% en las 15 colonias) y un índice de denuncia del 15% (23.4% en las quince colonias). Destacan las colonias Juárez y Narvarte por presentar los índices de denuncia más elevados (superiores al 50%).

A partir del análisis precedente, podemos sostener que las estrategias empleadas para prevenir y combatir el delito en estas colonias, tienen mayor eficiencia relativa y ya han generado sus primeros resultados en términos de fortalecer la denuncia y de combatir la impunidad, a pesar de que no se refleje en la percepción ciudadana.

Sin embargo, un segundo aspecto de orden cualitativo induce a reflexionar acerca del contraste entre la exigencia ciudadana en torno a la eficiencia de las estrategias empleadas para prevenir y combatir el delito en estas colonias y la escasa disposición de los ciudadanos para denunciar los delitos en caso de haber sido víctima o testigo de alguno (sobre todo en las colonias Santa Martha, Santa María la Ribera, Doctores y Guerrero).

Asimismo, el desconocimiento de los programas de trabajo de los cuerpos policiales y la falta de difusión de los números telefónicos a los que pueden realizarse reportes de emergencia, indican que existe la necesidad de realizar intensas campañas de promoción, pues un importante número de entrevistados manifestó desconocerlos.

### *Confianza en autoridades policiales*

Un aspecto central, en el funcionamiento de los programas de seguridad pública, radica en la confianza que los ciudadanos depositen tanto en las instituciones como en los policías y funcionarios. La encuesta se propuso indagar la percepción ciudadana en este terreno, asignando tres rangos de confianza: nula, poca y mucha. La información sistematizada en el cuadro 3 señala que el 84.3% de los ciudadanos tienen nula o poca confianza en las autoridades policiales. Pero aún más, el 56% de ellos manifestó tener nula confianza. En el otro extremo,

tan solo el 15.7% declaró tener mucha confianza.

**Cuadro 3**  
**¿Tiene confianza en las autoridades policiales?**

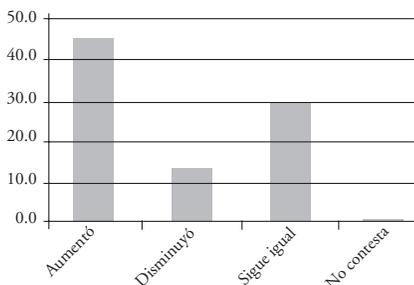
	%
Mucha	15.7
Poca	28.3
Nula	56.0
Total	100.0

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

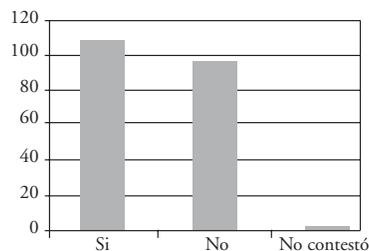
Al interrogar a los ciudadanos sobre las causas que motivan su desconfianza, la encuesta reveló que las tres cuartas partes (75.4%) de las personas interrogadas perciben a las autoridades como coludidas con los delincuentes, pues más de la mitad (54.5%) de los entrevistados los cree corruptos y uno de cada

cinco (20.9%) afirma que los propios policías cometen delitos. Esta idea contrasta con la del 20.4% de los entrevistados que atribuye la falta de confianza a la insuficiente capacitación de los policías.

**Gráfico 8**  
**Comportamiento de la presencia**  
**policial en la colonia**



**Gráfico 9**  
**¿Es más segura su colonia?**



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

### *Los operativos policiales*

Como se mencionó al inicio de este trabajo, una de las primeras acciones del gobierno de AMLO en materia de seguridad pública fue la instrumentación de un operativo policial entre los meses de diciembre del año 2000 y enero de 2001 en las diez colonias más conflictivas del Distrito Federal<sup>10</sup>. Al diseñar la encuesta, se consideró oportuno preguntar a los residentes su percepción sobre los resultados de tal operativo. Los datos revelan una apreciación sumamente diferenciada e incluso contradictoria. En el gráfico 8 se aprecia que casi la mitad de los residentes (47.9%) detectó mayor presencia policial durante la aplicación del operativo, aspecto en el que se puede considerar un efecto positivo<sup>11</sup>. Sin embargo, solo un poco más de la mitad de los entrevistados (51.8%) considera más segura su colonia tras el operativo (gráfico 9) cuestionando su efectividad. Finalmente, poco me-

10 Este operativo continúa vigente a la fecha en las mismas colonias.

11 Un interesante análisis sobre el 'efecto cucaracha' (mudanza de la delincuencia hacia otras colonias en el lapso que dura el operativo) podría realizarse si se dispone del índice delictivo por colonia que semanalmente elabora la Secretaría de Seguridad Pública del DF

nos de la mitad (48.6%) opinó que la efectividad del operativo en su colonia fue nula; casi una cuarta parte consideró que poco efectivo, y el 22.5% que muy efectivo. Esto significa que no basta con realizar operativos e incluso obtener buenos resultados, cuando los hay, para ganar la confianza ciudadana.

### *La perspectiva ciudadana sobre las causas de la incidencia delictiva*

Otro aspecto que la encuesta procuró investigar fueron las razones que, a juicio de los residentes en las colonias con mayor incidencia delictiva en el Distrito Federal, han motivado esta situación. En este aspecto, se procedió solicitando a cada entrevistado que seleccionara los tres problemas que en su opinión contribuyen en mayor medida al aumento de la delincuencia. Problematizando las tres respuestas obtenidas en cada cuestionario se reunieron las opciones en tres grupos: los fenómenos de naturaleza económica (empleo y pobreza), los de índole social (desintegración familiar, falta de educación, pérdida de valores morales y consumo de drogas o alcohol) y los de tipo institucional (impunidad, venta de armas, falta de vigilancia, y corrupción de autoridades). El resultado se muestra en el cuadro 4, de él se desprende una interpretación que ubica a los factores de índole económica (principalmente la falta de empleo) como la indiscutible primera causa (57.3%), seguidos de los factores de tipo social (42%) y de los de origen institucional (34.2%).

**Cuadro 4**  
**Causas de incidencia del delito (porcentajes)**

<i>Problema</i>	<i>Primera causa</i>	<i>Segunda causa</i>	<i>Tercer causa</i>
Falta de empleo	49.2	12.2	5.2
Pobreza	8.1	15.3	6.8
<b>Económicas</b>	<b>57.3</b>	<b>27.5</b>	<b>12.0</b>
Desintegración familiar	4.8	8.7	9.2
Consumo droga o alcohol	11.3	13.9	13.7
Pérdida de valores morales	3.3	6.8	10.7
Falta de educación	5.2	12.6	14.2
<b>Sociales</b>	<b>24.6</b>	<b>42.0</b>	<b>47.7</b>
Falta de vigilancia	3.9	5.4	12.2
Venta de armas	0.4	1.5	2.6
Impunidad	2.2	1.7	6.1
Corrupción de autoridades	11.1	19.8	13.3
Institucionales	17.6	28.5	34.2
No contestó	0.4	2.0	6.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública, 2001.

## Representatividad de los Comités Vecinales de Seguridad Pública

Como se indicó al inicio de este trabajo, uno de los ejes estratégicos en seguridad pública que plantea el actual Gobierno del Distrito Federal ha sido la participación ciudadana en el marco de la formulación de una política preventiva. Sin embargo, como reconoce el propio GDF: “se ha carecido de una estrategia de acciones preventivas para contrarrestar la incidencia delictiva, independientemente de la instalación de Comités de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito” (GDF 2001: 9). En este sentido, se afirma que la estrategia gubernamental “buscará la confianza de los habitantes de la Ciudad de México para lograr una visión compartida entre autoridades y habitantes, y con ello rescatar la ciudad del crimen y juntos mejorar las condiciones de vida de todas las personas que viven en esta ciudad, trabajando estrechamente con los comités vecinales” (ídem: 17).

Con este objetivo, se plantea la participación activa de los 1.352 comités vecinales en acciones destinadas a la prevención del delito, y a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, se destinaron 700 millones de pesos a los Comités Vecinales para la instalación de alarmas conectadas a la jefatura del sector de policía o alarmas vecinales; la colocación de luminarias; la compra de cuatrimotos —para lugares de difícil acceso—, bicicletas o autopatrullas; la adquisición de radiolocalizadores para policías y vigilantes o radios de intercomunicación vecinal, y la remodelación de módulos de seguridad y servicio social (GDF 2001). Según lo establecido en el Programa, a cada Comité le serán entregados recursos que van de los \$350.000,00 en el caso de las colonias más seguras, hasta \$650.000,00 en aquellas que los índices de delincuencia sean mayores, los cuales serán aplicados por cada Delegación en la opción definida, de las mencionadas líneas arriba por cada Comité.

Con la intención de conocer, de forma somera, la incidencia de estos comités en el ámbito local, se efectuó un sondeo en las quince colonias estudiadas durante el mes de abril de 2001, en donde se preguntó a los vecinos residentes sobre su conocimiento y participación en los Comités Vecinales, para medir en qué grado la ciudadanía se identifica con estos órganos representativos<sup>12</sup>.

### *Participación y representatividad*

De acuerdo a los datos obtenidos del sondeo, se registró que el 25.7% de los entrevistados participaron en la elección de los miembros del Comité Vecinal, mientras que el resto no emitieron su voto. Sólo el 21% de los entrevistados conocen a sus representantes vecinales. Esto manifiesta que los Comités Vecinales tienen una escasa capacidad de convocatoria en la elección de sus representantes y cuentan con muy poca representatividad, por lo que no pueden catalogarse como instancias en las cuales la ciudadanía se reconozca y pueda expresar su voluntad para participar en las acciones preventivas encomendadas por el estado.

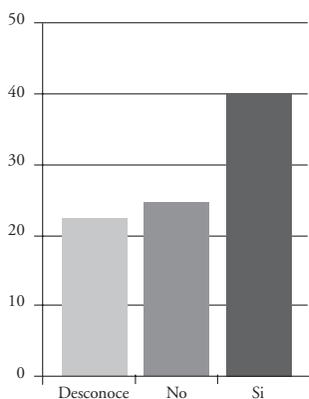
---

12 Para esta finalidad se tomó el mismo tamaño de muestra que en la encuesta levantada en febrero.

Desde la perspectiva territorial, se observa que existen distintos grados de participación de la población con estos comités. Destaca, por ejemplo, el caso de la colonia Lindavista, donde la proporción de personas que eligieron y conocen a sus representantes alcanzó el 50%, mientras que en colonias como San Felipe de Jesús o San Juan de Aragón este porcentaje no supera el 10%.

*Prevención y seguridad pública*

**Gráfico 10**  
**¿Ha reportado beneficios a su colonia el comité?**



Fuente: CIECAS, Sondeo de opinión sobre los comités ecinales de Seguridad Pública, 2001.

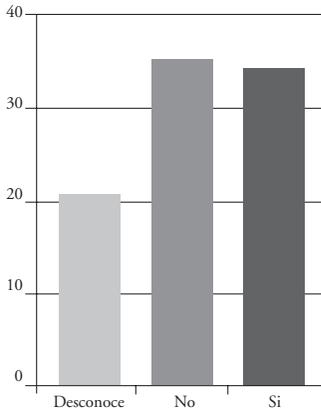
En opinión de los entrevistados que conocen a sus representantes vecinales, los que indican que los Comités han reportado beneficios a su colonia representan el 42.9%, mientras que el resto dio respuestas divididas: un 27.6% señaló que no se observaban beneficios y un 25% que desconoce si los Comités han beneficiado con sus acciones a las colonias (ver gráfico 10).

Por colonias se tiene nuevamente que en Lindavista más del 88% de los entrevistados reportan que los Comités han beneficiado a su colonia, mientras que en colonias como Leyes de Reforma o San Juan de Aragón no ha sucedido así o se desconoce completamente.

Esto se corrobora al preguntar a los residentes si los Comités han difundido los resultados de sus acciones en reuniones públicas o informes por escrito. Aquí se observa, de acuerdo al gráfico 11, que la mayor parte de los Comités no difunden al resto de la población si se ha realizado la gestión de alguna acción con las autoridades. Aunque se realicen acciones en beneficio de la comunidad, se carece de mecanismos que den cuenta a la población

Esto se corrobora al preguntar a los residentes si los Comités han difundido los resultados de sus acciones en reuniones públicas o informes por escrito. Aquí se observa, de acuerdo al gráfico 11, que la mayor parte de los Comités no difunden al resto de la población si se ha realizado la gestión de alguna acción con las autoridades. Aunque se realicen acciones en beneficio de la comunidad, se carece de mecanismos que den cuenta a la población

**Gráfico 11**  
**¿El comité ha dado a conocer los resultados de sus acciones mediante informes o reuniones públicas?**



Fuente: CIECAS, Sondeo de opinión sobre los comités ecinales de Seguridad Pública, 2001.

sólo un 24.5% de los entrevistados emitió una respuesta positiva. Nuevamente, en la colonia Lindavista se observa que la participación en las reuniones del Comité Vecinal es más alta que en el promedio de las colonias (66% contra 24.5%), mientras que en otras colonias la participación es menor, principalmente en colonias como Guerrero, Leyes de Reforma, Narvarte, etc.

Esto significa que los Comités Vecinales de las colonias populares enfrentan mayores obstáculos en su labor preventiva y tienen menor representatividad que en colonias residenciales de ingresos medios y altos, de donde se podría derivar su mayor capacidad de gestión.

## Reflexiones finales

El estudio de caso realizado en las quince colonias más conflictivas del Distrito Federal revela que no coincide el discurso gubernamental con la percepción ciudadana, porque prevalece la impunidad y la desconfianza. Si bien

del papel que desempeñan los comités. En los casos en los cuales se informa, predominan las reuniones públicas, pero se carece generalmente de reportes o documentos escritos.

En los casos de las colonias Santa María la Rivera y Lindavista predomina la difusión de las acciones del Comité, mientras que en Leyes de Reforma o Narvarte se desconocen las actividades de sus respectivos Comités.

Un tercer elemento presente tiene que ver con la participación directa de la ciudadanía en los Comités Vecinales. A la pregunta de “¿Asiste a las reuniones que convoca el Comité Vecinal?”

se ha avanzado en la reducción de la impunidad, el incremento de la denuncia ciudadana y en una mayor presencia policial, no se ha avanzado lo suficiente en la construcción de un nuevo tipo de relación entre ciudadanos y gobierno. Los residentes reconocen una mayor movilización policial en estas colonias, aunque no se asocia necesariamente a una mayor seguridad.

Se puede vislumbrar que esta intensa acción gubernamental y la aplicación de nuevas estrategias de seguridad y prevención delictiva, tienden primeramente a resarcir las bases de confianza pero no se ha logrado del todo, en parte porque la moralización y profesionalización de los cuerpos policiales han sido políticamente conflictivas y no se han consolidado, pero además los medios de comunicación masiva ejercen una influencia negativa en la percepción ciudadana. En efecto, los medios de comunicación ritualizan ciertas imágenes de la violencia urbana e, indudablemente, incrementan el temor al delito y la sed de venganza, más que el sentido de justicia, contribuyendo a generar entre los habitantes ciertas actitudes defensivas que, en algunos casos, son igualmente violentas, como la justicia en mano propia que en los últimos años se ha incrementado<sup>13</sup>.

Es importante resaltar que aún es escasa la cultura de la denuncia ciudadana, pero se está gestando. Su fortalecimiento conlleva la aceptación consciente entre la población adulta de su carácter de ciudadano, asumiendo en consecuencia sus derechos y sus obligaciones, entre las que se encuentra, precisamente, la colaboración con las autoridades en la denuncia y prevención del delito, acción que puede ser más fructífera mediante la creación de redes que procuren la inserción de actores colectivos en las decisiones públicas, tales como las asociaciones de residentes, las agrupaciones de comerciantes e industriales, organizaciones laborales, las asociaciones religiosas y las iglesias, los comités ciudadanos de prevención del delito, las asociaciones de padres de familia en las escuelas de nivel básico y medio, e incluso de bachillerato en algunos casos, etcétera.

Así, la inclusión de la ciudadanía en el diseño de estrategias para combatir el delito y propiciar la seguridad pública es otro de los imperativos. Los beneficios de estas acciones serían múltiples: contribuirían a generar un esquema permanente de monitoreo de la información por parte de la ciuda-

---

13 Situaciones especialmente conflictivas en el sur del Distrito Federal, en áreas semi-rurales, como el caso de Magdalena Petlalcalco y Tulyehualco.

danía; mayor transparencia en el manejo de recursos, reducción de la discrecionalidad en la aplicación de la ley y del tiempo implicado en la denuncia; finalmente, generarían mayor confianza en las víctimas para emitir la denuncia y colaborarían decisivamente en la reducción de los niveles de impunidad que existen actualmente.

Respecto al trabajo de los Comités Vecinales, se observó un impacto diferenciado en el territorio, ya que en las colonias populares tienen una menor capacidad de convocatoria y menor representatividad, con respecto a las colonias de ingresos medios y altos. Al parecer prevalece la vieja cultura política (corporativista y clientelar) que no se ha adaptado a los esquemas de participación requeridos por las nuevas estrategias de seguridad ciudadana. En este sentido, se recomienda promover nuevos mecanismos de representación, ampliar la capacidad de convocatoria hacia los residentes, respetar la estructura orgánica de las asociaciones civiles, empresariales, de comerciantes y de todo tipo que han tenido gestiones exitosas en la materia.

Asimismo, es necesario, a fin de fomentar las bases de confianza ciudadana en las autoridades, un manejo transparente de la información sobre el comportamiento delictivo por colonia, de tal forma que los Comités Vecinales tengan acceso oportuno a ella y la difundan entre los residentes.

## Bibliografía

Aniyar de Castro

- 1998 *La participación ciudadana en la prevención del delito: antecedentes, debates y experiencias. Los comités de seguridad vecinales*. Ponencia presentada en la reunión de expertos, "La prevención de la violencia como objeto de investigación y de programas de acción", convocada por la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Buenos Aires, 15 de septiembre de 1998. Consulta electrónica: dirpyp@correo.secyt.gov.ar

Arriola, Martha María

- 1999 Una experiencia de 'empoderamiento' de la sociedad civil: los foros vecinales de seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En: Revista *Reforma y Democracia*, Cen-

- tro Latinoamericano de Administración y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Carranza, Elías  
1997 Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina. En: Carranza, Elías (coordinador) *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Ed. Siglo XXI-ILANUD-Unión Europea.
- CIECAS-IPN  
2000 *Opinión política en el Distrito Federal*. Encuesta, enero de 2000, Distrito Federal México.
- Consejo Central Regional y Policía Central de Escocia  
1996 La estrategia de seguridad para la comunidad, concurso de buenas prácticas, Reino Unido, patrocinado por Dubai, consulta electrónica: <http://habitat.aq.upm.es/bpn/lista.html>
- Gobierno del Distrito Federal  
2001 Informe “100 días de Gobierno” presentado por Andrés Manuel López Obrador, 21 de marzo de año 2001, Distrito Federal, México.
- González Placencia, Luis  
2000 *Percepción ciudadana de la inseguridad*. Capítulo 4-2º parte pag. 51-59. Ciudad de México. Volumen V, Ciudades Seguras, UAM Azcapotzalco, México.
- Larrauri, Elena  
1992 *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI Editores.
- Lugones, Luis Enrique  
1999 Nuevos diseños en políticas de seguridad pública. En: Revista *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Robles, Rosario  
2000 *Tercer informe de Gobierno*. Ciudad de México, 17 de septiembre de 2000.
- Rotker, Susana (editora)  
2000 *Ciudadanías del miedo*. The State University of New Jersey Rutgers, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Travis, Jeremy and Senior Fellow

2000 *Building Knowledge about Crime & Justice in the Global Age: Infrastructure First*. En: Address to the Fifth Biennial Conference of International Perspectives on Crime, Justice and Public Order, The Urban Institute. Italy, Bologna.

# Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica

Laura Chinchilla M. \*

## Mecanismos institucionales de alcance regional

Tal y como se ha reseñado, las transformaciones experimentales en la década del ochenta, tanto en el plano de la geopolítica internacional como en el escenario político centroamericano, provocaron un significativo impacto en los esquemas de seguridad a nivel regional: de una agenda centrada en la preocupación por la protesta social y la insurrección armada e inspirada por la doctrina de la seguridad nacional, se pasó a otra que fija su atención en la violencia delictual y busca inspirarse en los nuevos paradigmas de seguridad ciudadana<sup>1</sup>.

La renovación de la agenda de seguridad se expresa tanto al nivel de cada país como de la Región en su conjunto. Al nivel nacional, se observan procesos que tienden a propiciar la aparición de nuevos actores institucionales con roles protagónicos, tales como las policías y la administración de justicia, a la par de una readecuación del papel del ejército en los asuntos de seguridad interna de los países. En el plano regional, las viejas estructuras de cooperación en materia de seguridad, han dado paso a una nueva institucionalidad que podríamos caracterizar como: diversificada, inclusiva, democrática y regionalista.

---

\* Politóloga, ex ministra de Seguridad Pública de Costa Rica.

1 Nos referimos a los modelos de seguridad comunitaria y de policía de proximidad. Para una detallada bibliografía sobre estos temas ver: Chinchilla, Laura y José Ma. Rico (1997).

Diversificada, por cuanto de una estructura que pivotaba sobre instituciones de carácter castrense, como lo fue el Consejo de Defensa de Centroamérica (CONDECA)<sup>2</sup>, se ha pasado a una en donde lo militar se subsume en un más amplio abanico de preocupaciones<sup>3</sup>. Es así cómo, aparte de la creación de la Comisión de Seguridad integrada por Ministros de Relaciones Exteriores y apoyada por Viceministros de Defensa y de Gobernación, se cuenta hoy con otras instancias de coordinación de políticas de seguridad, como la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), y la Asociación de Jefes de Policía.

Inclusiva, puesto que los viejos instrumentos de seguridad regional tendieron a reunir a la llamada 'Centroamérica Histórica', es decir a los cinco países descendientes de la Capitanía General de Guatemala (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y en algunos momentos de especial tensión entre éstos, la participación se limitó aún más<sup>4</sup>. La nueva institucionalidad, gracias a la relativa homogeneidad en torno a las preocupaciones y prioridades en materia de seguridad, ha ampliado los niveles de participación incluyéndose a Panamá y, en algunos casos, hasta a Belice, México y República Dominicana<sup>5</sup>.

Democrática, por los principios que enarbola (Estado de Derecho, derechos humanos, control civil de los cuerpos armados, etc.) y por las instituciones que potencia (todas ellas de carácter civil), restringiendo la participación de las FF. AA. dentro de la agenda de seguridad, y subordinándose a la autoridad civil.

- 
- 2 Integrado por los Jefes Supremos de las FF. AA. de la Región, CONDECA se crea en 1963 como un elemento central de la doctrina de la seguridad nacional y de las políticas de contra inseguridad que a nivel centroamericano promovieron los Estados Unidos. Ver: Isacson, Adam (1997).
  - 3 Algunos autores han elaborado propuestas metodológicas para el abordaje de la nueva agenda de seguridad en Centroamérica desde una 'perspectiva multidimensional', partiendo del reconocimiento de que lo militar no constituye más el factor explicativo por excelencia. Ver: Sojo, Carlos (1998).
  - 4 La participación de Costa Rica se dio en calidad de observador. Además, durante el conflicto armado entre Honduras y El Salvador, en 1969, CONDECA perdió credibilidad, terminando de debilitarse, a partir de la Revolución Sandinista de 1979.
  - 5 Así por ejemplo, México y Belice se adhirieron al Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tránsito Ilegal de Drogas, y dentro del Convenio Constitutivo del ICESPO, se estipula en su artículo 17 que: "el mismo queda abierto a la adhesión de Belice", país que participó de las actividades de discusión y preparación de dicho convenio.

Regionalista, puesto que a diferencia del pasado, los intereses extrarregionales—particularmente los de los Estados Unidos de América— están más mediatizados. La presencia de naciones europeas en los procesos de reforma de la seguridad pública, por un lado<sup>6</sup>, y, por otro, una participación más amplia de actores regionales dentro de la agenda de seguridad, facilitan la creación de una institucionalidad más acorde a los intereses de los países de la Región: aunque, a propósito de algunos temas como el narcotráfico se observa una fuerte gravitación de los intereses norteamericanos<sup>7</sup>.

A continuación, presentamos una breve reseña de los principales instrumentos de naturaleza regional que en materia de seguridad han sido promovidos, para posteriormente centrarnos en un análisis sobre su significado, alcances y limitaciones.

### **Los nuevos instrumentos de la seguridad regional**

Los nuevos instrumentos de la seguridad regional podríamos caracterizarlos como de dos tipos: aquellos con un fuerte contenido doctrinario y cuyo objetivo primordial ha sido redefinir el marco conceptual e institucional de la seguridad en la Región, tales son los casos del Tratado Marco de Seguridad Democrática y del Instituto Superior de Estudios Policiales de C.A.; y aquellos que tienen un carácter más bien técnico-operativo y cuya preocupación se centra en mejorar los niveles de eficiencia —mediante iniciativas regionales— de los organismos nacionales ante problemas concretos, tales son: la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados,

---

6 Se trata de una presencia notoria por los montos canalizados mediante cooperación técnica no reembolsable, particularmente de España y Suecia.

7 En materia de narcotráfico, la agenda norteamericana en la Región incluye de manera preferente la homologación de leyes en materia penal, el fortalecimiento de los mecanismos legales e institucionales para el combate al lavado de activos, la introducción de reformas constitucionales y legales para la extradición de nacionales, y el mejoramiento de las estrategias de interdicción terrestre, marítima y aérea. Según se definió en la Conferencia Ministerial Centroamérica-Estados Unidos sobre seguridad Pública y Drogas, Washington D.C., 14 y 15 de agosto de 1997.

Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, y el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. En el cuadro siguiente se presentan los instrumentos regionales promovidos en materia de seguridad, su fecha de suscripción y estado actual.

Según se observa, la mayor parte de los instrumentos regionales en materia de seguridad se crean en la década del 90, reflejo de la importancia que adquirieron los temas políticos tales como la pacificación, la reconciliación y la democratización en la reactivación de la institucionalidad regional que se inicia con Esquipulas II y con la suscripción por parte de los presidentes de la Región del 'Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica'<sup>8</sup>.

La reformulación de las prioridades y estrategias en materia de seguridad, constituyó un elemento central a todo el proceso de reforma institucional, dado el peso histórico que la agenda tradicional asignaba a las FF. AA. y a su impacto sobre la dinámica político-institucional. Así, inicialmente, las propuestas que en materia de seguridad se formularon se centraban en temas tales como el cese de la ayuda a fuerzas irregulares, el no uso del territorio propio para agredir a otros Estados de la Región, y la implementación de medidas para la verificación, control y limitación de armamento. Para la Cumbre Presidencial de Antigua, Guatemala, en 1990, se establecen cuatro de los principales objetivos de una agenda regional en la materia: asegurar el carácter defensivo de las FF. AA., lograr un balance razonable de fuerzas, establecer un modelo de seguridad basado en la cooperación, y procurar mecanismos regionales sobre la presencia militar extranjera.

---

8 Para un detallado análisis sobre el trasfondo político y los contenidos del acuerdo de Esquipulas II, ver: Rojas, A. Francisco y Luis Gmo. Solís (1988).

**Cuadro 1**  
**Instrumentos regionales en materia de seguridad**

Instrumento	Fecha de suscripción	Estatus
Declaración Conjunta Constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica	Julio de 1992	Indagar si se ha integrado al Tratado
Tratado de asistencia legal mutua en asuntos penales	29 de octubre de 1993	Vigente desde el 18 de diciembre de 1997
Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	29 de octubre de 1993	Vigente desde el 7 de febrero de 1996
Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados y Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente	14 de diciembre de 1995	Vigente desde el 16 de junio de 1997
Tratado Marco de Seguridad Democrática	15 de diciembre de 1995	Vigente desde el 26 de diciembre de 1997. Ratificado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
Convenio Constitutivo del Instituto Superior Centroamericano de Estudios Superiores de Policía	8 de julio de 1996	No ha entrado en vigencia
Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.	11 de julio de 1997	No ha entrado en vigencia

Fuente: [www.sicanet.org.sv/documentos/tratados-convenios.html](http://www.sicanet.org.sv/documentos/tratados-convenios.html)

En diciembre de 1991, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se obtiene el primer acuerdo orientado a la formulación de una nueva agenda regional de seguridad. Con la constitución del SICA, los países de la Región reafirmaron como parte de sus aspiraciones, el establecimiento de un modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas<sup>9</sup>.

Otros eventos posteriores a la firma de dicho Protocolo, reforzaron la idea de una nueva institucionalidad en materia de seguridad y agregaron nuevas preocupaciones a la problemática regional. Así por ejemplo en 1992, se efectuó la Cumbre Presidencial de Panamá en donde se introdujeron temáticas como el tráfico ilegal de armas y el desminado, y se hizo un llamado de atención sobre la necesidad de sistematizar los diversos compromisos que en materia de seguridad habían suscrito los países hasta el momento. Posteriormente, en la XV reunión de presidentes centroamericanos efectuada en Guácimo (Costa Rica) en agosto de 1994, se hace un llamado para el establecimiento de un acuerdo regional en materia de seguridad que “refleje la nueva realidad política, jurídica e institucional existente en el istmo centroamericano”<sup>10</sup> y se recomiendan acciones hacia la cooperación regional en materia de capacitación policial.

Es así como habiéndose avanzado, mediante diversas propuestas, hacia la conceptualización de una nueva agenda de seguridad, la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo de Centroamérica de octubre de 1994, propuso finalmente la reactivación de la Comisión de Seguridad Centroamericana<sup>11</sup>, la cual asume la tarea inmediata de definir un nuevo modelo de seguridad para la Región. La tarea de dicha comisión se concretó finalmente, en el denominado Tratado Marco de Seguridad Democrática de Cen-

---

9 Protocolo de Tegucigalpa Art. 3, literal b.

10 Agenda de Guácimo, art. 11.

11 La Comisión de Seguridad había sido creada en 1987 como parte del proceso de Esquipulas, sin embargo, no existieron condiciones que permitieran su trabajo sino hasta 1990. Esta comisión sentó las bases e inició la redacción del Tratado Marco de Seguridad Democrática. Ver: Aguilera, Gabriel (1993).

troamérica, suscrito en San Pedro Sula (Honduras) el 15 de diciembre de 1995.

A continuación analizamos los principales instrumentos de la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad.

### **El Tratado Marco de Seguridad Democrática**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática constituye el instrumento más significativo de la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad. Éste sienta los principios de la nueva doctrina de seguridad, establece las áreas de preocupación central, define el marco normativo mínimo que debe regir el comportamiento de los Estados signatarios, y diseña un nuevo esquema institucional para la ejecución de la nueva agenda de seguridad regional<sup>12</sup>.

En lo que respecta a los principios doctrinarios que inspiran la nueva concepción de seguridad, las diferencias son significativas con respecto a la doctrina de la seguridad nacional, destacándose los siguientes aspectos:

- Se conceptualiza la seguridad como una condición para el desarrollo más que como un fin en sí misma; en los considerandos del Tratado se puede leer lo siguiente: “Que entre los propósitos del Sistema de Integración Centroamericana establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un nuevo modelo de seguridad regional”<sup>13</sup>.
- Se avanza de una definición estrictamente militar a una definición integral, siendo así la seguridad una condición que resulta de la conjugación de una multiplicidad de factores; según el texto del tratado, “...el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de

12 Ver también: Chinchilla, Laura (1997).

13 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, considerandos.

la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”<sup>14</sup>.

- Al ampliarse la definición de seguridad, ésta aparece no como una tarea que emprende el Estado frente a la sociedad civil para la defensa a ultranza de una estabilidad entendida como *statu quo*, sino como una tarea que surge de la interacción libre y pacífica entre gobernantes y gobernados; de esta manera, se establece lo siguiente: “El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y de sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia”<sup>15</sup>.
- Se establece la diferencia entre seguridad ciudadana (Título II) y seguridad regional (Título III) y con ello se delimitan las obligaciones asignadas a las FF. AA., las cuales se restringen a aspectos como la protección de la integridad territorial, el balance razonable de fuerzas, el control de armamentos y la seguridad colectiva de los Estados de la Región.
- La seguridad regional es entendida como algo más que la seguridad colectiva (Rojas et al. 1998) —la defensa solidaria en caso de agresión contra un Estado signatario— y se incorpora la noción de seguridad cooperativa, “ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás”<sup>16</sup>. Es decir, la seguridad no es el mero resultado de la suma de los recursos de defensa de la Región, sino que resulta del balance de las acciones que cada sociedad emprende a su interior.

En cuanto a las áreas de preocupación, el Tratado distingue tres: El estado de derecho, la seguridad de las personas y de los bienes, y la seguridad regional.

---

14 *Ibidem*.

15 *Ibid.*, art. 1.

16 *Ibid.*, art. 26 c).

En lo que respecta al estado de derecho se destacan aspectos tales como la seguridad jurídica, la efectiva protección de los derechos humanos y garantías ciudadanas, la supremacía del poder civil sobre las FF. AA. y el combate a la corrupción. Dentro de esta área se reafirman también el derecho de asilo y de refugio, y se destaca la importancia del Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales de octubre de 1993.

En materia de seguridad de las personas y sus bienes, la integralidad del concepto obliga a la recuperación de factores de naturaleza económica, social, político y ambiental como elementos necesarios para la generación de condiciones de seguridad de los habitantes. Destaca la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación al nivel operativo (policías, órganos jurisdiccionales y fiscalías) a efectos de enfrentar las amenazas a la seguridad de los habitantes de la Región, con especial énfasis en la seguridad fronteriza. Se pone especial énfasis a la necesidad y urgencia de actuar sobre aquellos delitos de naturaleza regional propios de estructuras organizadas tales como, la narcoactividad, el tráfico ilegal de personas y bienes, el robo de vehículos, de armas, etc.

El componente de seguridad regional recupera la 'agenda militar pendiente' de C. A., incorporando aspectos como la prohibición del uso del territorio para agredir a otras naciones, el impulso de medidas de fomento de la confianza entre los Estados, el balance razonable de fuerzas militares, etc., y refuerza el papel de la diplomacia y de los instrumentos jurídicos en la prevención y manejo de los conflictos entre Estados, tales como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la resolución pacífica de las controversias, promover la seguridad jurídica de las fronteras, etc.

El tratado, además de la normativa propia que desarrolla, propone que la actuación de los Estados signatarios en las diversas áreas que son objeto de su cobertura se oriente y regule según un conjunto de normas internacionales. Así, en materia de Estado de Derecho se insta a los Estados a adoptar las siguientes resoluciones de las Naciones Unidas: Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otras penas crueles, inhumanas o degradantes. En el área de seguridad ciudadana se citan los siguientes Convenios Internacionales: Convenio para la represión del orde-

namiento ilícito de aeronaves; Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión cuando éstos tengan trascendencia internacional; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; Convención sobre la represión y castigo de delitos contra las personas internacionales protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; Convención internacional contra la toma de rehenes. Finalmente en el área de la seguridad regional, se mencionan el Protocolo para la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes tóxicos y similares, y el Convenio sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas, tóxicas y sobre su destrucción.

Finalmente, en relación con la nueva estructura institucional, el Tratado diseña una organización que descansa sobre tres instancias: la reunión de los presidentes, como foro político superior que conoce de los asuntos de seguridad regional e internacional; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en su condición de órgano principal de coordinación del SICA, y la Comisión de Seguridad como “instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de elaboración de propuestas...”<sup>17</sup>, la cual es integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores —quienes la presiden— y los Viceministros de Defensa y Seguridad Pública de la Región. La Secretaría General del SICA, ejerce como secretaria técnica administrativa de la Comisión de Seguridad.

Pese a los avances conceptuales que supuso el Tratado, subsisten algunos aspectos que exigen mayor claridad, particularmente en lo que respecta a los ámbitos de incumbencia de las FF. AA. La amplitud de la noción de seguridad contenida en el Tratado exige una restricción más explícita de los espacios de participación de las FF. AA. dentro de dicho esquema de seguridad. Específicamente, en lo que respecta al Título II Sobre la Seguridad de las Personas y sus Bienes, se debe establecer con mayor claridad que tales aspectos, en lo que respecta al ámbito del control y la sanción, son de exclusiva competencia de las instancias judiciales y policiales, debiéndose proscribir toda participación de las Fuerzas Armadas en dicho tipo de tareas. Explícitamente se deberá derogar o reformular el Artículo 11 en su inciso ‘b’. La preocupación por tales aspectos ha llevado a que en la última reunión de

---

17 *Ibid.*, art. 50.

la Comisión de Seguridad<sup>18</sup>, se haya acordado la conformación de un Grupo de Trabajo encargado de analizar el Tratado y proponer reformas que permitan que, aquellos países que no lo han ratificado, puedan hacerlo.

### **El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)**

En el mes de agosto de 1994, los presidentes de Centroamérica reunidos en Guácimo, Costa Rica, acordaron instruir “a los encargados de la seguridad nacional de cada país para (...) el establecimiento de un instituto centroamericano de capacitación para el fortalecimiento de la policía civil de la Región”<sup>19</sup>. A partir de dicha declaración, se inició por parte de la Secretaría Pro-tempore de dicha cumbre y con el apoyo financiero de la Unión Europea y del Gobierno de Canadá, un proceso para diagnosticar las necesidades de capacitación policial en Centroamérica y para diseñar un programa regional en la materia. El Convenio constitutivo de dicho instituto fue acogido por los presidentes de la Región en julio de 1996.

El ICESPO constituye algo más que una nueva institución regional para la capacitación policial, su creación supuso, junto con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, una de las más profundas revisiones doctrinarias en materia de seguridad y policía a niveles regional e internacional, superando incluso en muchos de sus aspectos al “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas”.

El concepto de seguridad implícito en este convenio, se fundamenta en los mismos principios doctrinarios del Tratado de Seguridad Democrática. La seguridad es así el resultado de un Estado de derecho que cuente con el ordenamiento jurídico necesario para garantizar la protección de la sociedad y con instituciones que respeten y defiendan los derechos humanos. En lo que respecta a la institución policial, la propuesta que inspira el diseño del ICESPO, reconoce que los cuerpos de policía de la Región adolecen de los siguientes problemas: 1) un marco jurídico confuso y disperso; 2) una

---

18 Reunión de la Comisión de Seguridad celebrada en El Salvador el 4 de abril de 2001.

19 XV reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, Programas de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible, Guácimo, Costa Rica, agosto de 1994.

filosofía y doctrina que no responden a los ideales democráticos, civilistas y de respeto a los derechos humanos; 3) estructuras operativas poco profesionales e ineficientes; 4) relaciones de rechazo y enfrentamiento con las comunidades; 5) capacitación deficiente y de baja calidad; 6) escasos recursos presupuestarios y débiles técnicas de operación e investigación; y 7) sistemas de coordinación y de acción interpolicial elementales e insuficientes<sup>20</sup>.

Así, se sugiere en la misma propuesta que la misión de dicho instituto sea la de “apoyar los esfuerzos nacionales y regionales dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de cuerpos de policía modernos, profesionales y técnicos, guiados en su organización y en su accionar por una doctrina democrática, respetuosa de los derechos humanos, civilista y apolítica, y cuyas actuaciones se realicen en el marco del estado de derecho, bajo el principio de legalidad y para contribuir a la integración del istmo centroamericano”.

Consecuente con la misión propuesta, el diseño del ICESPO destaca cinco áreas de acción que deberán inspirar la formación y promoción de la nueva policía centroamericana. La primera de ellas es el estado de derecho y la legalidad dentro de lo que se propone el impulso de reformas a niveles constitucional y jurídico, que garanticen un adecuado perfil de las policías a efectos de cumplir con las actividades de protección que la sociedad les ha encomendado. La segunda, son los derechos humanos concebidos como la razón de ser de la organización y la operación policial y lo que determina su marco de acción. La tercera, es el área de civilidad y apoliticidad en donde se aboga por el impulso de acciones de reforma normativa, de capacitación y asesoría para garantizar la total desmilitarización de las policías centroamericanas y la limitación de la expresión de los intereses político-partidistas dentro de la misma. La cuarta área es la de servicio público, que supone el impulso de esquemas organizativos más flexibles, capaces de responder con rapidez a las demandas ciudadanas, y capaces de estimular la participación de la comunidad en las tareas de prevención y control del desempeño policial. La quinta área es la de la profesionalidad, en la que se enfatiza sobre la necesidad de desarrollar adecuados perfiles de personalidad, académicos y ocupacionales, así como sistemas de capacitación capaces de transmitir los adecuados conocimientos, habilidades y destrezas.

---

20 Programa Centroamericano de Capacitación Policial, Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía. Propuesta de diseño, pp.: 5 y 6.

## La Asociación de Jefes de Policía de C. A.

Ésta fue una de las primeras instancias que logró agrupar a un conjunto de representantes de la seguridad pública de los países centroamericanos en torno a una agenda común. Antes de los esfuerzos que condujeron a la integración de la asociación, los contactos entre policías centroamericanas eran prácticamente inexistentes, limitándose a colaboraciones esporádicas y de naturaleza bilateral<sup>21</sup>; o bien, eran inducidos por terceros países, como los ejercicios financiados y organizados por los Estados Unidos en materia de drogas.

El primer encuentro entre jefes policiales de la Región tuvo lugar en diciembre de 1991 contándose con la participación de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En éste se planteó la necesidad de fortalecer la cooperación policial en la Región y se expresó especial preocupación por el combate del narcotráfico, el robo de vehículos, el tráfico de menores y el contrabando<sup>22</sup>. En julio de 1992 se celebró el segundo encuentro de esta naturaleza y en éste se suscribió el Acta constitutiva de la Asociación de jefes de policía de Centro América.

Tal y como se deriva del acta constitutiva, la asociación tiene como preocupación fundamental el mejorar la capacidad técnica-operativa de los cuerpos policiales mediante “el fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes organismos de seguridad pública del istmo centroamericano” a efectos de “prevenir, reprimir y neutralizar la delincuencia, principalmente el narcotráfico, robo de vehículos, falsificación de moneda, trata de blancas, venta ilegal y trasiego de armas, contrabando de ganado, y otras, que por su naturaleza afecten a la sociedad de la Región”<sup>23</sup>.

La asociación ha venido reuniéndose de manera regular desde su creación a la fecha, siendo la instancia regional en materia de seguridad que más contactos promueve entre sus miembros.

---

21 Así por ejemplo, se conoce que después del triunfo de la revolución sandinista, efectivos de la policía de Panamá brindaron asistencia técnica a las entonces policías sandinistas; de la misma manera, existió intercambio académico entre policías de Honduras y El Salvador. Ver: Fernández, Oswaldo (1997).

22 *Ibidem*.

23 Declaración conjunta constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, Cap. II.

## **Los instrumentos para el combate al crimen organizado: narcotráfico, lavado de activos y robo de vehículos**

En el proceso de construcción de un marco institucional regional en materia de seguridad, han ido ganando preponderancia los instrumentos dirigidos a enfrentar el crimen organizado, particularmente el narcotráfico y el robo de vehículos. Nos referimos a: El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, y el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

En la declaración conjunta de presidentes de Costa Sol, El Salvador, se planteó la necesidad de promover un acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas, el cual fue suscrito en la Cumbre de Montelimar, Nicaragua. Como parte de dicho acuerdo se constituyó la CCP, que finalmente recibió personería jurídica y quedó debidamente constituida mediante el convenio correspondiente.

La CCP constituye un organismo técnico y asesor del SICA cuya misión, según la propia letra del convenio, es “atender de manera institucional, permanente e integral, los diferentes aspectos relacionados con el narcotráfico y sus consecuencias en la región centroamericana”<sup>24</sup>.

Entre sus objetivos destacan el proponer a los gobiernos medidas que tiendan a la erradicación de la narcoactividad y de los delitos conexos, al fortalecimiento de las iniciativas de prevención y tratamiento del consumo de drogas, al incremento de la cooperación entre países, al fortalecimiento de los controles fronterizos, y al mejoramiento de los programas de formación de personal especializado.

Junto con el convenio constitutivo de la CCP, los países de la Región aprobaron también el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, con el objetivo de facilitar la cooperación entre los órganos judiciales

---

24 Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Usos Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, art. 1.

mediante la asistencia legal en materia penal. Entre la asistencia legal que los Estados signatarios se comprometen a entablar están: la recepción de declaraciones testimoniales, la obtención y ejecución de medios de prueba, la modificación de resoluciones judiciales y otros documentos emanados de autoridad competente, la ejecución de medidas cautelares, la localización de personas, y cualquier otra acordada entre dos o más Estados contratantes<sup>25</sup>.

Con posterioridad a la aprobación de los instrumentos anteriores, se aprobó el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Este convenio, suscrito en ciudad Panamá en 1997, complementó el marco regional en materia de combate a la narcoactividad y procurando establecer lineamientos comunes a todos los países para el establecimiento de legislación que penalice conductas ligadas al lavado de dinero y activos provenientes del narcotráfico; estableció competencias para el juzgamiento de delitos en la materia, independientemente de la jurisdicción territorial en donde hayan sido cometidos; brindó pautas para el establecimiento de medidas cautelares sobre los bienes, productos o instrumentos derivados o involucrados en la actividad irregular; y estableció un conjunto de controles sobre entidades de intermediación financiera y de actividades financieras propiamente dichas, no siendo impedimento para el cumplimiento del convenio, las disposiciones legales referentes al secreto o la reserva bancaria.

Finalmente, en diciembre de 1995, los presidentes centroamericanos firmaron el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Robados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente.

Junto con el narcotráfico, el robo de vehículos ha constituido uno de los principales delitos que se expresan al nivel regional, lo que llevó a las autoridades del istmo a buscar mecanismos de cooperación en la materia.

Dicho tratado procura fortalecer la cooperación entre las autoridades centroamericanas para la detección, recuperación y devolución de vehículos robados o apropiados ilícitamente. Para tales efectos, se crean las denominadas 'autoridades centrales' en cada país que serán las unidades de enlace mediante las cuales se ejecutarán las acciones estipuladas en el tratado.

---

25 Ibid art. 2, 2.

Se definen procedimientos en caso de incautación de vehículos que obligan al traslado de la información a todos los Estados signatarios, lo que permitirá a estos últimos indagar si se trata de vehículos registrados en su territorio, y, en consecuencia, facilitar a los afectados el proceso de recuperación del mismo; para estos últimos efectos, se establecen procedimientos detallados, incluyéndose los formatos específicos que deberán tener las solicitudes de devolución.

### **Los alcances y las limitaciones de la nueva institucionalidad**

De una primera valoración general sobre la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad, se podría afirmar que sus aportes han sido mayores en aspectos de doctrina que en el área técnico-operacional y que los avances se observan más en el sector de la seguridad ciudadana y de la policía que en materia de seguridad regional y FF. AA.

A continuación analizamos, en primera instancia, los alcances y los beneficios que reporta la nueva institucionalidad a la seguridad en la Región y, en segundo término, abordamos las principales limitaciones y obstáculos que pesan sobre ésta.

### **La consolidación de una nueva doctrina de la seguridad**

El concepto de seguridad democrática, que se logró expresar en instituciones como el Tratado Marco y el ICESPO, y las diversas actividades promovidas en torno a tales instituciones en la Región, han dinamizado los procesos de reforma institucional que vienen implementándose dentro del sector seguridad en cada país. Nociones tales como el sometimiento de las instituciones armadas al control civil, el respeto a los derechos humanos, la observancia a las garantías individuales y procesales, el acercamiento a la comunidad, el fortalecimiento de las estrategias preventivas, etc., son hoy lugares comunes en la doctrina que impregna los programas de formación y los discursos de las instituciones militares y policiales centroamericanas.

De esta manera, la nueva institucionalidad centroamericana en materia de seguridad incentivan la reforma emprendida por los servicios policia-

les hacia su desmilitarización y acercamiento a la comunidad, así como la reforma militar en materia de observancia a los derechos humanos y respeto al Estado de Derecho.

### **La incorporación de nuevos actores en la conducción de la agenda de seguridad regional**

La recuperación dentro de la agenda regional de temas como el estado de derecho, la seguridad ciudadana y el crimen organizado, y el protagonismo asignado dentro de la nueva institucionalidad a sectores civiles como los ministros de relaciones exteriores y gobernación, los jueces y los policías, fortalece el papel de estos actores en el plano nacional. Asimismo, la desaparición de CONDECA como órgano máximo de la seguridad regional disminuye el papel de los ejércitos a un simple actor más dentro del proceso.

A diferencia del pasado, en donde solo existía CONDECA, se cuenta hoy con diversas instancias de coordinación en aspectos de seguridad al nivel regional, como lo son: la reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de Seguridad (compuesto por los Vicecancilleres y los ministros de Defensa y Gobernación), la Asociación de Jefes de Policía y la CCP. Además, aunque los foros no hayan sido formalizados, se han producido encuentros entre directores de academias de policías, mujeres policías y otros.

### **La intensificación de la cooperación policial**

La creación de la Asociación de Jefes de Policía y las actividades promovidas por ésta y otras entidades regionales, han permitido el encuentro de los máximos jerarcas de las instituciones policiales de la Región y han intensificado los contactos entre diversos funcionarios policiales.

Esto ha posibilitado el establecimiento de canales informales de colaboración en materia de intercambio de información y de experiencias, así como el auxilio mutuo en torno a situaciones concretas.

Estos espacios regionales han permitido enriquecer los procesos de reforma policial que emprende cada país, al poder intercambiarse experiencias

y compartir algunos recursos como sucede en materia de capacitación en áreas especializadas, y de proyectos de cooperación técnica regional.

### **La armonización de instrumentos legales en materia de Estado de Derecho y seguridad**

La armonización de la legislación en asuntos penales, constituye uno de los objetivos explícitos del Tratado Marco<sup>26</sup>. Se observa así cómo los países centroamericanos impulsan en este momento reformas coincidentes en materia procesal penal y en la justicia penal de menores. Igualmente, algunos instrumentos como los establecidos en materia de drogas y de robo de vehículos, establecen lineamientos que procuran homologar procedimientos y legislación a efectos de facilitar los procesos de investigación y sanción en materia de crimen organizado.

Finalmente, mediante la adopción de los diferentes instrumentos regionales, los países de Centroamérica se han visto a su vez compelidos a suscribir diversos tratados y normas internacionales cuyos ordenamientos internos desconocían con anterioridad. Así por ejemplo, solo el Tratado Marco de Seguridad Democrática incorpora 12 resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas en torno a temas de Estado de Derecho y seguridad.

La otra cara de la moneda del proceso de construcción de una institucionalidad regional en materia de seguridad, evidencia las siguientes limitaciones y obstáculos:

### **Limitado alcance en la aplicabilidad de las normas dirigidas a mejorar la capacidad técnico-operativa para el combate al delito**

Si bien, resulta innegable el avance experimentado en la institucionalidad regional en materia de seguridad a niveles normativo y doctrinario, al analizar los alcances de dicha institucionalidad observamos limitaciones en la aplicabilidad de algunas de sus normas.

---

26 Tratado Marco, Art. 6.

El área que el Tratado denomina como de Seguridad de los habitantes y sus bienes, es en la que se ha producido más normativa para la creación de instituciones e instrumentos que permitan mejorar el desempeño de las instituciones nacionales. Sin embargo, una parte significativa de esta normativa no está siendo debidamente observada, lo cual obedece a dos razones principales:

- No todos los países han ratificado a la fecha los diversos instrumentos regionales, ya sea por incompatibilidades con la normativa nacional, o por falta de interés hacia la materia por parte de algunos órganos legislativos.
- Se han presentado problemas de financiamiento para poner en marcha algunos de los instrumentos. Tal es el caso del ICESPO, el cual, pese a haber sido conceptualizado como una instancia de coordinación con muy exiguos gastos de operación, no ha logrado entrar en operación dadas las altas expectativas de financiamiento por parte de algunos sectores centroamericanos que las instancias regionales siguen concibiendo como 'feudos burocráticos' garantes de privilegios.

### **Resistencia de las FF. AA. a someterse a algunos de los postulados de la nueva institucionalidad**

Una de las áreas en donde mayor estancamiento se observa, es en la que el Tratado denomina de seguridad regional. Esta situación se observa a propósito de dos tipos de acciones, aquellas dirigidas a la reforma de la institución castrense (establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares, un efectivo control de armamentos, un sometimiento de los ejércitos a las instancias regionales de carácter civil, etc.).

Con respecto al primer tipo de acciones los avances son pobres, presentándose resistencias en la rendición de cuentas por parte de los ejércitos en materia de armamento. En relación con la actitud de las FF. AA. hacia la nueva institucionalidad, la reticencia a someterse a sus disposiciones, se expresó mediante la creación de una instancia paralela al Consejo de Seguridad en materia de defensa, denominada el Consejo de Ministros de Defensa de C. A.

Adicionalmente, en lo que respecta a la seguridad de bienes y personas, prevalecen márgenes de injerencia de las FF. AA. en áreas de estricta incumbencia de autoridades civiles, judiciales y policiales. Tal injerencia, no solamente se sugiere en algunos pasajes del Tratado —los cuales deben ser reformulados—, sino que se ha dado de hecho en la mayor parte de los países de la Región, en los que en nombre de una ‘más eficaz lucha contra la delincuencia’, autoridades políticas han solicitado la participación de los ejércitos en tareas de patrullaje y control de la delincuencia.

### **Débil alcance sobre los asuntos fronterizos**

En relación con la seguridad jurídica de las fronteras que proclama el Tratado Marco, el tema no ha sido abordado aún de manera ordenada y sistemática, resultando en la continuidad de un ambiente de conflicto entre algunos países. Tales son los casos de Costa Rica y Nicaragua por su diferendo en torno al Río San Juan y el más reciente diferendo entre Nicaragua y Honduras, por la ratificación que este último país hiciese de un tratado limítrofe con Colombia con consecuencias sobre la frontera marítima nicaragüense.

En resumen, la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad se ha reformulado en la dirección de un mayor fortalecimiento de los instrumentos democráticos y del Estado de Derecho. Sin embargo, subsisten algunas disfuncionalidades que exigen continuar con el proceso de reforma con el objetivo de afianzar una nueva institucionalidad capaz de garantizar la seguridad de los habitantes de la Región en el marco de un estricto apego a las garantías individuales y a los derechos humanos.

### **Bibliografía**

Aguilera, Gabriel

- 1993 Reconversión militar en América Central. En: José Alain et al., *Reconversión militar elementos para su comprensión*, Debate No. 19, FLACSO-Fundación Frederick Ebert.,

Chinchilla, Laura

- 1997 Seguridad ciudadana y reforma policial en Centroamérica.

- En: Chinchilla Laura ed., *Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial*. Documentos de un proceso de reforma policial en C. A., San José.
- Chinchilla, Laura y José Ma. Rico  
1997 La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina. Miami: Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida.
- Fernández, Oswaldo  
1997 La cooperación policial en América Central. En: Chinchilla, Laura ed., *Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial*. Documentos de un proceso de reforma policial en C. A., San José.
- Isacson, Adam  
1997 *Altered States. Security and Delimitarization in Central America*, Center for International Policy.
- Rojas A., Francisco  
1988 La paz: principio rector de las relaciones en Centroamérica. En: Rojas A., Francisco et all., *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas. La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. FLACSO.
- Rojas, A. Francisco y Luis Gmo. Solís  
1988 *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Sojo, Carlos  
1998 La nueva agenda de seguridad en Centroamérica. En: Rojas A., Francisco et all., *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas. La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. FLACSO.

# Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua

Elvira Cuadra Lira\*

## Introducción

Una de las tres principales preocupaciones de los ciudadanos nicaragüenses durante los últimos años es la seguridad ciudadana; los resultados de las encuestas de opinión más recientes revelan este hecho. Durante la década de los ochenta, las preocupaciones de la ciudadanía con respecto a su seguridad se referían a la guerra, que era el centro de atención de la vida nacional; sin embargo, a partir del establecimiento de los regímenes democráticos y la finalización del conflicto militar, la inseguridad de los ciudadanos, ahora relacionada con las situaciones de seguridad pública, se fue convirtiendo gradualmente en tema de primer orden dentro de la agenda nacional.

¿Cómo cambió el orden de las prioridades en las preocupaciones nacionales? Existen al menos tres elementos que influyeron en este cambio: en primer lugar, un hecho que ya se ha mencionado, la finalización del conflicto militar y el establecimiento de la democracia; en segundo lugar, la profundización de los procesos de descomposición social; y por último, el crecimiento sostenido del delito y la inseguridad ciudadana.

La finalización del largo conflicto militar a principios de la década de los noventa y el establecimiento de los regímenes democráticos cerraron toda una década donde la seguridad de los ciudadanos estaba determinada por la guerra y definida en términos de 'seguridad nacional'. Durante la década

---

\* Socióloga

del ochenta, el país prácticamente se encontraba dividido entre las zonas de guerra y las ciudades, todas ellas controladas por los aparatos de defensa, seguridad y orden público del régimen sandinista, que actuaban de acuerdo a una visión específica del orden social, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana reunida en la llamada “Doctrina militar de la defensa de la revolución”. Con la desmovilización de las tropas militares y la disminución del conflicto, el régimen en el gobierno tuvo necesariamente que redefinir el modelo de seguridad, tanto para la defensa como para la seguridad de los ciudadanos, de tal forma que correspondiera con los propósitos y naturaleza de la transición política en curso. Pero, contra lo deseado, la transición no contribuyó a institucionalizar el orden y la seguridad, sino que resultó en un proceso inverso de institucionalización de la violencia social y política como legado de la guerra, los efectos de la crisis económica y los problemas asociados a la reinserción de los grupos de excombatientes.

Por conveniencia política, el rol de las principales instituciones se modificó también en este período como consecuencia de la finalización del enfrentamiento militar. El ejército disminuyó sensiblemente su protagonismo, político y declinó su competencia frente a los frecuentes conflictos sociales y políticos que se produjeron desde 1990; ello obligó a que la Policía Nacional asumiera su tratamiento sin tener la preparación, capacidad y voluntad política para ello. En consecuencia, la institución policial se concentró en el tratamiento de los conflictos políticos vinculados a la transición y restó esfuerzos al tratamiento de los problemas de seguridad ciudadana<sup>1</sup>.

Por otra parte, los procesos de descomposición social irrumpieron con toda su fuerza a partir del arranque de la década pasada y se agudizaron a medida que avanzaban los cambios políticos de la transición y los efectos de los programas de ajustes económicos.

Relacionados con el fenómeno de la (in)seguridad ciudadana existen al menos tres de estos procesos: (1) la agudización y extensión de la pobreza, (2) el incremento de la marginalidad en amplios sectores de población y (3) los intensos procesos de migración desde el campo hacia las ciudades. Aunque no es automática, existen abundantes estudios que tratan de establecer la relación entre condiciones de vida y evolución de los delitos; en Nicara-

---

1 Un análisis completo del proceso experimentado por la institución policial se encuentra en Cuadra, Elvira (1995).

gua no se ha efectuado hasta la fecha ningún trabajo empírico que demuestre tal relación<sup>2</sup>; sin embargo, al examinar ciertos datos estadísticos de los registros policiales, se puede presuponer que el acelerado y sostenido deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población se encuentra estrechamente relacionado con el deterioro de las situaciones de seguridad ciudadana. Particularmente en algunas zonas donde convergen otros elementos, como los remanentes del conflicto militar y aquellos relacionados con la reconfiguración de la tenencia de la tierra.

Al mismo tiempo, la marginalidad se fue apoderando de grupos más amplios de población como consecuencia del empobrecimiento, el cierre de las oportunidades de trabajo, el repliegue de la institucionalidad estatal y las restricciones del sistema político para canalizar los conflictos y demandas de estos grupos. Las migraciones del campo hacia la ciudad, un fenómeno poco estudiado pero de tremendos efectos sociales, también ha contribuido al deterioro de la seguridad ciudadana, particularmente en las zonas marginales urbanas que sirven como ‘territorios de recepción’ de los grupos migrantes. En estos espacios, la violencia y las acciones al margen de la ley constituyen los medios de canalización y expresión de la marginalidad que les impone el sistema.

Finalmente, salvo cortos períodos, las décadas de los 80 y 90 se caracterizaron por presentar una tendencia perversa: el incremento de los índices delictivos nacionales. Las estadísticas policiales revelan que las principales familias de delitos se incrementaron sostenidamente durante los últimos veinte años, pero particularmente durante la década del 90; éstas son: los delitos contra la propiedad, especialmente los distintos tipos de robo; los delitos contra las personas y los delitos relacionados con drogas. Pero, más significativo que el incremento de los delitos es el incremento de la peligrosidad de los mismos.

A pesar de la importancia del fenómeno, poco tiempo después de que los conflictos políticos disminuyeron, las diferentes instituciones involucradas y, especialmente, la Policía Nacional comenzaron a dar muestras de gran preocupación por este hecho. Casi de forma simultánea, la población también comenzó a demandar de ellas un tratamiento eficaz al problema. Sin embargo, lo actuado hasta hoy no responde a una política de seguridad ciudadana, sino más

---

2 Un primer intento se efectuó en el estudio de Saldomando, Ángel (1999).

bien a la intensa presión social respecto al problema, las coyunturas políticas y los intereses institucionales. De ahí que las soluciones brindadas al problema hasta ahora hayan sido parciales, incompletas, discrecionales e ineficientes.

El tema de la seguridad en Nicaragua, a pesar de que constituye una preocupación generalizada, ha sido abordado en muy pocas oportunidades. Todavía no existe un acuerdo con respecto al concepto y menos aún con las acciones y políticas para su tratamiento. La seguridad de los ciudadanos solamente ha sido discutida ocasionalmente, en espacios restringidos a ciertos grupos de investigadores y con una limitada participación de parte de las autoridades policiales y gubernamentales. Ello se debe, en parte, a que durante los primeros años de la transición el eje de los debates estaba centrado en el tema de las relaciones entre civiles y militares, y en segundo lugar, a que existen muy pocos trabajos que analicen este tema, la propia Policía Nacional cuenta con trabajos muy limitados en cuanto al análisis de la evolución de los delitos. Adicionalmente, cuando las coyunturas obligan a la discusión pública del tema prevalecen los enfoques jurídicos y policiales sobre el mismo.

### **La fuentes de la (in)seguridad ciudadana**

En Nicaragua, la inseguridad ciudadana se expresa mayoritariamente en hechos de violencia social orgánica y hechos de violencia social inorgánica. Saldomando define ambos conceptos de la siguiente forma:

**Violencia social orgánica**, caracterizada como violencia vinculada a actores organizados que expresan intereses y posiciones en las estructuras políticas, económicas y sociales. Este tipo de violencia social es un medio de expresión e independientemente de juicios de valor, es un mecanismo funcional a intereses organizados... En Nicaragua como expresión de la violencia social orgánica se pueden mencionar:

- La inseguridad y violencia originadas en el proceso de pacificación.
- La inseguridad y violencia social originadas en contradicciones socio-políticas no resueltas.

**Violencia social inorgánica**, caracterizada como los actos de violencia circunstanciales individuales que evidencian una transgresión de normas en ese nivel.

A esta categoría corresponden la inseguridad y violencia social originadas en el aumento de la criminalidad (Saldomando 1999: 124-125).

La inseguridad de esta tipología permite entonces identificar las fuentes principales de la inseguridad ciudadana en Nicaragua: los conflictos heredados de la contienda bélica y de la transición política, y los procesos de descomposición social antes mencionados. Cada una de estas fuentes tiene diferentes formas de expresión y espacios también diferentes, aunque se retroalimentan mutuamente. La violencia social orgánica se expresa, fundamentalmente, en aquellos territorios del área rural que fueron escenarios del enfrentamiento militar y que durante los primeros años de la década pasada tomaron la forma de acciones violentas realizadas por grupos de excombatientes rearmados. Más recientemente, han tomado la forma de bandolerismo y de acciones ejecutadas por bandas que controlan ciertos territorios en las zonas norte-central y norte-atlántica del país. En las zonas urbanas, particularmente en la capital, han tomado la forma de enfrentamientos abiertos entre policías y manifestantes políticos.

Por su parte, la violencia social inorgánica está más asociada a los espacios urbanos, se distribuye en todo el territorio nacional y se expresa básicamente bajo la forma de delincuencia común.

### **La evolución de la violencia social orgánica**

Durante 1990 las acciones de violencia social orgánica no fueron cuantificadas porque su generalidad rebasó las capacidades institucionales, particularmente las de la Policía. Fue en 1991 cuando comenzaron a incluirse en los registros policiales diferenciándolas de los llamados delitos comunes; en ellas se incluyen las acciones armadas, las huelgas, las tomas de tierras, las tomas de poblados, las tomas de instituciones y las manifestaciones públicas. Las estadísticas muestran que las mayores frecuencias se presentaron durante los años más difíciles de la transición, declinaron a mediados de la década, cuando las campañas electorales para cambio de autoridades permitieron canalizar por otros mecanismos los ánimos políticos, y algunas de ellas han experimentado un leve incremento al finalizar la década del 90.

## La evolución de la violencia social inorgánica

Los llamados delitos comunes son agrupados por los registros policiales en cinco grandes familias: contra las personas, contra la propiedad, contra la economía, delitos de drogas y delitos militares. Los más numerosos son los delitos contra las personas y contra la propiedad, además son las dos familias que presentan un incremento sostenido a partir de 1990; sin embargo, es importante llamar la atención sobre los delitos relacionados con drogas, que a lo largo de la última década han experimentado el crecimiento relativo más alto.

### Conflictividad nacional entre 1991 y 1998

Actividad/años	91	92	93	94	95	96	97	98
Toma tierras	220	162	40	36	13	17	58	56
Toma poblados	7	8	1	1	-	-	-	
Toma instituciones	142	174	70	60	29	862	3	27
Manifestaciones públicas	76	124	93	76	36	208	94	189
Huelgas	133	85	43	23	11	34	23	8
Acciones armadas	291	378	709	407	248	85	38	28

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

Pero además, se ha incrementado la complejidad y peligrosidad de los delitos, particularmente los relacionados con drogas, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y personas, robo y tráfico de vehículos robados. Detrás de ellos se observa la actuación de bandas y grupos organizados vinculados a otras bandas y redes internacionales.

Además de las dos mencionadas con anterioridad, existe una tercera fuente de inseguridad ciudadana que es la violencia contra las mujeres y los niños. Generalmente, los prejuicios sociales y de género que prevalecen en nuestras sociedades restringen a las víctimas de este tipo de violencia para denunciar y procesar a sus victimarios, haciendo invisible el fenómeno. Aun así, durante los últimos años los registros policiales sobre este tipo de delitos también se han incrementado.

En cuanto a las estadísticas sobre este tipo de violencia existen discrepancias entre los registros policiales y los de organismos no gubernamenta-

les que trabajan sobre estos temas. El problema es mucho más grave en el caso de violencia contra la niñez, pues los procedimientos policiales y las restricciones sociales que imperan limitan la posibilidad de que los niños puedan denunciar sus propios casos. Por otra parte, vale decir que los llamados ‘delitos sexuales’ se incluyen, en los registros policiales, en la familia de los delitos contra las personas. La policía, en conjunto con otras instituciones de gobierno, ha implementado las Comisarías de la Mujer, como una respuesta institucional frente a los casos de violencia intrafamiliar; vale decir que la experiencia ha sido muy satisfactoria, aunque evidentemente insuficiente, sobre todo, por la escasez de recursos y por los prejuicios que prevalecen en la sociedad.

De acuerdo a la policía, durante 1997, el 30% de las víctimas de delitos fueron mujeres, un 20% fueron amas de casa y un 12% fueron menores de 17 años. Las estadísticas del año 98 son similares: 41% de las víctimas fueron mujeres, el 21 % eran amas de casa y el 12% eran menores de 18 años. Eso quiere decir que además son víctimas de la violencia y de los delitos en general.

### **La respuesta de las instituciones especializadas**

La forma en que la institucionalidad estatal ha respondido a los desafíos de la seguridad ciudadana en Nicaragua es bastante dispersa.

#### **Comportamiento de los delitos entre 1990 y 1998**

<b>Familia/años</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>
Personas	7.340	9.392	12.072	13.089	15.500	17.934	19.821	23.824	25.804
Propiedad	19.961	20.381	22.591	27.211	29.185	28.677	32.183	35.744	37.014
Economía	90	80	54	43	46	39	18	31	33
Drogas	245	485	500	965	986	716	1.088	1.004	1.095
Militares	69	77	85	98	134	155	125	86	67
Otros	300	481	622	988	1.322	1.216	1.748	1.939	2.027

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

## Evolución de los delitos sexuales entre 1991 y 1997

Tipo de delito/años	91	92	93	94	95	96	97
Violaciones	427	527	712	906	1.037	1.095	1.249
Tentativas violación	118	321	346	353	410	396	483
Violaciones frustradas	32	41	55	64	84	123	101

Fuente: Compendios estadísticos 1991-1998. Policía Nacional.

Dora María Téllez describe claramente el comportamiento de las instituciones en general: “El Estado nicaragüense carece de un enfoque global sobre la seguridad ciudadana y específicamente respecto al área de control que incluye la prevención, el enfrentamiento del delito y la administración de justicia. No se ha producido un esfuerzo entre los distintos poderes del estado y otras instituciones como la Contraloría General de la República y las municipalidades para precisar los principales problemas e identificar las posibles soluciones.

El gobierno no posee una política de seguridad ciudadana, ni tiene objetivos definidos, lo que se evidencia en la falta de coherencia y articulación de instrumentos tales como la Policía, la Procuraduría General de Justicia y el Sistema Penitenciario. Estas instituciones dependen del Poder Ejecutivo y realizan sus funciones de manera aislada” (Téllez 1999).

En otras palabras, no existe un marco de políticas estatales que brinde coherencia a las acciones institucionales respecto al problema. Pero ello no quiere decir, de ninguna forma, que no se esté actuando. Los esfuerzos y avances más sustantivos se han llevado a cabo por parte de la Policía Nacional y el poder judicial, quienes han impulsado sus propios procesos de consolidación y estabilidad institucional como el primer paso para un mejor tratamiento de los problemas de la seguridad ciudadana.

A diferencia de otros aparatos policiales centroamericanos, la Policía Nacional de Nicaragua fue creada en 1979, con el triunfo en la revolución sandinista. Desde esa época le fue confiada la misión de velar por la seguridad de los ciudadanos, en un contexto definido como revolucionario y de transformación al socialismo. Durante esos años, la actuación de la policía prácticamente se redujo al espacio urbano por la preeminencia que la guerra le daba al ejército y porque en la estrategia de defensa y seguridad implementada solamente ejercía un rol ‘auxiliar’. Sin embargo, los problemas

de delincuencia vinculados con la seguridad pública fueron controlados eficazmente por el alto nivel de coordinación y coherencia que existía entre las instituciones de defensa, seguridad y orden, y por la participación de amplias redes de vigilancia integradas por simpatizantes sandinistas.

Abierta la transición en 1990, la Policía Nacional se enfrentó a una situación inesperada: además de lidiar con la delincuencia común tuvo que hacerse cargo de los conflictos políticos generados desde esa fecha. Los primeros tres años fueron sumamente difíciles, pues la institución no contaba con la preparación y la voluntad política para este cambio. Con respecto a sus funciones, este hecho significó diversificarlas y tensar al máximo las capacidades y los recursos, a fin de responder a las demandas en ambos sentidos. Al interior, ello provocó una crisis de identidad y un debate que cerró su primera fase con la decisión de impulsar un proceso de redefinición, profesionalización y consolidación institucional (Cuadra 1995; Cuadra y otros 1998).

El primer paso en ese proceso fue la renovación de la jefatura nacional de la Policía y el fortalecimiento del marco jurídico institucional. Para ello, se promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional en 1992, como resultado de las negociaciones realizadas entre el gobierno Chamorro y los mandos policiales. Esta ley incluye en su contenido los términos de la identidad institucional, la naturaleza, estructura y funciones policiales. Más tarde, en 1995, la existencia del cuerpo policial fue consignada en la Constitución mediante un conjunto de reformas; y al año siguiente, en 1996, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de la Policía Nacional, conocida como Ley 228, donde se establece claramente la misión del aparato para preservar la vida, integridad y seguridad de las personas, así como la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno. Adicionalmente, se le atribuye la misión de auxiliar al poder judicial para el cumplimiento de sus funciones. Esta ley, que ya ha sido reglamentada, define las funciones policiales, los principios fundamentales de actuación; la estructura orgánica y sus dependencias; las competencias y las atribuciones para cada uno de los mandos, especialidades y órganos; define la carrera policial, el régimen disciplinario, las jerarquías y los procedimientos para los cambios institucionales (Policía Nacional 1998).

A la par se ha venido desarrollando un proceso interno de consolidación institucional que comprende entre otros aspectos:

1. La redefinición de las funciones específicas para cada una de las especialidades y órganos, así como la reglamentación de los procedimientos policiales para cada una de ellas, de acuerdo a la Ley y al reglamento de la ley. Ello ha permitido aclarar competencias internas, responsabilidades y atender la demanda de servicios policiales con profesionalismo.
2. La revisión y reajuste de los recursos humanos y económicos de acuerdo a la nueva estructura y funciones, y de acuerdo a los presupuestos asignados a la institución.
3. La reactivación de la academia policial y la actualización de los currículos educativos. Este aspecto es sumamente importante porque se relaciona directamente con la formación profesional de todo el cuerpo en sus diferentes niveles.
4. La recomposición de los vínculos policía - comunidad. Para ello, se ha venido desarrollando un programa de intercambio y colaboración entre las unidades territoriales de la policía y diferentes actores locales a nivel nacional.

Existen, sin embargo, algunos aspectos o temas en los cuales hace falta realizar mayores avances:

1. La construcción de una nueva identidad institucional, sistema de valores y espíritu de cuerpo. Esto pasa por abrir un debate interno y con otros actores acerca del papel que ha desempeñado y que seguirá desempeñando la policía en la vida nacional.
2. El tratamiento diferenciado de la violencia. Para ello, también es necesario realizar estudios empíricos acerca de la violencia y la evolución de los delitos; pero además, pasa también por la formulación de una política integral de seguridad ciudadana que involucre a otras instituciones y actores.
3. La actuación reactiva, más que preventiva, que se relaciona en gran parte con las concepciones estatales acerca de la seguridad y la violencia, las demandas de la población y la escasez de recursos para el trabajo policial<sup>3</sup>.

---

3 Para citar un ejemplo, entre 1992 y 1998 el presupuesto policial anual se ha reducido de 18.7 a 16.6 millones de dólares.

## **La administración de la justicia**

La administración de la justicia en Nicaragua descansa fundamentalmente en el poder judicial. Ambos son objeto de crítica constante y falta de credibilidad por amplios sectores de población, pues padecen serios problemas como la impunidad, retardación de justicia y dependencia política y económica, entre los más graves.

Con todo, la administración de justicia y el poder judicial están desarrollando procesos de cambio a la luz de los procesos de reforma del estado y los intentos por establecer un estado de derecho; se han realizado grandes esfuerzos desde la institucionalidad estatal para resolver los grandes problemas que se padecen, sin embargo, también queda mucho por hacer.

Los procesos en curso son influidos por tres factores principales: los cambios en el sistema político, las demandas cada vez mayores de la sociedad y las demandas específicas de la administración de justicia. Y es precisamente en estos tres factores donde se concentran los esfuerzos.

Las transformaciones que ha venido experimentando el sistema político nicaragüense, también han afectado al poder judicial y a la administración de justicia, pues en muchos casos las reglas del juego son ambiguas, no están claramente definidas y/o cuestionadas, tal es el caso del largo conflicto por la propiedad, para mencionar uno de ellos. Ello coloca al poder judicial en una posición susceptible de influencias políticas por el poder ejecutivo, a pesar de la voluntad de la Corte Suprema de Justicia por mantener una posición imparcial al impartir justicia.

Mientras tanto, la ciudadanía percibe y sufre las consecuencias de las ambigüedades mencionadas, generándose una demanda para resolver prontamente los problemas de la administración de justicia, particularmente la impunidad y la retardación de justicia. Pues, cuando las acciones lesivas a los ciudadanos y las comunidades no son resueltas de forma tal que pueda compensarse el daño y prevenirse nuevas agresiones, se establece una condición de impunidad, es decir una situación en la que el más fuerte tiene más derechos y la mayoría de la sociedad que carece de tal fuerza, por lo general los más pobres, se encuentra en indefensión.

Los dos factores, ya mencionados, han conllevado a una falta de definición del marco legal regulador, por una parte, y a la elaboración y promulgación de gran cantidad de leyes y decretos, que confunden la interpreta-

ción y aplicación de la justicia. Por lo tanto, el poder judicial ha iniciado un proceso para actualizar, reformar y completar la legislación sustantiva vigente, que padece de obsolescencia y de incompatibilidad con la sociedad nicaragüense actual<sup>4</sup>.

### **El lado oculto de la (in)seguridad ciudadana**

La (in)seguridad ciudadana en Nicaragua tiene un lado oculto, y es el de las percepciones y representaciones que se han elaborado socialmente a medida que se ha agravado el problema. Éstas ejercen una enorme influencia en las demandas de la población y las acciones institucionales para el tratamiento del problema.

La principal representación es la criminalización de la pobreza. Los discursos públicos, oficiales y no oficiales, alrededor de la seguridad ciudadana generalmente tienden a establecer una relación casi automática entre crecimiento de la pobreza y crecimiento de los delitos, sin que exista ninguna evidencia empírica que demuestre tal relación. En su trabajo, Saldomando intenta encontrar una correlación entre ambos fenómenos comparando los índices de pobreza de cada departamento del país con los índices de delitos y afirma en sus resultados: “Los datos anteriores sugieren una dificultad para establecer un patrón único de correlación entre pobreza y delito, ello conduce a las siguientes consideraciones:

Aunque permiten visualizar la incidencia de la pobreza en un nivel más próximo a la incidencia del delito, hay que constar que tampoco permiten derivar un patrón único. En efecto, Chinandega, León y Matagalpa parecen establecer una correlación entre incidencia de la pobreza e incidencia del delito, pero Chontales y Nueva Segovia parecen servir de argumento contrario porque no aparece la correlación anterior, a pesar de la alta incidencia de la pobreza... Esto puede estar indicando que la relación se debería establecer con la intensidad cualitativa de la pobreza y con los particulares contextos sociales de ésta” (Saldomando, Ángel 1999: 131).

---

4 Cuatro de los siete códigos sustantivos fueron elaborados y promulgado a principios y mediados del siglo XX (Saldomando, Ángel 1999: 131).

También ocurre frecuentemente, que al interpretar las estadísticas policiales se intenta relacionar el incremento de los delitos de robo en todos sus tipos con las características de los detenidos. Sin embargo, casi no se establecen comparaciones con la familia de los delitos contra la economía<sup>5</sup>, las características de los detenidos por este tipo de delitos y el monto de los daños ocasionados. Ello hace que la ciudadanía vea en todo pobre un potencial delincuente.

La segunda de las representaciones está relacionada con los jóvenes, las representaciones que de ellos hacen los medios de comunicación y las demandas ciudadanas a las instituciones especializadas. Un sondeo de opinión, reciente e inédito, realizado y por el Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) con niños y jóvenes adolescentes sobre diversos temas, entre ellos, el de la violencia, revela que su principal preocupación se relaciona con la seguridad de sus familias y su propia integridad. Cuando se les pidió mencionar los principales problemas a nivel nacional, los que ocupaban los porcentajes más altos fueron: las pandillas, las drogas, la violencia, la delincuencia, la corrupción y la pobreza. Más interesante aún, es que perciben que los medios de comunicación los representan a ellos como vagos y pandilleros, lo que les hace víctimas potenciales de las acciones policiales; pero al preguntárseles específicamente sobre el tema de las pandillas, los jóvenes adolescentes tomaron distancia del problema, demandando un tratamiento más represivo del mismo por parte del gobierno y la policía. Igual actitud asume la mayoría de la ciudadanía al experimentar una permanente sensación de inseguridad y temor a la victimización, ello se traduce en acciones institucionales coercitivas y represivas para el tratamiento del problema.

La tercera, más que una representación, es una percepción de la realidad y tiene que ver con la corrupción y la impunidad. Es un hecho que en Nicaragua existen altos niveles de corrupción y de impunidad. Aunque públicamente se han rechazado las acusaciones de parcialidad y dependencia política y económica de la Policía y el Poder Judicial, la población percibe que el tratamiento de los casos y la administración de la justicia depende fundamentalmente del poder político de los involucrados. Esta percepción provoca a su vez una sensación de ‘indefensión’ de la ciudadanía y abre las puer-

---

5 Estos incluyen malversación, fraude, peculado y otros. Además, generalmente son atribuidos a funcionarios estatales de nivel intermedio y menor.

tas al camino de hacer justicia por la propia mano o a obtener seguridad por medios privados. Durante los últimos años, han proliferado en todo el país pequeñas empresas de vigilancia y seguridad que ofrecen sus servicios con un mínimo de control por parte de la policía y sin ningún tipo de reglamentación; estas empresas han venido 'sustituyendo' a la institución policial en su función de velar por la seguridad ciudadana. Pero más peligroso aún es el hecho de que, en corto plazo, la seguridad ciudadana será un privilegio de aquellos grupos que puedan pagar los costos de su privatización.

Esta apretada síntesis de la (in)seguridad ciudadana en Nicaragua no agota de ninguna forma la riqueza del tema, hace falta sistematizar lo que se ha hecho y desarrollar nuevas líneas de investigación y trabajo. Algunos de los aspectos que deberían considerarse son:

1. La relación que existe entre las situaciones de (in)seguridad ciudadana, la gobernabilidad y el avance de la democracia. Aunque aparentemente no existen vínculos significativos entre estos tres conceptos, en el caso de Nicaragua las manifestaciones de la (in)seguridad ciudadana se relacionan con la calidad del proceso democrático y la forma en que la sociedad, en general, resuelve o canaliza los conflictos del orden social.
2. La concepción de seguridad pública que todavía prevalece, en vez de una concepción más integral de seguridad humana. Una de las consecuencias del escaso debate público que existe y de la fuerza que tienen las percepciones y representaciones sociales alrededor del tema, es que las situaciones de (in)seguridad ciudadana son abordadas con acciones institucionales diseñadas bajo una concepción restringida de seguridad pública, que las limita a los espacios estrictamente policiales y penales.
3. De los puntos señalados con anterioridad, se desprende la necesidad de un debate nacional que contextualice el problema; es decir, que ubique a la seguridad ciudadana como un componente de la construcción democrática; que redefina el concepto, actualizando las visiones tradicionales que prevalecen, y que sirva como mecanismo para la elaboración de propuestas de política integrales.
4. La incorporación a la institucionalidad existente de mecanismos locales de prevención y tratamiento de conflictos desarrollados en diversos territorios de la nación. En la mayoría de los casos, sobre todo en aquellas zonas de alta conflictividad, se han desarrollado experiencias muy

interesantes para el tratamiento de los conflictos y otro tipo de problemas locales; vale la pena incorporar esas experiencias a los mecanismos institucionales que ya existen.

5. El peligro de la privatización de la seguridad y la dependencia de la administración de la justicia. Estos son dos aspectos que deben ser debatidos y vigilados muy de cerca por parte de la ciudadanía; en el primero de los casos debería ser objeto de reglamentación.
6. El papel de los medios de comunicación en la elaboración de las representaciones sociales y en la prevención del problema. Es indudable que los medios de comunicación son un instrumento poderoso en la elaboración de las imágenes y representaciones acerca de este problema. Hasta ahora, la mayoría de ellos privilegian las imágenes negativas y recogen las demandas que propugnan un tratamiento de mano dura a los problemas de la seguridad ciudadana.

## Bibliografía

Cuadra Lira, Elvira

1995 *El papel de la policía en conflictos de orden político*. Monografía de licenciatura. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).

Cuadra Lira, Elvira; Andrés Pérez Baltodano y Ángel Saldomando

1998 *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua*.

Policía Nacional

1998 *Constitución política, leyes, reglamentos, doctrina policial* (1ra. Edición). Managua: El Amanecer S.A.

---

Compendio y anuarios estadísticos 1991-1995, 1996, 1997, 1998.

Saldomando, Ángel

1999 Nicaragua: los rostros de la violencia. En: *Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*. Managua: CRIES.

Téllez, Dora María

1999 Democracia y seguridad ciudadana: sistema de justicia penal en Nicaragua. En: *Cuaderno No. 5* CRIES. Managua.

# Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas<sup>1,2</sup>

Roberto Briceño-León., Alberto Camardiel y Olga Ávila\*

## Resumen

La creciente violencia en Venezuela ha hecho que ésta se convierta en un tema de primera importancia. El presente artículo introduce las características de la violencia en Venezuela a partir de 1989, año en que el problema se vuelve más evidente, para desde allí analizar un síntoma que pudiera ser tan o más peligroso que la violencia inicial: las actitudes de apoyo a la violencia. Basado en un estudio llevado a cabo en el área metropolitana de Caracas, este trabajo procura explicar las actitudes de apoyo a la violencia que existen en la capital venezolana. La hipótesis general sobre la cual se trabajó es que las actitudes violentas que muestra la población de Caracas se relacionan con la victimización vivida o presenciada y la poca creencia en la eficacia de las instituciones de policía y justicia.

**Términos Claves:** victimización, actitudes, apoyo, violencia, policía, justicia.

---

1 Esta investigación recibió el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) a través de su agenda de violencia urbana, y forma parte de una investigación multicéntrica sobre Normas y Actitudes hacia la Violencia, Proyecto Activa, realizada en ocho ciudades de América Latina y España, promovida y organizada por la Organización Panamericana de la Salud.

2 Artículo tomado de *Fermentum*, Revista venezolana de Sociología y Antropología; Universidad de Los Andes. Año 9, No. 26, septiembre-diciembre, 1999.

\* Investigadores del Laboratorio de Ciencias Sociales LACSO, Apartado. 47 795, Caracas 1041-A. Email: lacso@reacciun.ve

## Introducción

En los últimos años la violencia se ha convertido en un hecho de primera importancia en Venezuela. Hasta hace poco tiempo, los estudios sobre violencia en el país hacían referencia fundamental a la violencia política: la relacionada con la guerrilla de inicios de los años sesenta, o con la represión del gobierno durante este período de subversión política armada o en los años subsiguientes, en los cuales se seguía manteniendo la tesis marxista de la violencia como partera de la historia y de la violencia como arma legítima de los pobres en su lucha de clases contra los ricos. Algunos estudios muestran inclusive una doble calificación sobre la violencia, siendo ésta mala cuando la hacía el gobierno, pero buena cuando la ejecutaban los revolucionarios (Blanco Muñoz, 1976a, 1976b). O al contrario, cuando quien escribía era un representante del gobierno. La violencia era apenas un medio que se legitimaba o no dependiendo del acuerdo ideológico con los fines que la animaban.

En Venezuela, sin embargo, la violencia política de este siglo nunca fue mucha ni de muy larga duración. Ésta no ha sido un arma importante en la lucha política ni económica en el país, ha existido, pero está lejos de tener la relevancia que tiene en otras sociedades tan próximas como la colombiana. Las circunstancias especiales de ser Venezuela un país exportador de petróleo, con altos ingresos que llegan al gobierno central pues la riqueza petrolera pertenece a la república y no a los particulares, ha permitido un control social muy especial a través de los mecanismos de distribución de la renta petrolera. La guerra contra el movimiento guerrillero la ganó el gobierno con fuertes inversiones sociales que permitieron la reforma agraria, una amplia acción sanitaria en el campo (primero en las campañas de saneamiento rural y luego con la instalación de ambulatorios), con la construcción de viviendas para campesinos y un audaz programa de educación rural. Las armas del ejército cumplieron un papel menor comparado con la fuerte acción de cambio social que se impulsó con el financiamiento de la renta petrolera. Si bien sus bases eran endebles, el país tuvo por años una sensación permanente de mejoría y los problemas de criminalidad y violencia eran atribuidos más a los costos necesarios que acompañan al desarrollo y la riqueza que a una dificultad en sí misma (Briceño-León, 1990).

Esta situación de mejoría creciente fundada en el incremento de los ingresos petroleros comenzó a declinar a partir de 1979, año en el cual Venezuela obtuvo el mayor ingreso por la venta del petróleo y el mayor ingreso per cápita de este siglo. Desde entonces y hasta la actualidad ha habido una caída sostenida del salario real que lo coloca en niveles similares a los que tenía el país en los años cincuenta (Baptista, 1997). En 1989, diez años después de iniciarse la caída del salario real, se da la revuelta popular más importante que había tenido el país desde 1958, cuando se derrocó la dictadura militar; pero esta vez no era política ni estaba organizada. Al contrario, fue espontánea y tenía motivaciones económicas; el saqueo y no las consignas ideológicas fue lo que destacó en los días finales de febrero de 1989 que conmocionaron al país.

1989 marca también el cambio de la situación de violencia en Venezuela: se duplican las tasas de homicidio. En un primer momento uno puede explicar este salto por las varias centenas de fallecidos en esos días, sin embargo, la tasa disminuye en 1990, pero luego aumenta fuertemente sin que existiera ninguna revuelta ni conflicto declarado. Aumenta la violencia en la cotidianidad de todo el país, pero sobre todo de Caracas, pues así como es allí donde se ha concentrado la distribución de la renta petrolera, donde han existido los niveles de ingresos más altos y las mejores expectativas de riqueza y confort, también son mayores y más evidentes los signos de desigualdad, y la frustración por la expectativa insatisfecha es mayor. Cinco rasgos fundamentales podemos distinguir en la violencia actual en Venezuela: es reciente, es urbana, es de los jóvenes, es de los hombres y es de los pobres.

### **La violencia en Venezuela es un fenómeno reciente**

La tasa de homicidios de Venezuela se había mantenido entre 8 y 12 homicidios por cada 100 mil habitantes durante varias décadas, una tasa similar a la que ha presentado por mucho tiempo EEUU y relativamente baja con relación a la que ha tenido Colombia en los últimos cincuenta años. Esta tasa, que se mantuvo estable durante los periodos correspondientes a 1975-1979, 1980-1984 y 1985-1989 oscilando entre ocho y doce homicidios por cada cien mil habitantes, aumenta notablemente en el periodo 1990-

1994, cuando alcanza los 22 homicidios por cada 100 mil habitantes. Cuando uno observa en detalle la cifras por años, encuentra que la tasa de homicidios dio un salto importante en 1989. Es posible interpretar que este aumento se debió a las muertes ocurridas en la revuelta popular de febrero de 1989, conocida como el “Caracazo”, los cuales sumaron más de quinientos en pocos días y que fueron hombres, jóvenes y venezolanos los que perecieron (Briceño-León, 1990b). Pero, lo singular del proceso es que si bien la tasa descendió en el año siguiente, luego vuelve a aumentar y así se mantiene, con ligeros cambios, hasta el presente.

### **La violencia es urbana**

La violencia en Venezuela está concentrada en las zonas urbanas y en los estados más ricos del país. La violencia no tiene una incidencia importante en los estados pobres como Trujillo, Apure, Amazonas o el Delta, sino que se concentra en la región centro norte costera. En un primer momento fue un fenómeno propiamente de Caracas, pero, luego se ha extendido hacia los estados limítrofes de Aragua, Miranda y Carabobo; disminuyendo, inclusive, la proporción de homicidios en Caracas en beneficio del aumento que sufren estas tres entidades cercanas a Caracas.

La tasa de homicidios aumentó en el país en su conjunto, pero si uno discrimina entre los crímenes cometidos en la región capital y el resto del país se observa que hay una diferencia importante y que tiende a aumentar esta brecha (Pérez Perdomo, Malpica y González, 1997).

En 1986 el promedio de homicidios diarios en el país era de 4,1 y de 0,91 en Caracas. Diez años después aumentaron más de tres veces para todo el país, con un promedio diario de 13,5; y más de cinco veces en la ciudad capital, para un promedio diario de 5,2 homicidios.

### **La violencia es de los jóvenes**

La caracterización por edad de las víctimas por homicidio en Caracas evidencia que el 53,5% está en edades comprendidas entre 15 y 24 años, siendo el grupo más afectado el de 20 a 24 años cuyo porcentaje alcanza el

27,8%. Ello indica, en líneas generales, que son los jóvenes los más afectados por la violencia en la ciudad, considerando que el 84% del total de homicidios ocurridos en Caracas entre 1992 y 1996 fueron contra personas menores de 35 años (Sanjuán, 1996).

Si se comparan los grupos de edad de menos de 29 años y los de mayores de 29 años encontramos que el primer grupo tiene 2,7 más probabilidad de ser víctima de un homicidio que los segundos. La tasa de homicidios en los jóvenes de Caracas supera entre dos y tres veces a la de la ciudad en su conjunto, y entre seis y siete veces a la del país. Esto, a pesar de que la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha descendido levemente en 1996 y 1997 para colocarse en un promedio similar a los de los inicios de la década de los noventa. El valor más alto se alcanzó en 1994, con una tasa de 469 homicidios por cada 100000 habitantes en el grupo entre 15 y 24 años de edad (Briceño-León, 1998).

### **La violencia es de los hombres**

Datos recientes obtenidos en la ciudad en una investigación basada en protocolos de autopsias realizados entre 1992 y 1996 (Sanjuán, 1997) indican que los hombres son potencialmente más víctimas de homicidios que las mujeres, siendo la relación porcentual de 95% a 5% entre hombres y mujeres respectivamente. Otro estudio (Briceño-León et al., 1998) revela resultados similares dado que de 13.565 pacientes atendidos entre 1990 y 1995 en un centro asistencial ubicado en El Llanito, al este de la ciudad de Caracas, el 95% eran hombres. En el caso de las lesiones, aunque las diferencias porcentuales son menores, la tendencia de victimización de hombres sobre mujeres se mantiene, sea por lesiones intencionales no fatales, golpes y heridas por arma blanca (Briceño-León, 1998).

### **La violencia es de los pobres**

Un estudio realizado por la División de Medicina Legal de la PTJ relacionado con el lugar donde se producen los hechos violentos de la ciudad (El Nacional, 1998), revela en un análisis realizado por parroquias que para el

año 1997 casi la mitad de la violencia ocurre en los barrios pobres del oeste de la ciudad, y casi la otra mitad en los barrios pobres del este. Asimismo, se encontró que más del 95% de los homicidios en Caracas ocurre en las zonas pobres de la ciudad. No obstante, que el “parte de guerra” que reporta los muertos de los fines de semana puede referirse a personas de barrios pobres, o de las urbanizaciones o zonas residenciales de la clase media y alta, el grueso de las víctimas son pobres.

La idea de que era una violencia de pobres contra ricos que por un momento dieron los medios de comunicación, por su manera desigual de manejar la noticia de acuerdo al estrato social de la víctima (Cisneros y Zubillaga, 1997:71-97), resultó ser completamente errónea; es fundamentalmente una violencia de pobres contra pobres. Los pobres son las principales víctimas de la violencia de Caracas.

### **Las actitudes violentas**

La violencia que la población ha sufrido personalmente o ha observado, ha generado adicionalmente unas actitudes de apoyo a la violencia que tienden a perpetuarla en lugar de interrumpirla. Las actitudes de apoyo hacia la violencia son mucho más altas en Caracas que en las otras ciudades participantes en este estudio. ¿Cómo explicar entonces esas actitudes hacia la violencia?

Las actitudes son aprendidas socialmente, dependen de las experiencias de las personas y de lo que pueden aprender vicariamente de las experiencias de otros (Bandura, 1986:570; McAlister, 1987:42-57). Las personas que han sufrido victimización tienden a tener una actitud de apoyo a las respuestas violentas hacia la violencia significativamente distintas de quienes no han sido víctimas. Pero la cercanía de la violencia no se siente solamente cuando uno es víctima directo de la misma, la victimización puede ser de un desconocido, pero la observación de estas experiencias pueden tener un impacto importante en las actitudes de los individuos y que los haría distintos de quienes no las han presenciado.

La victimización, propia o ajena, produce temor en la población. Unas veces el temor es proporcional al riesgo en que los individuos se encuentran, otras no. Pero la percepción que los individuos tengan pautará sus actitudes

y su comportamiento con independencia de la veracidad o proporcionalidad de la fuente del temor (Ferraro, 1995).

Por último, en un contexto de victimización y temor, la creencia en la eficacia de las instituciones de policía o justicia ofrecen una salida legal y no violenta a la situación de inseguridad. Si la persona cree que dichas instituciones funcionan adecuadamente tenderán a tener menos actitudes de apoyo a la violencia que si piensan que no sirven para cumplir su cometido, es decir, reducir el riesgo de la victimización o castigar a los infractores. En este caso, tenderán a mostrar actitudes de apoyo a las acciones violentas como respuesta a la violencia.

Las actitudes hacia la violencia cambian entonces como resultado de las experiencias observadas o sufridas de victimización, al temor que como consecuencia de la victimización misma que tengan las personas, y de su creencia en la eficacia de las instituciones de policía y justicia.

Este trabajo procura explicar las actitudes de apoyo a la violencia que existen en Caracas. La hipótesis general sobre la cual trabajamos es que las actitudes violentas que muestra la población de Caracas se relacionan con la victimización sufrida por la población, los temores que se han desarrollado como producto de la victimización vivida o presenciada y la poca creencia en la eficacia de las instituciones de policía y justicia.

## **Metodología**

### **Diseño, población y muestra**

El estudio que da pie a este trabajo se llevó a cabo en el área metropolitana de Caracas (AMC), la cual incluye una parte del Distrito Federal y otra del estado Miranda, abarcando cuatro municipios y veinticinco parroquias. Se excluyeron dos parroquias del estudio por ser mayoritariamente rurales. La población objetivo estimada para el 15 de agosto de 1996 alcanzaba la cantidad de 1.946.914 personas.

El marco de muestreo utilizado para la selección de la muestra estuvo constituido por los segmentos censales que conforman la Muestra Maestra de Viviendas de Venezuela en el AMC y que mantiene la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) del gobierno venezolano. Un segmento es una agrupación de aproximadamente 200 viviendas en el medio urba-

no. Este marco quedó formado por 6.529 segmentos a nivel nacional. La selección de segmentos para la muestra maestra se realizó de manera sistemática con Probabilidad Proporcional al Tamaño de los segmentos. El marco de muestreo empleado contenía la ubicación geográfica de cada segmento. De los 160 segmentos seleccionados para la muestra del proyecto, 130 fueron actualizados entre junio y julio de 1996 para los propósitos de esta investigación y los 30 segmentos restantes habían sido actualizados en 1994.

Para lograr acceso a esta población se diseñó una muestra de 1.560 hogares que contempló un margen de no respuesta y no cobertura del 30%. El tamaño efectivo que se deseaba obtener era de 1.200 hogares, con el cual se aseguraba la capacidad de obtener intervalos confidenciales para estimar proporciones poblacionales con error máximo admisible del 5% y nivel de confianza del 95%. Este cálculo tomó en cuenta un efecto de diseño global que para muestras por conglomerados es mayor que 1. El comportamiento de los efectos de diseño es muy diverso y depende de los estadísticos y de las variables para los que se calculan, de si se consideran comparaciones y de si éstas se calculan para dominios o subclases. Verma y Lê (1996) reportan resultados de un extenso análisis de errores de muestreo en encuestas demográficas y de salud llevadas a cabo en 48 países. En promedio el efecto de diseño para encuestas resultó igual a 1,49 con un coeficiente de variación de 0,17. Consideramos estos valores como una referencia para la justificación del tamaño de la muestra adoptado con un efecto de diseño igual a 3 que resulta mayor que  $(1,49+0,17)2$ .

El muestreo utilizado fue probabilístico, del tipo bifásico y tetraetápico, estratificado y por conglomerados en la segunda fase. En la primera fase, se seleccionaron segmentos con Probabilidad Proporcional al Número de Viviendas (PPS-J) en el censo. En la segunda fase, se seleccionaron de nuevo en una primera etapa, segmentos con PPS-V. En una segunda etapa, áreas de aproximadamente 50 viviendas con PPS-V, en la tercera etapa, viviendas dentro de cada área con probabilidad igual y, finalmente, se escogió un informante calificado en cada hogar, seleccionado también con probabilidad igual dentro del hogar.

El procedimiento empleado para la selección aleatoria del informante dentro de cada hogar fue el Método Politz (Carmines y Zeller, 1979). Siguiendo las pautas del método se imprimió en cada cuestionario un patrón de marcas preparado en oficina que prescribía cual miembro del hogar que-

daría seleccionado entre los integrantes calificados del mismo. A tal efecto una vez que el encuestador lograba acceso al hogar, se procedía a listar primero las mujeres y luego los hombres en orden ascendente de edad (sólo aquellos entre 18 y 70 años). La confrontación del patrón de marcas impreso en cada cuestionario con el listado de personas elaborado por el entrevistador permitía la selección del miembro cuyo nombre coincidiera con la marca más próxima al final de la lista. Este esquema de selección permitió la selección de un informante con probabilidad  $1/r$  para cada persona en un hogar con  $r$  integrantes. Las entrevistas eran realizadas personalmente en el hogar a los individuos seleccionados; en el caso de personas con dificultades de ubicación en los hogares, fueron localizados y entrevistados en sus sitios de trabajo. Se estableció la obligación de realizar, si fuera necesario, hasta tres visitas por vivienda, incluyendo días de semana y fines de semana, antes de considerarla como entrevista perdida. El porcentaje de no respuesta global fue de 18%.

La muestra quedó conformada finalmente por 1.297 hogares. Su distribución por edad y sexo se presenta en el cuadro 1. Esta distribución difiere de la correspondiente para el AMC y en consecuencia se ajustaron los datos mediante postestratificación, para conformar el comportamiento de la muestra con el de la distribución de la población por edad y sexo del AMC para el 15 de agosto de 1996. Adicionalmente se emplearon tanto pesos que tomaron en cuenta las distintas probabilidades de selección en cada una de las fases y de las etapas consideradas, como pesos para ajustar la no respuesta.

### **La construcción de las variables**

El instrumento de recolección de datos empleado en el AMC fue básicamente el diseñado por el equipo de investigadores del proyecto Activa, una investigación multicéntrica realizada en ocho ciudades de las Américas y España sobre normas y actitudes hacia la violencia, con adaptación del fraseo al habla local. El instrumento fue probado dos veces en el AMC, en marzo y abril de 1996 respectivamente.

Las variables usadas en este artículo, construidas a partir del instrumento de recolección de datos de la investigación multicéntrica ya mencio-

**Cuadro 1**  
**Distribución de la muestra y de la población del Área Metropolitana de Caracas al 15-09-96**

Edad	Valores absolutos						Porcentajes %					
	Muestra 1			Población 2			Muestra 1			Población2		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
18-19	55	41	96	59186	58018	117204	4	3	7	3	3	6
20-29	187	157	344	288143	284054	572197	14	12	27	15	15	29
30-39	206	131	337	252320	241222	493542	16	10	26	13	12	25
40-49	170	81	251	196249	183010	379258	13	6	19	10	9	19
50-59	99	53	152	120514	109611	230125	8	4	12	6	6	12
60-70	74	43	117	82938	71646	154585	6	3	9	4	4	8
<b>Total</b>	<b>791</b>	<b>506</b>	<b>1297</b>	<b>999349</b>	<b>947562</b>	<b>1946911</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>100</b>

Fuente: <sup>1</sup>LACSO proyacto CONICIT N° 95000720

<sup>2</sup>Oficina Central de Estadística e Informática

nada, fueron: victimización reportada, victimización presenciada, temor, creencia en las instituciones de seguridad y actitudes violentas hacia la violencia.

**Victimización reportada:** Para la creación de esta variable se tomaron en cuenta los apartados relativos a victimización sufrida en los últimos doce meses por robo a mano armada, extorsión policial, amenazas de cambio de residencia, violencia física corporal, violencia física corporal policial, violencia física por armas blancas y violencia física por arma de fuego. Se evaluó la confiabilidad de la escala sumativa que podría construirse con todos los apartados y se seleccionaron aquellos que articulaban mejor en el constructo de victimización reportada.

Para tomar en cuenta la gravedad de cada experiencia de victimización (Cruz, 1998) se construyó una escala ponderada con pesos para cada uno de los hechos de victimización, considerada inversamente proporcional a la frecuencia de los mismos. En este sistema de ponderaciones, el delito más frecuente (robo a mano armada) recibió el valor 1, y al menos frecuente (herido por arma de fuego) se le adjudicó el mayor peso, a saber 47. La escala resultante presentó valores desde 0 en el caso de ninguna victimización hasta 154,50 para un individuo que fue robado tres veces, extorsionado por no policías una vez, maltratado por la policía una vez, herido con arma blanca dos veces y herido con arma de fuego una vez. Esta escala se recodificó en cuatro categorías: no victimización (valor 0), victimización leve (valores de 1 a 3), victimización moderada (valores de 3,1 a 20) y victimización intensa (valores de 20,1 a 155).

**Victimización presenciada:** Esta variable se elaboró siguiendo una metodología análoga a la victimización reportada, pero tomando como variables base la victimización observada de robo a mano armada, causar heridas por arma blanca, causar heridas por arma de fuego y haber perdido un pariente por homicidio. La escala resultante presentó valores desde 0 para la no presencia de victimización hasta la presencia de victimización intensa con un valor máximo de 31,96. Esta variable finalmente se categorizó en: no presencia de victimización (valor 0); presencia de victimización leve (valores de 1 a 3); presencia de victimización moderada (valores de 3,4 a 14,3) y presencia de victimización intensa (valores de 14,5 a 32).

**Creencia en las instituciones:** Para la construcción de esta variable los apartados considerados fueron: calificación de la eficiencia que los entrevi-

tados le dan a cada una de las cuatro policías que actúan en Caracas - esto es, Policía Metropolitana, Policía Técnica Judicial, Disip y Policía Municipal -, la Guardia Nacional y las tres instancias del sistema judicial: los Juzgados (jueces), el Sistema Penitenciario (prisiones) y la Fiscalía. La confiabilidad de esta escala medida por el de Cronbach resultó en 0,78 (Deming, 1960). El menor valor observado fue de 1 punto y el mayor, de 36 puntos. Esta variable se categorizó en cinco grupos para evaluar el comportamiento de la escala de actitudes de apoyo a la violencia. El primer grupo se construyó considerando los valores menores que 12; el segundo grupo, los valores comprendidos entre 13 y 20 puntos; el tercer grupo, valores entre 21 y 28 puntos; el cuarto grupo, valores entre 29 y 36 y finalmente el quinto grupo reunió todos los valores mayores o iguales a 37 puntos. Los distintos grupos se identificaron en términos de una evaluación muy mala, mala, regular, buena y muy buena, respectivamente.

**Temor:** Los apartados considerados para la elaboración de la escala sumativa correspondiente a esta variable fueron: temor de ser atacado en la casa; en las calles de la comunidad; de noche solo en la comunidad; de noche con otra gente en la comunidad; en otras partes de la ciudad; en el lugar de trabajo; en el lugar de estudio; en los medios de transporte y grado de temor de ser víctima de un acto violento. Aunque la escala podía tomar valores entre 2 y 36, los valores observados variaron entre 9 y 36. La estimación de la confiabilidad de la escala medida por el estadístico de Cronbach fue de 0,88. Para el manejo de esta variable en ciertos análisis estadísticos, se categorizó en tres grupos, a saber: ningún o poco temor (valores de 2 a 22), algo de temor (valores de 23 a 31) y mucho temor (valor 32 a 36).

**Actitudes que apoyan la violencia:** Esta variable se construyó a partir de los apartados de la sección de actitudes que medían si las personas aprobarían, no aprobarían pero entenderían, o no aprobarían ni entenderían situaciones en las cuales: una persona hiera seriamente a otra persona que le quitó la pareja; mate a alguien que le ha violado una hija; mate a alguien que mantiene en zozobra a la comunidad; o cuando una comunidad hace limpieza social (mata a gente indeseable), o lincha a alguien que la ha mantenido aterrorizada. 0 si está de acuerdo o en desacuerdo con afirmaciones como: una persona tiene derecho a matar para defender a su familia; para defender su casa o propiedad; tener una arma en la casa, hace que sea más segura; portar un arma hace que una persona esté más segura. La escala su-

mativa correspondiente tiene una confiabilidad estimada por el estadístico de Cronbach igual a 0,72, con valores comprendidos entre 11 y 55 denotando desde el no apoyo hasta el máximo apoyo a la violencia respectivamente.

### **Recolección de los datos**

El proceso de recolección de datos se realizó con 44 estudiantes de los últimos años de Sociología de la Universidad Central de Venezuela durante todo el mes de agosto y las tres primeras semanas de septiembre de 1996. El cuerpo de encuestadores recibió un entrenamiento teórico y práctico de aproximadamente 50 horas del personal del Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso). Los encuestadores recibieron el apoyo de 11 supervisores de terreno, también estudiantes universitarios, que reportaban a un coordinador general de campo y a un supervisor de entrevistas en oficina. Toda la fuerza de campo se organizó en once equipos de trabajo conformados por cuatro encuestadores y un supervisor. Conscientes de la importancia de esta parte de la investigación, se crearon las mejores condiciones posibles de remuneración, apoyo logístico, apoyo técnico y organización de las operaciones de campo, para lograr resultados con elevados niveles de excelencia.

La revisión de la calidad del trabajo de los encuestadores se realizó mediante la supervisión directa e indirecta en el terreno y en la oficina durante y después del proceso de recolección.

Los procesos de codificación y transcripción de datos también emplearon personal entrenado y se supervisaron mediante operaciones de control de calidad durante y después de los procesos.

### **Técnicas de análisis utilizadas**

El análisis estadístico empleado en este trabajo incluyó el estudio descriptivo de todos los apartados en forma individual, utilizando porcentajes para los datos ajustados al AMC. Se estimaron las prevalencias de victimización reportada y victimización presenciada para cada uno de los elementos considerados en la definición del constructo respectivo. De forma análoga se es-

timó la prevalencia para los distintos apartados que integraron los constructos de creencia en las instituciones de seguridad, temor y actitudes hacia la violencia. Los cálculos se llevaron a cabo con los datos de la muestra expandidos con los sistemas de pesos descritos en párrafos anteriores.

Para caracterizar la victimización en términos de las variables sociodemográficas sexo, edad, nivel educativo y condición socioeconómica, se elaboraron tablas de doble entrada que se estudiaron mediante un análisis basado en la prueba de asociación para dos variables Chi-cuadrado (Everitt, 1960). Para la identificación de las categorías responsables de la significación estadística, en algunos casos se calcularon razones de ventaja (Odds Ratios) y se tomaron en cuenta los residuos estandarizados que comparaban las frecuencias observadas con las frecuencias esperadas bajo la hipótesis de independencia. En este análisis se emplearon los datos de la muestra sin expansión. El estudio de relaciones de asociación con el empleo de la décima Chi-cuadrado busca establecer si la victimización presenciada y la victimización reportada se presentan con independencia del sexo, edad, nivel educativo y estrato socioeconómico. En principio se espera el rechazo de la hipótesis nula de independencia para algunas de las variables sociodemográficas.

La exploración de relaciones entre las actitudes de apoyo hacia la violencia con la victimización reportada, la victimización presenciada, el temor y la creencia en las instituciones, se cumplió con el uso de técnicas de correlación parcial (Snedecov y Cochran, 1980), para establecer un modelo que pudiera lograr soporte empírico empleando también los datos sin expandir. A tal fin se consideró la variable actitudes de apoyo a la violencia como variable respuesta o dependiente, las variables victimización reportada y victimización presenciada como variables explicativas o independientes y las variables temor y creencia en las instituciones como variables respuesta para la victimización reportada y la presenciada y como variables explicativas para la variable actitudes de apoyo a la violencia. Posteriormente se llevaron a cabo análisis de la varianza de una vía (Miller, 1966) y de la prueba de inferencia simultánea de Duncan para la discriminación entre los distintos grupos responsables de significación estadística en el análisis de la varianza (Cox y Wermuth, 1996).

## **Víctimas, victimización y reacciones: Resultados**

### *Las conductas violentas en Caracas*

#### *La victimización reportada*

El 29% de la población del AMC reportó haber sido víctima de actos violentos en los doce meses anteriores a la entrevista. De este 29%, casi la mitad era de violencia leve (13% del total), un 4% reportó haber sido objeto de una victimización moderada (12% del total) y un 14% objeto de una victimización intensa (4% del total) que implicaba haber sido herido con armas blancas o de fuego (ver cuadro 2). Esta victimización varía de acuerdo a ciertas características sociales, tal y como a continuación se describe:

**Sexo:** Los hombres resultaron ser mayormente víctimas de violencia que las mujeres. Esta asociación resultó estadísticamente significativa ( $\chi^2 = 72,56$ ;  $P=0,00000$ ) para todos los niveles de victimización. El 41,2% de los hombres reportó haber sido victimizado mientras que entre las mujeres sólo un 18,5% declaró haberlo sido. Este efecto se agiganta en la medida que se pasa de la violencia leve a la violencia moderada y de ésta a la intensa (ver cuadro 2).

**Educación:** Entre los no-victimizados se observa un claro gradiente que disminuye con el aumento del nivel educativo para los tres primeros tramos, es decir, los menos victimizados son los de menor educación. Sin embargo, entre los victimizados leves la situación varía, siendo los más victimizados quienes tenían educación técnica o universitaria. En la victimización moderada e intensa, los sectores que tienen educación primaria, secundaria o técnica resultaron los más victimizados (ver cuadro 2). Estos resultados, sin embargo, no alcanzan en conjunto una magnitud suficiente como para declarar la existencia de una asociación estadísticamente significativa ( $\chi^2 = 9,45$ ;  $P=0,40$ ) entre nivel educativo y victimización reportada.

**Edad:** En la edad se repite el patrón que se refleja en los homicidios, a medida que es menor la edad es mayor la victimización. Se puede observar una clara diferencia entre el grupo menor y mayor de los 55 años, siendo este último el grupo menos afectado por la victimización en cualquiera de sus distintas intensidades. Los jóvenes no sólo sufren más de la violencia, sino de la violencia más intensa (ver cuadro 2). La asociación es significativa estadísticamente ( $\chi^2=37,44$ ;  $P<0,0002$ ).

## Cuadro 2

Prevalencia de la victimización reportada por los residentes del AMC según variables sociodemográficas para la muestra ajustada e intervalos confidenciales del 95% para las prevalencias sin ajustar (en porcentajes)

	n	Total de victimización	Leve	Moderada	Intensa
		(28,90)	(13,20)	(11,70)	(4,00)
Todas	1297	30,10 ± 2,53	16,10 ± 2,04	12,10 ± 1,81	1,90 ± 0,78
Sexo		(41,20)	(14,40)	(18,20)	(8,60)
Masculino	506	40,30 ± 4,37	17,40 ± 3,40	18,20 ± 3,46	4,70 ± 1,94
		(18,50)	(12,30)	(6,20)	(0,00)
Femenino	791	23,60 ± 3,02	15,30 ± 2,57	8,20 ± 1,98	0,10 ± 0,28
<b>Edad</b>					
		(34,30)	(19,70)	(9,90)	(4,70)
18-24 Años	281	40,0 ± 5,91	20,60 ± 4,91	16,40 ± 4,5 1	3,20 ± 2,24
		(28,00)	(9,50)	(16,80)	(1,70)
25-34 Años	322	32,60 ± 5,28	14,60 ± 4,01	15,80 ± 4,14	2,20 ± 1,76
		(31,60)	(8,90)	(18,20)	(4,50)
35-44 Años	320	28,50 ± 5,10	15,30 ± 4,10	11,30 ± 3,63	1,90 ± 1,65
		(31,30)	(18,60)	(3,70)	(9,100)
45-54 Años	189	24,90±6,43	15,90 ± 5,48	7,90 ± 4,11	1,10 ± 1,75
		(11,40)	(9,20)	(2,00)	(0,20)
55 Y Más	185	18,90 ± 5,85	13,50 ±5,19	4,90 ± 3,38	0,50 ± 1,29
<b>Nivel Educativo</b>					
		(25,20)	(5,70)	(19,40)	(0, 10)
Ninguna o Primaria Incompleta	92	21,80 ± 8,98	10,90 ±6,91	9,80± 6,62	1,10 ± 2,67
		(29,70)	(11,60)	(11,00)	(7,10)
Primaria completa o secundaria incompleta	399	26,80 ± 4,47	14,00 ± 3,53	11,00 ± 3,20	1,80 ±1,43
		(32,10)	(15,60)	(12,30)	(4,20)
Secundaria Completa o Técnica	433	32,30 ± 4,52	1 6,90 ± 3,65	12,90 ± 3,54	2,50 ± 1,59
		(26,30)	(16,20)	(9,20)	(0-90)
Universitaria	373	33,30 ± 4,92	18,80 ± 4,10	112,90 ± 3,54	1,60 ± 1,41
<b>Condición Socioeconómica</b>					
		(30,90)	(12,70)	(13,20)	(5,00)
Bajo	953	23,40 ± 2,74	16,70 ± 2,42	6,70 ± 1,64	0,00 ± 0,05
		(21,80)	(14,50)	(6,90)	(0,40)
Medio	314	24,50 ± 4,92	14,00 ± 4,00	9,90 ± 3,46	0,60 ± 1,01
		(30,40)	(26,40)	(4,00)	(0,00)
Alto	30	32,20 ± 18,39	16,80 ±15,05	13,00 ± 13,70	2,40 ± 7,14

Clase social: Aun cuando la asociación estadística entre clase social y victimización no alcanza la fuerza de la relación del caso anterior ( $\chi^2 = 10,47$ ;  $P = 0,106$ ), se presentan diferencias de la victimización en las clases sociales que demandan atención. El porcentaje de quienes nunca fueron víctimas es mayor en las clases alta y pobre en comparación con la clase media. Pero este comportamiento se perfila de otra forma y adquiere un cariz dramático cuando se observa a las personas que fueron objeto de victimización moderada o intensa: esta última afectó casi exclusivamente a los pobres y la violencia moderada tuvo en esta clase una magnitud que dobó el nivel alcanzado en la clase alta.

### **La victimización presenciada**

Los resultados revelan que el 49% de la población del AMC había presenciado algún tipo de acto violento en los últimos doce meses. De este porcentaje el 48% de los sujetos presenció actos de victimización leve (24% del total), el 47% había sido testigo de la violencia que hemos denominado moderada (23% del total), y por último un 5% que ha sufrido la violencia intensa (2,5% del total), expresada en la pérdida de por lo menos un pariente cercano por homicidio (cuadro 3).

Sexo: Los datos indican que existe una asociación estadística entre el sexo y la visión de actos de victimización ( $\chi^2 = 15,45$ ;  $P < 0,0002$ ). Podemos afirmar que las mujeres son menos afectadas por la violencia presenciada que los hombres. En particular el 45% de ellas había presenciado actos de victimización, a diferencia del 54% de los hombres (ver cuadro 3). Esta diferencia se incrementa a medida que aumenta el tenor de la violencia presenciada a excepción de la categoría intensa. A este respecto es importante señalar que en las celdas correspondientes a las categorías leve y moderada, los residuos estandarizados son los que más activamente participan para el rechazo de la hipótesis nula. Estos resultados podrían explicarse en parte considerando que los más victimizados son los hombres y en consecuencia las mujeres tienden a padecer la pérdida de sus familiares.

Educación: El nivel educativo no aparece relacionado estadísticamente con haber presenciado actos de victimización ( $\chi^2 = 12,34$ ;  $P = 0,195$ ),

aun cuando la observación de victimización intensa crece sostenidamente con el nivel educativo y decrece para la victimización moderada. Este patrón no se manifiesta con igual claridad para la violencia leve.

Edad: En relación con la edad, de nuevo volvemos a obtener una asociación estadística intensa con la victimización presenciada ( $\chi^2 = 56,65$ ;  $P < 0,000001$ ). A medida que aumenta la edad, disminuye el hecho de haber presenciado actos violentos. Los más jóvenes (18-24 años) no sólo son los más victimizados, también son los que más la presencian. En oposición, el grupo de personas con 55 años o más son los que menos presenciaron actos de victimización (cuadro 3). Posiblemente este hecho ocurra por la mayor exposición al riesgo de los más jóvenes. Este patrón de comportamiento se manifiesta para los tres grupos de presencia de victimización, pero con una mayor fuerza para el último grupo. Allí la razón de ventajas es de 22 a 1 a favor de los más jóvenes, mientras que en los dos grupos restantes es de 1,71 y 2,28 respectivamente, 2 a 1 aproximadamente.

Clase social: Globalmente la presencia de victimización parece decrecer con el ascenso de la clase social. Para la victimización intensa el patrón de comportamiento es el opuesto. La clase media presencia más victimización leve que las restantes y para la victimización moderada es la clase pobre quien más la presencia

Estadísticamente tampoco podemos declarar que existe una asociación significativa fuerte entre clase social medida por la condición socioeconómica y la victimización presenciada ( $\chi^2 = 10,42$ ;  $P < 0,108$ ). El grupo que denominamos clase media es el que presenta un comportamiento más alejado del modelo de independencia; así, este grupo observó menos actos de victimización moderada que los esperados, pero también presenció más actos de victimización intensa que los esperados bajo el modelo de independencia (cuadro 3).

**Cuadro 3**

**Prevalencia de la victimización reportada por los residentes del AMC según variables sociodemográficas para la muestra ajustada e intervalos confidenciales del 95% para las prevalencias sin ajustar (en porcentajes)**

	n	Total de victimización	Leve	Moderada	Intensa
Todas	1297	(49,20)	(23,70)	(23,00)	(2,50)
		45,50 ± 2,75	21,60 ± 2,80	21,40 ± 2,27	2,50 ± 0,89
<b>Sexo</b>					
Masculino	506	(53,80)	(25,80)	(26,40)	(1,60)
		50,60 ± 4,46	22,50 ± 3,74	26,30 ± 3,94	1,80 ± 1,26
Femenino	791	(45,40)	(21,90)	(20,20)	(3,30)
		42,10 ± 3,50	21,00 ± 2,90	18,20 ± 2,75	2,90 ± 1,23
<b>Edad</b>					
18-24 Años	281	(57,60)	(29,80)	(23,30)	(4,50)
		61,60 ± 5,86	28,50 ± 5,46	28,80 ± 5,47	4,30 ± 2,55
25-34 Años	322	(48,00)	(21,90)	(22,40)	(3,70)
		45,40 ± 5,59	23,00 ± 4,75	20,20 ± 4,54	2,20 ± 1,76
35-44 Años	320	(54,20)	(20,60)	(32,50)	(1,10)
		44,40 ± 5,60	19,40 ± 4,49	22,50 ± 4,73	2,50 ± 1,87
45-54 Años	189	(45,80)	(26,10)	(18,50)	(1,20)
		39,70 ± 7,24	19,60 ± 5,92	18,00 ± 5,74	2,10 ± 2,31
55 Y Más	185	(27,80)	(17,40)	(10,20)	(0,20)
		28,60 ± 6,78	14,60 ± 5,36	13,50 ± 5,19	0,50 ± 1,29
<b>Nivel Educativo</b>					
Ninguna o Primaria incompleta	92	(56,20)	(27,20)	(28,70)	(0,30)
		36,90 ± 10,40	13,00 ± 7,42	22,80 ± 9,12	1,10 ± 2,67
Primaria Completa o Técnica	399	(48,10)	(21,70)	(23,50)	(2,90)
		42,90 ± 4,98	18,30 ± 3,92	21,60 ± 4,16	3,00 ± 1,80
Secundaria completa o Técnica	433	(51,70)	(25,80)	(23,40)	(2,50)
		48,70 ± 4,82	24,70 ± 4,18	21,90 ± 4,01	2,10 ± 1,47
Universitaria	373	(45,70)	(22,90)	(19,80)	(3,00)
		46,40 ± 5,20	23,60 ± 4,44	20,10 ± 4,20	2,70 ± 1,78
<b>Condición Socioeconómica</b>					
Bajo	953	(49,40)	(22,30)	(25,20)	(1,90)
		43,30 ± 3,20	16,70 ± 2,42	23,30 ± 2,74	3,30 ± 1,19
Medio	314	(48,60)	(28,60)	(4,40)	(0,40)
		45,20 ± 5,66	24,20 ± 4,90	16,80 ± 4,30	4,10 ± 2,35
Alto	30	(45,50)	(22,50)	(13,80)	(9,20)
		45,60 ± 19,49	20,90 ± 16,22	22,80 ± 16,68	1,90 ± 6,55

## **La poca creencia en las instituciones de seguridad**

### *Opiniones sobre la policía, penitenciarias y juzgados*

La opinión de los habitantes de AMC de Caracas sobre la eficiencia de las instituciones que sirven a su comunidad en materia judicial revela que el 51% de la población del AMC considera regular la eficiencia de la policía, el 30% piensa que es muy mala y mala y el 9%, por el contrario, que es muy buena o buena.

La institución cuya gestión mejor aprueba la población por calificar su actuación como buena y muy buena es la Guardia Nacional (44%). El Sistema Penitenciario (prisiones) es evaluado por el 91 % de la población como muy malo y malo, así como los Juzgados (jueces), los cuales son calificados por el 51 % de los habitantes de Caracas de la misma forma. La Fiscalía, por su parte, es calificada de acuerdo con su actuación como regular por el 55% de la población residente en la ciudad.

## **Temor**

### *Sentimiento de temor*

En cuanto al sentimiento de temor que tiene la población del AMC en su casa o apartamento, el 37% dijo sentir mucho temor, el 33% algún temor y el 29% dijo no sentir temor alguno. Se observa cierta diferencia en cuanto a los niveles de temor que siente la población si se encuentra dentro o fuera de su comunidad, o si es de noche o de día. Los porcentajes de mucho temor dentro de la comunidad cuando es de noche son mayores según se encuentre la persona sola o acompañada (55% y 41% respectivamente); de día el sentimiento de temor en la comunidad es relativamente menor, esto es, algo (41 %) y mucho (33%). Vale destacar que los lugares donde la población siente más temor es fuera de su comunidad y en los medios de transporte, cuyos porcentajes alcanzan el 66% y 61 % respectivamente. En su lugar de estudio sienten algo de temor el 40% de los estudiantes, y el si-

tio que aparentemente inspira menos temor es el lugar de trabajo, dado que el 45% expresó no sentir temor. Al ser interrogados directamente, el 43% de la población de Caracas manifestó que siente mucho temor de ser víctima de un acto violento, el 47% siente algo de temor y el 8% ningún temor.

## **Las actitudes hacia la violencia**

### *Las actitudes de venganza familiar*

Con relación a las actitudes que muestran violencia se les ofreció a los entrevistados que dijeran si aprobarían tal comportamiento, si no lo aprobarían, pero lo entenderían - es decir, una suerte de perdón por comprender los orígenes de tal acción -, o, finalmente, si no lo aprobaría ni tampoco lo entendería - es decir, un rechazo a esta respuesta violenta. En Caracas, el 4% aprobaría que a alguien hiera a quien le ha quitado la esposa y un 58% no lo aprobaría pero si lo entendería. Estos porcentajes son inferiores a los encontrados en Bahía, donde fue tres veces superior (12,7%) y de Río de Janeiro (7%) y Santiago de Chile (7%).

Cuando se trata de matar a alguien que le ha violado la hija a una persona, la mitad de la población (48%) lo aprobaría, y el 42% no lo aprobaría pero lo entendería. Este porcentaje es inferior al de Bahía (58%) y de Santiago de Chile (54%), pero las diferencias son menores al caso anterior.

### *Las actitudes de venganza social*

En cuanto al apoyo de acciones violentas en contra de personas que mantienen en zozobra a la comunidad, se encontró que el 33% lo aprobaría y el 55% no lo aprobaría pero lo entendería. Este porcentaje es similar al de Bahía, estando el resto de ciudades por debajo de esta cifra. Con relación a las limpiezas sociales, Caracas obtuvo el más alto porcentaje, pues es apoyado por el 20,5% de la población, mientras que el 53% no lo aprobaría, pero lo entendería; Bahía y San Salvador le siguen en los niveles de aprobación pero con un porcentaje del 16%.

*Las actitudes sobre el derecho a matar*

En cuanto a la actitud de las personas sobre el derecho que alguien tiene de matar para defender a su familia, en Caracas se encontró el mayor nivel de aprobación: un 70% se mostró de acuerdo con esta afirmación, diez puntos por encima de las ciudades que le seguían en el nivel de aprobación. Con relación a la afirmación de si la persona tiene derecho de matar para defender la propiedad, la brecha entre Caracas y el resto de ciudades se hace aún más grande; Caracas tiene un nivel de aprobación del 60%, Santiago de Chile un 49% y las demás alrededor del 40%.

*Las actitudes sobre el porte de armas*

Los datos indican que el 26% de los habitantes del AMC están muy y algo en acuerdo con el hecho de que tener un arma en casa la hace más segura, y un 23% piensa que una persona está más segura por portar un arma. Es interesante destacar que estos porcentajes de aprobación en Caracas son inferiores a los que se encontraron en San José de Costa Rica y en Santiago de Chile, ciudades donde hay menos violencia. En cambio los porcentajes de Caracas son superiores a los de Cali, ciudad que ha vivido una violencia mayor a la de Caracas.

**Relación entre el apoyo a las acciones violentas y las escalas de temor, creencia en las instituciones, victimización reportada y victimización presenciada**

Para poder probar nuestra hipótesis de trabajo —que las actitudes violentas que muestra la población de Caracas se relacionan con la victimización sufrida por la población, los temores que se han desarrollado como producto de la victimización vivida o presenciada y la poca creencia en la eficacia de las instituciones de policía y justicia—, llevamos a cabo un análisis de correlación parcial entre las variables y posteriormente utilizamos el análisis de la varianza y la décima de Duncan, cuyos resultados se reportan bajo el título de asociaciones estudiadas.

Los resultados del análisis de las posibles dependencias multivariantes entre las variables apoyo a las acciones violentas (A), temor (T), creencia en las instituciones (C), victimización reportada (R) y victimización presenciada (P) se resumen en el gráfico 1.

Los segmentos, dirigidos y no dirigidos, que conectan dos variables, indican la existencia de una correlación parcial estadísticamente distinta de cero ( $P < 0,05$ ) entre esas variables, condicionada sobre las variables restantes. En el análisis consideramos la variable A como únicamente respuesta, las variables R y P como únicamente explicativas y las variables T y C como variables intermedias; esto es, como variables respuestas para R y P y como variables explicativas para A.

La variable apoyo a las acciones violentas depende de la victimización reportada y de la victimización presenciada, pero no del temor y de la creencia en las instituciones. Los coeficientes de correlación para esta relación apuntan a una dependencia más intensa para P ( $r_{AP.TCR} = 0,122$ ;  $P = 0,000$ ) que para R ( $r_{AR.TCP} = 0,058$ ;  $P = 0,035$ ). En forma análoga la variable temor depende de la victimización presenciada ( $r_{TP.ACR} = 0,096$ ;  $P = 0,001$ ) y de la victimización reportada ( $r_{TR.ACP} = 0,065$ ;  $P = 0,019$ ), pero la creencia en las instituciones es independiente de la victimización. En el gráfico se representan también las relaciones no dirigidas entre temor y creencia y entre la victimización reportada y la victimización presenciada.

El Análisis de la Varianza (ver cuadro 4) complementa los resultados obtenidos mediante el análisis de las correlaciones parciales y proporciona resultados que en términos generales coinciden con los que acabamos de presentar y que se detallan a continuación.

### *Relación entre victimización sufrida y temor*

Los resultados muestran que el temor que tiene la población varía de acuerdo a las experiencias de victimización que la persona ha tenido. La prueba de Duncan nos muestra la existencia de dos grupos claramente diferenciados: en el primer grupo están quienes muestran menos temor y son quienes nunca han tenido una experiencia de violencia; por otro lado están quienes tienen un mayor temor y se corresponden con quienes reportaron haber sido victimizados (ver cuadro 4), aun cuando entre los victimizados se presentan algu-

**Cuadro 4****Resultados del análisis de la varianza y del procedimiento de inferencia simultánea de Duncan para las variables dependientes: Temor, Creencia en las Instituciones y Apoyo a las Acciones Violentas**

a) Grupos de categorías de Victimización Reportada equivalentes según el procedimiento de Duncan ( $\alpha=0.05$ ) y valores del estadístico F del análisis de la varianza de una vía y del valor p correspondiente

Variable Dependiente	Victimización reportada				F	P
	ninguna	leve	moderada	intensa		
Temor	grupo 1	grupo 2			12.7060	<0.0001
Creencia en las instituciones	grupo 2	grupo 1	grupos 1/2*		4.7552	0.0027
Apoyo a las acciones violentas	grupo 1	grupo 2			10.3331	<0,0001*

Nota: La categoría INTENSA forma parte de ambos grupos

b) Grupos de categorías de Victimización Presenciada equivalentes según el procedimiento de Duncan ( $\alpha=0.05$ ) y valores del estadístico F del análisis de la varianza de una vía y del valor p correspondiente

Variable Dependiente	Victimización reportada				F	P
	ninguna	leve	moderada	intensa		
Temor	grupo 1	grupo 2			10.9530	<0.0001
Creencia en las Instituciones	grupo 2/1**	grupo 1			3.9278	0.0084
Apoyo a las acciones Violentas	grupo 1	grupo 2			8.7246	<0,0001*

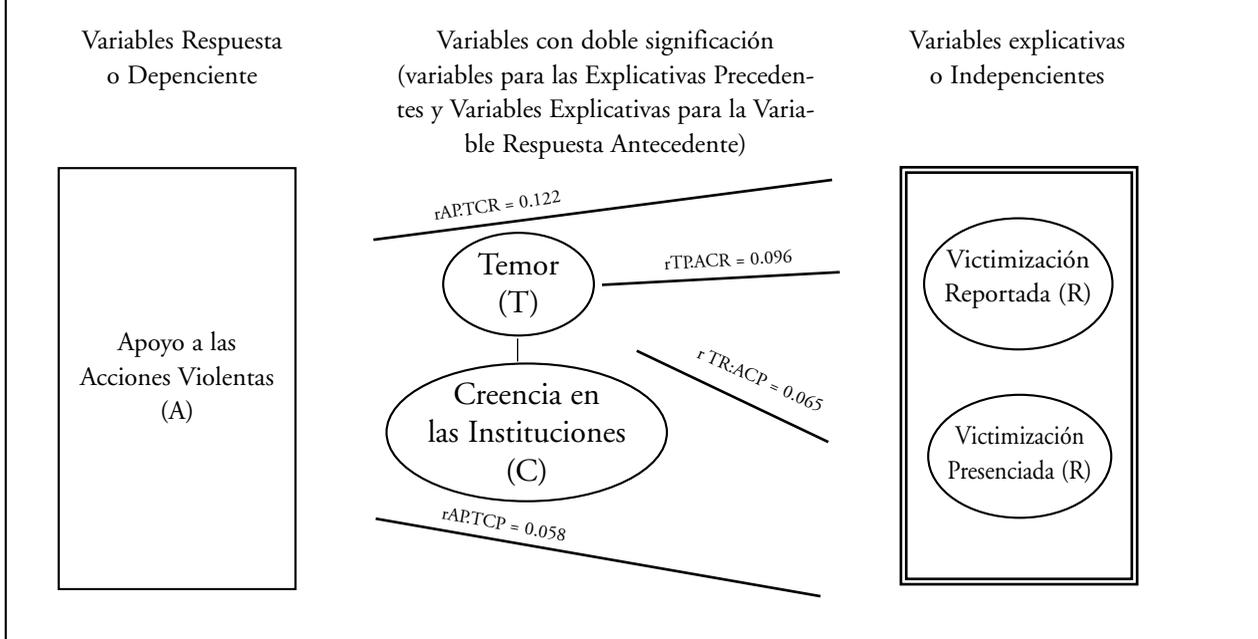
## NOTAS

\* La categoría intensa forma parte de ambos grupos

\*\* La categoría Ninguna constituye por sí sola el grupo 2, pero también forma parte del grupo 1

Gráfico 1

Dependencias multivariantes entre las variables Apoyo a las Acciones Violentas, temor, creencia en las instituciones, victimización reportada y victimización presenciada



nas diferencias en su temor promedio. En conclusión, estos grupos no resultan estadísticamente distintos, siendo la única distinción importante la que existe entre quienes dijeron haber sido víctimas solo alguna o ninguna vez.

#### *Relación entre victimización presenciada y temor*

La relación no es tan clara cuando se trata de la violencia presenciada, pues en este caso pueden darse dos lecturas de los grupos, en una se diferencia entre quienes han sido victimizados y quienes no, pero en otra lectura aparecen juntos quienes nunca han sido victimizados y quienes lo fueron de una manera muy intensa por una parte y por la otra quienes han sido leve o moderadamente victimizados. Es posible pensar que la alta victimización puede llevar en algunos casos a un descenso del temor, pues son personas que viven en un ambiente de violencia, donde ésta se vuelve cotidiana o parte del modo de vida de los individuos; sin embargo, esto tampoco es claro al revisar los resultados.

#### *Relación entre victimización reportada y creencia en las instituciones*

La victimización sufrida se relaciona con la creencia en la eficacia de las instituciones y en una lectura es posible diferenciar dos grupos: por una parte a quienes nunca fueron víctimas o lo fueron levemente y creen más en la eficacia de las instituciones, y por otra parte, quienes fueron victimizados moderada o intensamente y creen menos en la eficacia de las instituciones. En otra lectura la situación es algo más confusa, porque aparecen asociados los que han sufrido victimización intensa con quienes la han sufrido levemente o no han sido víctimas, dejando aislados a quienes sufrieron violencia moderada.

#### *Relación entre victimización presenciada y creencia en las instituciones*

En este caso también se presentan dos lecturas posibles de los resultados. Por un lado los cuatro grupos de victimización presenciada no se diferencian entre sí en cuanto a creencia en las instituciones. Por otro lado se conforman

dos grupos: uno de ellos integrado por los individuos que han presenciado por lo menos algún nivel de victimización y que presentan el promedio más bajo de creencia en las instituciones, y el otro grupo conformado por aquellos que nunca presenciaron victimización, con un promedio más elevado de creencia en las instituciones.

### *Relación entre victimización vivida y presenciada y actitudes violentas*

Los resultados entre la victimización presenciada y vivida y las actitudes violentas fueron estadísticamente significativos y muy similares entre sí. En ambos casos es posible establecer dos grupos claramente diferenciados. El grupo que reporta haber sufrido una victimización moderada o intensa es quien muestra más apoyo hacia las actitudes violentas y, por el contrario, quienes reportaron no haber sido víctimas o haber sufrido la violencia levemente mostraron menos apoyo a las acciones violentas como respuesta a la violencia.

## **Discusión y conclusiones**

Es sorprendente que el 30% de los habitantes de Caracas hayan sido víctimas de algún acto violento en un periodo de un año. Esto es, uno de cada tres caraqueños. Esta cifra es muy superior a la reportada oficialmente (Pérez Perdomo, Malpica y González, 1997) y muestra el subregistro existente derivado de la poca denuncia que hace la población pues, como se observa en los resultados presentados, no tiene confianza en la eficacia de las instituciones policiales para detener el crimen, ni tampoco en las judiciales para castigarlo.

La violencia en Caracas es claramente un asunto de hombres, tanto entre quienes la sufren como en quienes la infringen. Los hombres no sólo sufren más cualquier violencia, sino que en la medida que ésta se hace más intensa la padecen en mayor grado. Hay aquí unos factores sociales y culturales muy importantes (Jefferson, 1996). El hombre tiende a tener una mayor exposición al riesgo, pues está más tiempo en la calle y permanece hasta horas más avanzadas de la noche fuera de la casa, lo cual, por razones sociales

de otra índole distintas al resguardo de la violencia, se le restringe a la mujer. Pero, además, culturalmente no le está permitida una conducta de evitación del riesgo, considerada propiamente femenina y que por lo tanto no puede adoptar (Nisbett y Cohen, 1996). Por otra parte, los hombres son también quienes ejecutan la violencia y en consecuencia están más expuestos a sufrirla y a presenciirla, pues están en un medio violento que ellos generan y a la vez los hace víctimas.

Es también un problema de jóvenes y las razones son muy similares a lo que ocurre con el sexo. Los jóvenes sufren más la violencia, sobre todo la más intensa. En este caso los determinantes culturales que se aplican a los hombres se repiten con los jóvenes; salen más fuera de casa, están hasta más tarde en la calle y no pueden adoptar una conducta de evitación, que sería más propia de los "mayores". En Caracas hay un 23% de jóvenes entre 15 y 18 años que no trabajan ni estudian, debido a que la mayor deserción escolar ocurre al pasar al séptimo u octavo grado, es decir, entre los 13 y 15 años (UCAB, 1994). Estos jóvenes, que permanecen fuera del sistema escolar y no logran conseguir empleo por su bajo nivel de calificación, son los más proclives a involucrarse en actos violentos o a ser víctimas de la violencia.

La educación, sin embargo, no resultó en sí misma significativa para diferenciar la victimización, y nos parece que los resultados muestran las diferencias que se han dado en el sistema educativo en estos últimos cuarenta años en Venezuela y responde en gran medida al factor edad. Es decir, los que tienen menos educación son los que tienen mayor edad, pues no lograron recibir el esfuerzo educativo del país, inclusive los analfabetos están en el grupo de mayor edad; en cambio los jóvenes han recibido algún grado de educación, aun cuando abandonen el sistema en el séptimo grado. Al cruzarse con la edad la variable educación pierde entonces significación en su conjunto.

Esta situación de violencia conduce al notable sentimiento de temor que los resultados de la encuesta de Caracas muestran, en la cual el 43% de la población dice sentir mucho temor de ser víctima de un acto violento. En Caracas las distintas pruebas estadísticas señalan que el temor está fundado en la victimización, es decir, que las víctimas tienden a mostrar más temor que quienes nunca fueron victimizados. Estudios anteriores mostraban que en otras ciudades del país el temor era infundado, pues no existía una victi-

mización correspondiente con ese nivel de miedo (Navarro y Pérez Perdomo, 1991); pero ese no es el caso de Caracas, donde sí existe correspondencia, discriminada entre quienes han sufrido la violencia y quienes no.

La creencia en las instituciones no está asociada con la violencia sufrida o presenciada, pareciera que el descrédito institucional es tan grande que no se precisa haber sido víctima para considerarlas malas. Al no encontrar asociaciones con otras variables, concluimos que ésta es la explicación más plausible, si tomamos en cuenta que un 90% de la población considera que las penitenciarías son malas o muy malas. El desprestigio de las policías y el sistema judicial no es sólo producto de las experiencias personales sino un efecto de la crítica sostenida por los líderes de la sociedad y por los medios de comunicación a lo largo de los años (Ugalde, 1990), así como por los eventos que, en el caso de los motines en las prisiones o, inclusive, en el de los procesos de depuración de la policía (cuando se han expulsado o encarcelado a corruptos y criminales existentes en los propios organismos policiales), simplemente confirman esta imagen negativa generalizada.

Entre tanto, las actitudes de apoyo a las respuestas violentas contra la violencia se asocian con las experiencias de victimización de las personas. Una explicación posible a esto es que quienes han sufrido la violencia quieren una satisfacción, exigen un castigo, y como no tienen confianza en las instituciones policiales o de justicia, entonces demandan y apoyan respuestas violentas, favorecen una suerte de venganza social. Una venganza social que el Estado de Derecho tiende a evitar al sustraer la violencia de la sociedad y transferirla a una entidad abstracta como la ley y el sistema de punición institucional.

Estas actitudes de apoyo a las acciones violentas pueden resultar tan peligrosas como la violencia que las origina. Sabemos que las actitudes orientan el comportamiento, y unas actitudes que apoyan las respuestas violentas pueden convertirse en propiciatorias de mayor violencia, de la misma violencia que quisieran evitar.

# Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador<sup>1</sup>

Edison Palomeque Vallejo

*“Desde hace mucho tiempo siento vergüenza,  
me siento morir de vergüenza, por haber sido,  
aunque de lejos, aunque de buena fe,  
también yo un asesino.  
Por eso he decidido rechazar todo aquello que,  
de cerca o de lejos, por buenas o por malas razones,  
haga morir o justifique que se haga morir”.*  
Albert Camus

## Introducción

Parecería que la búsqueda del desarrollo por parte de los países latinoamericanos es una aventura que, en cierta forma, reproduce el conocido Mito de

---

1 El presente artículo constituye una versión resumida del análisis de las defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte, que forma parte del Diagnóstico Nacional sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador, que fue llevado a cabo por un equipo técnico de FLACSO – Sede Ecuador, conformado por Fernando Carrión, Carlos Arcos, Édison Palomeque y Alexander Terán, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para realizar este estudio, de carácter empírico, se utilizó información secundaria proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Policía Judicial (PJ), Dirección Nacional de Antinarcóticos, Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, Sistema Integrado de Indicadores Socioeconómicos (SIISE) y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica (PUCE). La revisión y corrección de los artículos presentados por los distintos miembros del equipo de investigación estuvo a cargo de Edison Palomeque.

Sísifo; y, a la que hay que incluir un obstáculo adicional: la violencia y el consecuente sentimiento de miedo e inseguridad con el que actualmente convive la población.

No únicamente por los costos que conlleva su prevención y control, sino fundamentalmente por los efectos perjudiciales que tiene en la calidad de vida de la gente, así como por el debilitamiento que sufren las instituciones, la violencia pone en serio riesgo el mantenimiento y ampliación de la democracia en el continente; pues, no solo afecta a la plena vigencia de los derechos de las personas, sino que inclusive llega a su eliminación. La violencia reduce espacios y tiempos de convivencia ciudadana, lo que de por sí ya es negativo en un continente que tiene serias carencias de ciudadanía y democracia.

Los elevados grados de violencia en los procesos de guerra civil no declarada que, con sus diferencias, nuestros vecinos Colombia y Perú vivieron durante los últimos años (y en el primero aún continúa) crearon la idea de que el Ecuador era una 'isla de paz'; y, que la violencia era simplemente un problema externo. A la luz de los resultados del estudio sobre seguridad ciudadana, se puede anticipar que tal situación no corresponde a la realidad actual; y que, desde hace varios años atrás, el Ecuador, en general, perdió la situación de aparente tranquilidad con que era conocido.

Sin embargo, a pesar del aumento de la inseguridad en el Ecuador, aún no se le asigna a la seguridad ciudadana la importancia necesaria, ni se le incorpora en la agenda de discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida, con la urgencia y la prioridad que se merece. Inclusive, todavía existe un desconocimiento de su verdadera situación; y, lo que es peor, de las posibles medidas para mantenerla. Por eso, las políticas de prevención y de control todavía se mantienen dentro del enfoque tradicional de la seguridad pública, lo que determina la obtención de escasos y puntuales resultados.

No se trata de aumentar la alarma social existente en el país, pues, en muchos casos, ella se convierte en instrumento para justificar excesos (Pegoraro 1997) que, a su vez, violentan los derechos de las personas. Se trata de tener un mejor acercamiento a la violencia, en términos que nos permita un conocimiento más objetivo de la situación, así como de las posibles medidas de prevención y control que pueden tomarse, pero desde una perspectiva democrática. El aumento de la violencia, intrapersonal o intrafami-

liar, no justifica que se implementen métodos violentos contra quienes la producen, ni por parte del Estado (represión), ni de la ciudadanía (justicia por las propias manos). En otras palabras, la prevención y control de la violencia también se puede realizar como parte de un proceso de ampliación de la democracia.

La prevención y control de la violencia no son acciones opuestas al respeto a los derechos humanos. Más bien, su vinculación es otro elemento que puede permitir ampliar la democracia en el Ecuador, por medio de la promoción de mayores niveles de involucramiento de los miembros de la sociedad civil, así como de la implementación de procesos de reforma y fortalecimiento institucional de los sistemas policial y de justicia, que incluyan la respectiva rendición de cuentas.

Generalmente, existe la tendencia a identificar entre las causas de la violencia, a la pobreza. El estudio deja ver que esto no necesariamente corresponde al caso ecuatoriano; pues, solamente en un conjunto de cantones, en los que reside el 8 por ciento de la población ecuatoriana, se observa una relación directa entre altas tasas de defunciones por homicidio y elevados niveles de pobreza e indigencia. Pero, tampoco sería preciso decir que la pobreza no tiene nada que ver con la violencia; ya que, según la categoría ocupacional, por ejemplo, se puede afirmar que los porcentajes más altos de las víctimas de la violencia son las personas pobres, principalmente los hombres (empleados u obreros y 'cuentapropistas'). Sin ser esto nuevo, lo que sí llama la atención es que la violencia ha empezado a ser una preocupación social, solamente cuando los afectados no son únicamente los pobres.

Algo que es común cuando se trata la violencia, es la postura casi beatífica que generalmente asumen las personas al expresar sus opiniones sobre el tema, queriendo demostrar que la misma simplemente es causada por 'lo/as otro/as'; y menos o, tal vez, nunca, por 'nosotro/as mismo/as'. Sin embargo, si se acepta que la violencia es una forma de relación social, independientemente de nuestra posición de agresores o agredidos (materialmente hablando), todos, de alguna manera y en algún momento, somos simbólicamente promotores de violencias.

## Marco conceptual

La realización de este estudio parte de una comprensión de la violencia que va más allá del análisis patológico de las conductas individuales y la concibe a partir de un marco teórico que la entiende como lo que es: un tipo particular de relación social en la que intervienen, al menos, dos clases de actores que, como forma de resolver el conflicto de sus intereses diferentes, hacen o intentan hacer daño, en términos físicos o psicológicos (Guzmán 1994 y Guerrero 1997).

El informe tiene como objeto central el estudio de la seguridad ciudadana; lo cual implica poner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía) y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. La definición de la seguridad ciudadana, como objeto de conocimiento y actuación, implica un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en particular (social); y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella.

Esto plantea diferencias con el concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; mientras que la seguridad ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad.

La violencia es un fenómeno complejo de carácter multicausal y plural. Es multicausal porque es producida por una variedad de factores y con la participación de diversos actores. Y es plural porque no existe una única violencia, sino múltiples violencias. Por la multicausalidad del fenómeno se debe definir un marco de aproximación que considere los factores estructurales (por ejemplo: desigualdad, ingobernabilidad), institucionales (impunidad, ineficiencia), y situacionales (porte de armas, consumo de alcohol). Por su característica plural, cada tipo de violencia requiere ser tratada con una estrategia particular.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, se reconoce que existen múltiples violencias (políticas, económicas y sociales) y distintas fases de

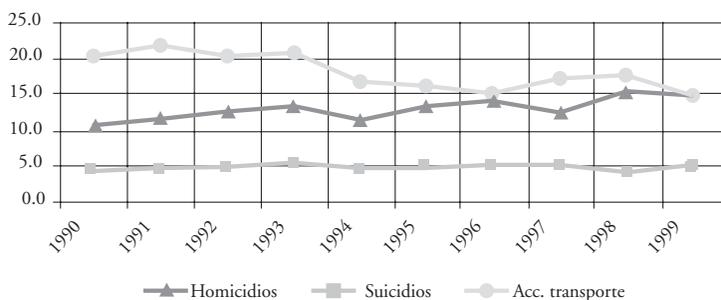
violencia (percepción, prevención, control), y que ambas son el resultado de relaciones sociales específicas. Pero no solo que hay distintos tipos de violencia, sino que éstos se expresan de forma diferenciada, según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura. El tratamiento de la violencia también requiere de un enfoque de externalidad, debido a los impactos económicos que ella produce en el conjunto de la sociedad: producción, presupuesto, salud, turismo, banca, comercio, etc.

El estudio realizado por FLACSO – Sede Ecuador, se orienta principalmente a analizar el tema de la violencia social o común, la cual está referida a las relaciones sociales e interpersonales de convivencia y cotidianidad, en las que tanto los agresores como los agredidos no siempre tienen una actitud encaminada hacia la violencia. Se caracteriza por ser difusa y ubicua, y comprende desde aquellos casos que se relacionan con problemas biológicos y psicológicos a los que surgen de ciertas interacciones entre personas, y de éstas con sus ambientes concretos.

### Las defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte en el Ecuador

Fuente: INEC

Tasas de defunción por homicidios, suicidios y accidentes de transporte en el Ecuador, 1990-1999



Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador

De acuerdo con los datos del INEC, en 1999, 21 personas fallecieron diariamente en el país por causas externas. De ellas, 17 eran hombres y 4 mujeres. En el mismo año, se presentaron 12 defunciones por homicidio, sui-

cidio y accidentes de transporte, de las cuales 10 fueron de hombres y 2 de mujeres.

La relación entre defunciones por causas externas<sup>2</sup> y por otras causas no ha variado significativamente en el Ecuador durante el período comprendido entre 1990 y 1999. Pero, el aporte porcentual de los fallecimientos por homicidio, suicidio y accidentes de transporte entre las defunciones por causas externas sí se ha modificado.

### **Las defunciones por homicidios**

Las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en el Ecuador, pues mientras en 1990 representaban el 16% de este tipo de defunciones, para 1999 constituyen el 23.8%, superando levemente a los accidentes de transporte.

La tasa<sup>3</sup> urbana de defunciones por homicidio es la que ha experimentado un mayor crecimiento, ya que pasa de 11.8 en 1990, a 18.1 en 1999. Mientras que la tasa nacional se ha elevado de 10.3 en el primer año, a 14.8 en 1999; y la rural de 8.5 a 9.1. En 1990, el promedio diario de fallecimientos urbanos por homicidio era de 1.8, pero llega a 3.9 en 1999, lo cual indica que se ha duplicado.

Para 1999, la tasa de defunciones masculinas por homicidio es 10.1 veces más alta que la femenina. Para 1999, muere diariamente un promedio de 4.6 hombres, en el Ecuador. El promedio diario de defunciones femeninas es de 0.4 personas. Las defunciones por homicidio están relacionadas principalmente con las personas comprendidas entre los 15 y los 49 años. Sin embargo, el mayor incremento porcentual de la tasa ocurre en el grupo de 0 a 4 años (53.1%).

Esmeraldas, Sucumbíos y Los Ríos son las provincias que presentan las tasas más altas de defunciones por homicidio en el país, en 1990, 1995 y 1999. En este último año, Carchi aparece en la cuarta posición. Por lo tan-

---

2 Las causas externas de defunción comprenden los fallecimientos por homicidio, suicidio, accidentes de transporte, envenenamiento accidental, caídas accidentales, accidentes causados por el fuego, otros accidentes, efectos de drogas y medicamentos y otras violencias.

3 Salvo que se indique en forma expresa, todas las tasas están calculadas por 100.000 habitantes.

to, tres de las cuatro provincias mencionadas se hallan ubicadas en la frontera norte del Ecuador. Esto deja ver que la situación de violencia en esta región viene de mucho antes y no es el resultado del recientemente implementado Plan Colombia; sin embargo, el mismo sí puede agravarla, tanto en términos de profundización de la violencia como de empleo de medidas de carácter únicamente represivo, que podrían conducir incluso a la militarización de la zona.

Pichincha es la provincia que ha experimentado el mayor crecimiento de su tasa de defunciones por homicidios, le siguen: Chimborazo, Tungurahua, Carchi e Imbabura. El incremento de sus tasas es más del doble que el experimentado por la tasa nacional.

## **Defunciones por suicidio**

Las defunciones por suicidio han experimentado un pequeño incremento entre las causas externas de muerte. En 1990 representaban el 6.8%, mientras que en 1999 llegan al 8.0%.

En 1990, los suicidios eran principalmente rurales (4.7), pero esta tasa desciende a 4.0 en 1999. La tasa urbana de defunciones por suicidio era menor que la nacional en 1990 (4.1 frente a 4.4), pero llega a ser mayor que la del país en 1999 (5.5 frente a 5.0). En 1990, existía un promedio diario de 0.6 fallecimientos urbanos por suicidio; en 1999, dicho valor se duplica (1.2).

La tasa de defunciones masculinas por suicidio es 2.2 veces más alta que la femenina, en 1999. De acuerdo con los grupos de edad, las mayores tasas se presentan en el de 15 a 49 años. Sin embargo, el mayor incremento porcentual de suicidios se presenta en el grupo de 5 a 14 años (237.7%).

Cañar es la provincia que mantiene la tasa más alta de defunciones por suicidio en el Ecuador, seguida por: Carchi, Imbabura, Azuay y Morona Santiago. De las cinco provincias mencionadas, cuatro de ellas se hallan localizadas en la sierra ecuatoriana y son, además, colindantes: Cañar y Azuay, Carchi e Imbabura. En el primer caso, esta situación se podría relacionar con el fenómeno de la migración internacional, que afecta de manera importante a dichas provincias.

Bolívar, Imbabura y Morona Santiago son las provincias que han experimentado los crecimientos porcentuales más elevados de defunciones por

suicidio entre 1990 y 1999. Tales incrementos son 10 veces superiores al observado a nivel del país.

### **Defunciones por accidentes de transporte<sup>4</sup>**

A diferencia de las defunciones por homicidio y suicidio, los fallecimientos por accidentes de transporte disminuyeron en el Ecuador. Mientras en 1990 representaban el 31.5% de las causas externas de muerte, en 1999 constituyen el 23.7%. Sin embargo, ellos todavía son la segunda causa externa de muerte en el país; por lo tanto, el trabajo de prevención todavía requiere ser continuado.

Las razones que podrían explicar esta situación son: la expedición de una nueva Ley de Tránsito (aunque todavía con debilidades); el trabajo de educación llevado a cabo por la Policía Nacional, y una mayor conciencia de la ciudadanía frente a los riesgos que conlleva la conducción de vehículos. Posiblemente, éste es de los pocos campos, en que la Policía ha establecido una estrategia permanente de acción institucional para mantener vínculos con el conjunto de la sociedad.

La tasa nacional de defunciones por accidentes de transporte descendió de 20.3 en 1990 a 14.7 en 1999, la urbana de 24.4 a 16.5, y la rural de 15.2 a 11.6. En 1999, un promedio diario de cinco personas fallece a causa de estos accidentes en el país, y un promedio de 3.6 en el área urbana.

La tasa de defunciones masculinas por accidentes de transporte es 3.7 veces más alta que la femenina, para 1999. Según los grupos de edad, las tasas más elevadas se presentan en los mayores de 50 años, pero el decrecimiento más significativo, entre 1990 y 1999, también se presenta en este grupo.

Cañar, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Imbabura y Pichincha son las provincias que presentan las tasas más altas de defunciones por accidentes de transporte. Todas ellas se encuentran localizadas en la Sierra y están atravesadas por la Vía Panamericana, lo cual implicaría que hay un alto riesgo al circular por la misma.

---

4 Los accidentes de tránsito están incluidos dentro de los accidentes de transporte y constituyen el componente principal de éstos.

Las provincias que han experimentado los mayores incrementos porcentuales de las tasas de defunción por accidentes de transporte son Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Bolívar y Cañar. Las tres primeras se encuentran en la Amazonía, región que prácticamente no dispone de carreteras de primer orden, pero que ha experimentado un proceso de mayor vinculación a los mercados nacionales.

Con base en el Análisis de Componentes Principales, que es una técnica de la estadística descriptiva, se evaluaron las semejanzas entre las provincias a través de las tasas de defunción por homicidios, suicidios y accidentes de transporte (variables), así como la relación existente entre dichas variables para 1999 y se obtuvo la siguiente tipología provincial:

**Tipología según tasas de defunción por homicidios, suicidios y accidentes de transporte – 1999**

	Tipo 1 Media	Tipo 2 Media	Tipo 3 Media	Tipo 4 Media	Ecuador Media
<b>Tasas Defunción Homicidios</b>	31,9	17,0	8,5	7,8	14,7
<b>Tasas Defunción Suicidios</b>	5,5	4,3	2,7	8,1	4,9
<b>Tasas Defunción Acc. Transporte</b>	15,2	15,0	7,2	21,6	14,8
<b>Población 99</b>	1.199.004	5.938.551	2.555.051	2.627.829	12.320.435
<b>% Población</b>	9,7	48,2	20,7	21,3	100,0
<b>Provincias</b>	Esmeraldas	Bolívar	El Oro	Azuay	
	Los Ríos	Guayas	Loja	Cañar	
	Sucumbíos	Pichincha	Manabí	Carchi	
			Napo	Cotopaxi	
			Pastaza	Chimborazo	
			Zamora	Imbabura	
			Galápagos	Morona	
				Tungurahua	

Fuente: INEC

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador

### **Tipo 1**

Su característica principal es que las tasas de defunciones por homicidio (principalmente), suicidio y accidentes de transporte son superiores a las tasas medias de país. Agrupa a las provincias de Esmeraldas, Los Ríos y Sucumbíos, en las que se halla el 9.7% de la población del Ecuador. Estas provincias también presentaron semejanzas como grupo para el año 1990.

### **Tipo 2**

Su tasa de defunciones por homicidio es superior a la nacional, la media por accidentes de transporte también es ligeramente superior a la de país, y por suicidios es un poco más baja que la nacional. Agrupa a las provincias de Bolívar, Guayas y Pichincha, en las que se asienta el 48.2% de la población.

### **Tipo 3**

Todas las tasas medias de defunciones por las causas consideradas son más bajas que las nacionales. Reúne a las provincias de El Oro, Loja, Manabí, Napo, Pastaza, Zamora y Galápagos, con el 20.7% de la población. En cierto sentido, se podría decir que éstas son las 'provincias tranquilas' del país, aunque la tasa de homicidios es superior a las del Tipo 4.

### **Tipo 4**

Las tasas de defunciones por accidentes de transporte y suicidios son superiores a la media nacional; mientras que, por homicidios es inferior a la de país. Agrupa a las provincias de Azuay, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Morona y Tungurahua, en las que reside el 21.3% de la población.

## **Factores de riesgo de las causas externas de muerte en el Ecuador**

### *Según área de fallecimiento*

De acuerdo con el total de defunciones por causas externas, las tres cuartas partes de ellas se producen en el área urbana (75.7%), le siguen a continuación las que se producen en la zona rural (18.1), y finalmente las que ocurren en la periferia (6.2%). Dentro de las áreas urbana y periférica, los mayores porcentajes corresponden a los homicidios y accidentes de transporte, mientras que en el sector rural también se observan estas mismas causas pero en orden inverso.

### *Según sexo y edad*

Los hombres no son solamente los principales causantes de hechos violentos, sino que también son sus principales víctimas. En efecto, el 80.7% del total de defunciones por causas externas corresponde a fallecimientos masculinos, mientras que los femeninos llegan al 19.3%.

Los grupos de edad de mayor riesgo para los hombres son los comprendidos entre los 25 y 39 años, y entre los 40 y 59. En cambio, para las mujeres, el de mayores de 60 años y el de 25 a 39 años. Sin embargo, algo que llama la atención son los porcentajes más elevados que presentan las defunciones femeninas, en relación con las masculinas, en los grupos de menores de 20 años y de mayores de 60, sobretodo dentro de las menores de 10 años, lo que podría llevar a afirmar que nacer niña en el Ecuador tiene un serio riesgo para fallecer por alguna causa externa.

Las principales causas externas de muerte de los hombres son los accidentes de transporte y los homicidios con armas de fuego. Sin embargo, agrupando las defunciones masculinas por todas las categorías de homicidios, se ve que las mismas llegan al 26.8%, lo que significa que es la primera causa de muerte. Los porcentajes más altos de las defunciones femeninas se presentan por accidentes de transporte y suicidios.

Dentro de las defunciones masculinas, según grupos de edad, se observan diversas situaciones: en los comprendidos entre los 15 y 59 años, los ho-

micidios presentan los porcentajes más elevados. En los menores de 10 años y mayores de 60, los accidentes de transporte aparecen en el primer puesto, y después los homicidios. Entre los 10 y los 14, los accidentes también tienen el porcentaje más alto, pero está seguido de los suicidios.

Entre las defunciones femeninas, de acuerdo con los grupos de edad, se advierten los siguientes escenarios: entre los 15 y 19 años, la principal causa es el suicidio. De los 20 a los 39 y entre los 10 y 14 años, el mayor porcentaje corresponde a los accidentes de transporte, pero seguidos de los suicidios. En las personas mayores de 40 y en los grupos de 0 a 9 años, los accidentes y los homicidios se presentan como los valores más altos.

Es importante mencionar que en el grupo de menores de 4 años, el 41.8% en los niños y el 50.0% en las niñas, corresponden a muertes por ahogamiento o envenenamiento. Hipotéticamente, se puede presumir que algunos de ellos no se deben a accidentes sino que pueden haber sido causados de forma intencional. Este tipo de defunción también podría estar vinculado con nacimientos no deseados, principalmente si son del sexo femenino. Sería interesante profundizar el estudio de esta temática y relacionarla con el embarazo de jóvenes menores de edad, así como con la práctica del aborto en el país

### *Según sexo y estado civil*

Las personas solteras son las que presentan mayor riesgo, seguidas de las de estado civil casado. Las defunciones masculinas son más elevadas dentro de los solteros y casados, mientras que las femeninas lo son dentro de las viudas.

Las defunciones por homicidio, y dentro de ellos los homicidios con arma de fuego, son la principal causa externa de muerte entre las personas que vivían en unión libre, solteros y divorciados. Dentro de los casados y viudos, la primera causa de muerte se debe a los accidentes de transporte, la segunda son los homicidios.

Entre las defunciones femeninas se presenta un panorama diferente, pues los accidentes de transporte son la principal causa de muerte para las casadas, solteras, y viudas. Mientras que para las divorciadas y las de unión libre, el porcentaje más elevado se debe a los suicidios, seguido por los homicidios. Los suicidios son también significativos para las solteras.

*Según sexo y nivel de educación*

Los porcentajes más elevados de las defunciones masculinas y femeninas corresponden a personas que tenían nivel educativo primario y secundario, aunque son mayoría las primeras. Dentro del nivel superior, las defunciones femeninas son superiores en forma leve. Llamen la atención los porcentajes importantes que corresponden a fallecimientos de personas sin información, principalmente de mujeres, lo cual posiblemente aumentaría los porcentajes de los niveles educativos más elementales.

En los fallecimientos masculinos, los homicidios y los accidentes de transporte aparecen como las primeras causas de muerte en los niveles secundario y primario. Mientras que en el superior, dichas causas tienen un orden inverso al mencionado anteriormente. Los homicidios con arma de fuego y por otros medios tienen valores importantes dentro de los tres niveles educativos.

En cambio, entre las defunciones femeninas, los accidentes de transporte son la primera causa en los tres niveles, seguidos por los suicidios (primaria y secundaria) y los homicidios (superior).

*Según sexo y categoría ocupacional*

Del total de las defunciones por causas externas, según el estado ocupacional, el 82.6% corresponde a hombres. De los cuales, el 80.9% eran trabajadores en activo al momento del fallecimiento, y el 19.1% fueron calificados como no trabajadores. Por otro lado, el 17.4% de las defunciones es de personas del sexo femenino. De ellas, el 21.9% fueron calificadas como trabajadoras, mientras que el 78.1% se consideraron como no trabajadoras<sup>5</sup>.

Según la categoría ocupacional, definitivamente, ser trabajador por cuenta propia o empleado u obrero es un factor de riesgo para fallecer por alguna causa externa. Esto es independiente del sexo de la persona, pues la diferencia de valores que se observa es mínima.

---

5 Si bien en la nueva Constitución se reconoce al Trabajo Doméstico No Remunerado (quehaceres domésticos) como actividad productiva, esta categoría no está todavía incluida como tal dentro de las estadísticas nacionales.

De las causas externas consideradas y según categoría ocupacional, los homicidios y los accidentes de transporte son las principales dentro de las defunciones masculinas. Es interesante notar el parecido que presentan los porcentajes dentro de los empleados u obreros y 'cuentapropistas'. Los homicidios con arma de fuego son importantes en las cuatro primeras categorías analizadas, y los suicidios dentro de los trabajadores familiares.

Dentro de las defunciones femeninas, según categoría ocupacional, se observan tres situaciones: entre las empleadas u obreras, los accidentes de transporte, homicidios y suicidios aparecen con los porcentajes más altos; dentro de las patronas, los valores más elevados corresponden a suicidios y homicidios por otros medios, y en las trabajadoras familiares, a los accidentes de transporte, suicidios y homicidios.

### *Según sexo y desempleo*

De acuerdo con la información disponible, se puede afirmar que ser mujer y estar dedicada al trabajo doméstico no remunerado<sup>6</sup> conlleva un alto riesgo para fallecer en el Ecuador por alguna causa externa. Sin embargo, en todas las otras categorías de desempleo, la mayoría corresponde a las defunciones masculinas, destacándose las de los estudiantes, otras y jubilados.

Los estudiantes fallecen principalmente a causa de los accidentes de transporte y los homicidios, sobretodo producidos por el uso de arma de fuego. Mientras tanto, los hombres que se dedicaban a trabajo doméstico no remunerado mueren primordialmente por homicidio y suicidio. La mayoría de los jubilados perecen en accidentes de transporte, y la mitad de los pensionistas a través de homicidios por otros medios.

A diferencia de los hombres, las mujeres que estaban desempleadas al momento de su fallecimiento tienen un mismo patrón en todas las variables, que se caracteriza por el siguiente orden de causas externas de muerte: accidentes de transporte, suicidio y homicidio.

---

6 TDNR: Trabajo Doméstico No Remunerado.

## **Pobreza y defunciones por homicidio dentro de los cantones**

Luego del análisis que se realizó, sobre la base de la información cantonal, para 1997 y 1998, se puede afirmar que no siempre existe una relación directa entre pobreza y defunciones por homicidio en el Ecuador, pues se observa una correlación baja entre las tasas de defunciones por homicidio y los niveles de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad social, que incluye información sobre mortalidad infantil.

El Análisis de Componentes Principales permite observar que únicamente en los tipos 1 y 2 de cantones existe una relación significativa entre pobreza y tasa de defunciones por homicidio, y en ellos reside el 8.1% de la población total del país.

### **Tipo 1**

Tiene la más alta tasa de defunciones por homicidio del país: el 50.2 frente a 13.7. La incidencia de pobreza es la segunda más alta: 83.5, frente a 60.6 de la nacional. Representa el 2% de la población nacional y el 7.3% de los homicidios ocurridos entre 1997 y 1998. Cinco cantones se encuentran en esta categoría, siendo Quinindé y Vinces las poblaciones más importantes.

### **Tipo 2**

Es un tipo caracterizado por una alta incidencia de pobreza (76.3%) y una tasa de defunciones por homicidio que duplica la tasa nacional. En los diecinueve cantones que se encuentran en este tipo vive el 6.1% de la población, y en ellos se registra el 12.7% de los homicidios. Dos capitales de provincias amazónicas se encuentran en esta categoría: Lago Agrio y Coca.

### **Tipo 3**

Tiene una tasa de defunciones por homicidio menor que la de los tipos anteriores; sin embargo, es aún más alta que la nacional (20.2). La incidencia

de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad presenta niveles inferiores a la media nacional. En los quince cantones que lo conforman vive el 11.3% de la población, y se registra el 16.7% de las defunciones por homicidio. Tres capitales provinciales clasifican bajo este tipo: Esmeraldas, Babahoyo y Portoviejo, así como las ciudades de Quevedo y Santo Domingo de los Colorados.

**Tipología según tasas de defunción por homicidios, incidencia de pobreza, indigencia e índice de vulnerabilidad social - 1997 – 1998**

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6	Tipo 7	Tipo 8	Ecuador
	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
Tasa defunción por homicidio.	50.2	28.6	20.2	13.6	13.3	6.5	6.5	5.3	13.7
Incidencia de pobreza.	83.5	76.3	58.4	42.4	83.5	64.6	88.5	75.9	60.6
Incidencia de indigencia.	31.8	25.4	15.4	9.8	39.0	22.0	54.4	31.6	21.6
Índice vulnerab. Social.	43.0	37.9	27.6	17.4	48.7	35.4	69.6	51.0	32.8
% de los homicidios.	7.3	12.7	16.7	41.0	9.0	5.4	3.3	4.6	100.0
% de la población.	2.0	6.1	11.3	41.3	9.3	11.3	6.9	11.8	100.0
Cantones	Buena Fe	Balzar	Playas	Huaquillas	Las Naves	Balao	Cañar	San Fernando	
	Palenque	A. Baquerizo	Naranjito	Balsas	Caluma	Las Lajas	Chillanes	Pucará	
	Quinindé	Sevilla de Oro	El Guabo	Machala	Chimbo	Cuenca	Nabón	Girón	
	Santa Lucía	San Lorenzo	Esmeraldas	Arenillas	Echeandía	El Pan	Santa Isabel	Gualaceo	
	Vinces	Atacames	Naranjal	Atahualpa	San Miguel	Chilla	Guaranda	Paute	
		Daule	Simón Bolívar	Marcabellí	La Trocal	Salinas	El Tambo	Sigsig	
		El Empalme	M. Maridueña	Pasaje	Tulcán	Yaguachi	Pujilí	Oña	
		El Triunfo	La Libertad	Piñas	Bolívar	Loja	Sigchos	Chordeleg	
	Palentina	Babahoyo	Portovelo	Mira	Chone	Alausí	Azogues		
	Samborondón	Montalvo	Santa Rosa	Montúfar	Rocafuerte	Colta	Biblián		
	Urbina Jado	Quevedo	Zaruma	La Maná	Sucre	Chunchi	Déleg		
		Nobol	Portoviejo	Guayaquil	Pangua	Morona	Guamote	Espejo	
	Pueblviejo	Palora	Durán	Saquisilí	Gualaquiza	Pallatanga	Latacunga		
	Urdaneta	Sto. Domingo	Milagro	Guano	Limón	Cumandá	Salcedo		
	Ventanas	Shushufindi	Manta	Eloy Alfaro	Santiago	Cotacachi	Riobamba		

Tipo 1 Media	Tipo 2 Media	Tipo 3 Media	Tipo 4 Media	Tipo 5 Media	Tipo 6 Media	Tipo 7 Media	Tipo 8 Media	Ecuador Media
	El Carmen		Quijos	Muisne	Sucúa	Otavalo	Chambo	
	Lago Agrio		Mera	Colimes	Huamboya	Calvas	Penipe	
	Putumayo		Quito	Pedro Carbo	San Juan Bosco	Celica	Santa Elena	
	Orellana		Rumiñahui	Lomas de S.	El Chaco	Celica	Antonio Ante	
			Zamora	Ibarra	Pastaza	Espíndola	Pimampiro	
				Urcuquí	Mejía	Gonzanamá	Jipijapa	
				Catamayo	Los Bancos	Macará	Montecristi	
				Chaguarpamba	Baños	Paltas	Tosagua	
				Baba	Cevallos	Puyango	Tena	
				Bolívar (Manabí)	Chinchipe	Saraguro	Archidona	
				Flavio Alfaro	Nangaritza	Sozoranga	Ambato	
				Junín	Yacuambi	Zapotillo	Mocha	
				Paján	Yanzatza	Pindal	Patate	
				Pichincha	El Pangui	Quilanga	Quero	
				Santa Ana	G. Pizarro	Cayambe	Pelileo	
				24 de Mayo	Sucumbíos	Loreto	Tisaleo	
				Pedernales	Cascales		Aguarico	
				P. Moncayo	Joya Sachas			
				PV Maldonado				
				Píllaro				

Fuentes: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE. e INEC, Estadísticas Vitales, 1997 y 1998. Los datos de pobreza e indigencia fueron ajustados sobre la base de los efectos del Fenómeno del Niño. Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador.

### Tipo 3

Tiene una tasa de defunciones por homicidio menor que la de los tipos anteriores, sin embargo, es aún más alta que la nacional (20.2). La incidencia de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad presenta niveles inferiores a la media nacional. En los quince cantones que lo conforman vive el 11.3% de la población, y se registra el 16.7% de las defunciones por homicidio. Tres capitales provinciales clasifican bajo este tipo: Esmeraldas, Babahoyo y Portoviejo, así como las ciudades de Quevedo y Santo Domingo de los Colorados.

#### **Tipo 4**

Su tasa de defunciones por homicidio está alrededor del promedio nacional, pero los niveles de pobreza, indigencia y vulnerabilidad social son inferiores. Machala, Guayaquil, Quito, Manta y Zamora forman parte de este tipo. El 41.3% de la población vive en los 20 cantones considerados, y allí se presenta el 41.0% de las defunciones por homicidio.

#### **Tipo 5**

Al igual que el anterior, tiene una tasa de defunciones por homicidio similar a la nacional. La diferencia radica en los valores, significativamente más altos, de los indicadores de pobreza, indigencia y del índice de vulnerabilidad social. Tulcán e Ibarra son las capitales de provincia que se encuentran en este tipo que agrupa a 35 cantones, en los que se halla el 9.3% de la población y el 9% de las defunciones por homicidio.

#### **Tipo 6**

A partir de este tipo, la tasa de defunciones por homicidio cae significativamente por debajo de la media nacional. La incidencia de pobreza es ligeramente superior al promedio nacional, al igual que los otros dos indicadores sociales. Se encuentran las capitales provinciales de: Cuenca, Loja, Morona y Puyo. Agrupa al 11.3% de la población y registra el 5.4% de las defunciones por homicidio.

#### **Tipo 7**

Tiene una tasa promedio de defunciones por homicidio de 6.5, que es similar a la del tipo anterior. Los indicadores de situación social son significativamente más altos que el promedio nacional. Tiene el 6.9% de la población, y registra el 3.3% de las defunciones por homicidio.

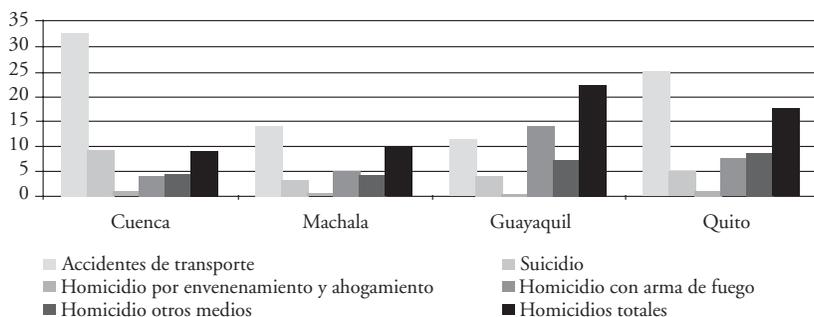
### Tipo 8

Tiene la tasa más baja de defunciones por homicidio (5.3). Los valores de los indicadores de situación social son más bajos que en el tipo anterior, pero más altos que el promedio nacional. El 11.8% de la población nacional se encuentra en este tipo y registra el 4.6% de las defunciones por homicidio.

### Las defunciones por homicidio en Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito

Las tasas de defunción por accidentes de transporte, suicidio y homicidio tienen un comportamiento diverso en las ciudades de Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito: Cuenca (32.6) y Quito (25.1) son las ciudades que mantienen las tasas más altas de defunciones por accidentes de transporte; mientras que Machala (14.3) y Guayaquil (11.6) son las que presentan las menores tasas. Cuenca (9.6) también tiene la tasa de defunciones por suicidio más alta de las cuatro ciudades; mientras Machala (2.9) tiene la menor. Guayaquil (22.2) y Quito (18.0) presentan las tasas totales de homicidios más elevadas, pero la primera tiene la mayor tasa de homicidios con arma de fuego (14.4), mientras que la segunda tiene la de homicidios por otros medios (8.8). Machala (10.0) y Cuenca (9.2) tienen las menores tasas de homicidios.

Tasas de defunción por accidente de transporte, suicidios y homicidios 1999

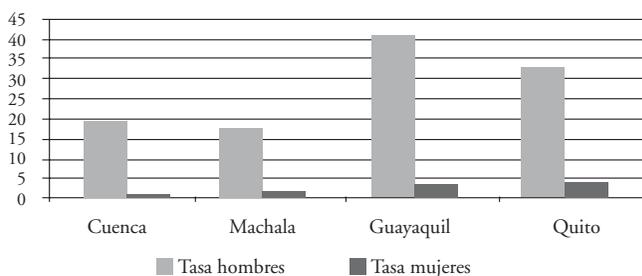


Fuente: INEC

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador

De acuerdo con el sexo, Guayaquil y Quito presentan las mayores tasas de defunción por homicidio, tanto para hombres como para mujeres. Machala tiene la menor tasa de defunciones masculinas y Cuenca, la de femeninas. Siguiendo el mismo patrón observado en el estudio, los homicidios están directamente asociados con los hombres, en las cuatro ciudades. La tasa de defunciones masculinas por homicidio es 8.3 veces más alta que la femenina, en Quito; 9.2 veces en Machala; 11.1 veces en Guayaquil, y 28 veces en Cuenca.

#### Tasas de defunción por homicidios según sexo - 1999



Fuente: INEC

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador

En Cuenca, Guayaquil y Quito el grupo de mayor riesgo para las defunciones por homicidio es el de 25 a 39 años, mientras que en Machala es el de 40 a 59 años. En Cuenca también es significativo el porcentaje de defunciones en el grupo de 20 a 24. Quito es la única ciudad en la que se observan defunciones por homicidio en todos los grupos de edad, mientras que en Cuenca y Machala no existe tal tipo de fallecimiento en los menores de 15 años, y en Guayaquil en el grupo de 5 a 9 años. Machala tiene los porcentajes más elevados de defunciones dentro de los grupos de 15 a 19 y de mayores de 60 años.

En Guayaquil y Quito, los porcentajes de las defunciones por homicidio, de las mujeres menores de 15 años y de las de más de 60 años, son significativamente más altos que los de los hombres, en relación con los totales de las defunciones femeninas y masculinas respectivas. Es necesario profundizar la investigación para identificar las razones por las que se produce esta situación, pues la misma también se presenta a nivel del país.

Según el nivel educativo, en Guayaquil se presenta el porcentaje más alto de defunciones por homicidio de personas con educación primaria, en Quito con educación secundaria, y en Machala con educación superior. Únicamente en Guayaquil existen defunciones de personas que asistían a centros de alfabetización.

De acuerdo con la categoría ocupacional, en Machala y Guayaquil los mayores porcentajes corresponden a las defunciones de personas que eran trabajadores por cuenta propia, mientras que, en Cuenca y Quito a los empleados u obreros. Algo que es común en las cuatro ciudades, son los porcentajes importantes de defunciones de personas que estaban desempleadas y que oscilan entre el 20.0%, en Cuenca, y el 28.6% en Quito.

## **Conclusiones**

- Es necesario reconocer, en primer lugar, que las características de este estudio, basado principalmente en el análisis de fuentes secundarias, limitan la posibilidad de llegar a identificar las causas por las que se presentan las violencias sociales en el Ecuador. Sin embargo, establece una línea de base para futuros trabajos de investigación. Como parte de ellos, se debería incorporar el tema de violencia y cultura, pues hipotéticamente se podría plantear que varias de las causas de la violencia, en general, podrían estar más relacionadas con dichos aspectos, que con la pobreza, como generalmente se tiende a plantear.
- En el Ecuador, las violencias sociales son un fenómeno fundamentalmente urbano que promueve un nuevo tipo de relación de la población basado en la inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, etc. Por esta razón, la violencia empieza a ser reconocida como uno de los problemas prioritarios, en el ámbito local, junto con el desempleo. Este es un proceso independiente del hecho de que los municipios, como instancia de poder local, lo quieran o no identificar como uno de sus campos específicos de acción.
- Otra característica importante de la violencia social es su relación directa con los hombres. Frecuentemente, esto es planteado más para demostrar el carácter de agresores de estos, sin considerar que, al mismo tiempo, ellos son las principales víctimas. Éste es un problema que re-

quiere ser incluido prioritariamente como parte del campo de las políticas públicas que se diseñen en el futuro.

- La violencia social reduce los espacios y los tiempos de convivencia social, afectando de manera directa el sentido de ciudadanía, lo cual es un serio limitante para sociedades como la ecuatoriana que, de por sí, presenta serias carencias en este campo. Pero, además, se debe considerar que la violencia social no solo que limita los derechos de las personas, sino que, inclusive, llega a eliminarlos. Sin embargo, su prevención no siempre es parte de las agendas para promover la vigencia plena de dichos derechos para el conjunto de los ciudadanos y ciudadanas, sobre la base de su diferenciación por edad, género, etnia, etc. El tema de los derechos, generalmente ha sido planteado más como parte de la relación Estado y sociedad, y en menor medida al interior de ésta. En este sentido, hay que reconocer los esfuerzos que se han realizado en contra de la violencia hacia la mujer y el maltrato infantil.
- Las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en el Ecuador, superando ligeramente a los accidentes de transporte. Ser de sexo masculino, soltero y estar comprendido entre los 15 y los 49 son los principales factores de riesgo para fallecer por homicidio. Sin embargo, durante la última década, el mayor incremento porcentual de la tasa ocurre en el grupo de menores de 4 años. Las provincias situadas en la frontera norte del Ecuador son las que presentan las tasas más elevadas de homicidios.
- A pesar de la reducción de sus tasas, los fallecimientos por accidentes de transporte son la segunda causa externa de muerte en el país. Las mayores tasas se observan en el grupo de mayores de 50 años. Si bien, las tasas más elevadas se presentan en el área urbana, existe un decrecimiento más reducido en el ámbito rural. Afectan sobretodo a las provincias serranas cruzadas por la carretera Panamericana, en el eje comprendido entre Carchi y Azuay. Pero, los mayores incrementos porcentuales ocurren en tres provincias de la Amazonía: Pastaza, Morona y Zamora. Esto podría estar vinculado con la carencia de vías de primer orden, así como con una mayor vinculación de esta última región a los mercados nacionales, lo cual implica el aumento del flujo de personas, vehículos y productos.

- Las defunciones por suicidio han pasado de ser principalmente rurales a urbanas. A igual que los homicidios, se relacionan sobretodo con las personas de 15 a 49 años, pero el crecimiento más significativo se produce en los niños y niñas comprendidas entre los 5 y 14 años. Esto podría estar relacionado con procesos de desintegración familiar y carencia de afectividad, vinculados con la migración, así como con ciertos problemas relacionados con la búsqueda de su identidad, patrones de consumo y medio escolar. Cañar, Carchi, Imbabura y Azuay son las provincias que presentan las tasas más altas de fallecimientos; sin embargo, los mayores incrementos porcentuales se observan en Bolívar, Imbabura y Morona.
- Entre los homicidios, los que se realizan con armas de fuego constituyen la primera causa de fallecimiento de los hombres, y la segunda de las mujeres. Los principales factores de riesgo para los hombres se relacionan principalmente con estado civil soltero, entre 25 y 39 años, educación primaria, empleados u obreros y 'cuentapropistas'. En las mujeres, el riesgo se asocia con estado civil soltera, entre 25 y 39 años, nivel primario, y trabajo no remunerado. Sin embargo, algo que llama la atención, y que debería investigarse, es el porcentaje significativo de mujeres menores de 20 años y mayores de 60 que son asesinadas con arma de fuego. Hipotéticamente, se podría plantear que existen diferencias en los escenarios en que se producen estos homicidios: los de mujeres serían dentro del contexto del hogar; mientras que los de los hombres, serían fuera del mismo. Las provincias que presentan los mayores porcentajes de defunciones por homicidio con arma de fuego son Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas, para personas de ambos sexos.
- A diferencia de lo que comúnmente se plantea y superando el determinismo con el que se ha enfocado la violencia, el estudio deja ver que no siempre existe una relación directa entre pobreza y defunciones por homicidio, pues se observa una correlación baja entre éstas y los niveles de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad social. Únicamente en un conjunto de 24 cantones (20 de la Costa, 3 de la Amazonía y 1 de la Sierra), de un total de 193, se presenta un nexo directo entre los indicadores mencionados, para los años 1997 y 1998. En ellos, reside el 8.1% de la población ecuatoriana, y se producen el 20% de los homicidios.
- Quito ha dejado de ser la 'ciudad franciscana', como tradicionalmente

(aunque no siempre con sustento) se la consideraba, pues presenta tasas que inclusive son superiores a las que se observan en Guayaquil, a excepción de los homicidios con arma de fuego, que, en cambio, constituyen el principal problema de esta ciudad. En Cuenca se observa una predominancia de las defunciones masculinas por homicidio, que supera por casi tres veces el valor nacional.

- El estudio también permitió identificar algunos problemas relacionados con la recolección, análisis y seguimiento de la información sobre seguridad ciudadana: no existe un espacio de coordinación institucional, falta actualizar y homogeneizar los criterios de recolección y análisis sobre la base de un enfoque de seguridad ciudadana, la sistematización de la información se realiza de manera parcial y puntual, lo que no permite establecer e implementar políticas preventivas, se advierte subregistro e inconsistencia de algunos datos, no hay un proceso de verificación de la identidad de las personas que son o se encuentran detenidas, se observan deficiencias en el funcionamiento del sistema de información sobre violencia intra familiar, no se dispone de información actualizada sobre el maltrato a los niños, jóvenes y adultos mayores, se carece de información que permita detectar la percepción de la ciudadanía sobre las distintas violencias que la afectan, así como de un plan de difusión y consulta a la población, tanto para informarle de los resultados que se obtengan como para recibir sus comentarios y sugerencias.

## Bibliografía

- Guerrero, R  
S/f. Epidemiología de la violencia: El caso de Cali, Colombia. En: *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana*. L. Ratinoff (ed), Whashington DC: BID
- Guzmán, A.  
1994 *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Ed. PGU.
- Pegoraro, J.  
1997 “Presentación”, *Revista de Ciencias Sociales*, Año 6, No. 9-10. Buenos Aires. Oficina de publicaciones del CBC - Universidad de Buenos Aires.

# Santiago, violencia y seguridad ciudadana

Enrique Oviedo\*

## Antecedentes

### Santiago en el contexto de Latinoamérica

Existe poca información sobre la violencia en las ciudades chilenas. Es un tema nuevo en el ámbito del desarrollo urbano. En Chile, sólo durante la última década las estadísticas sobre violencia delictual han sido vinculadas a la ciudad y comuna donde ocurre, con un enfoque de política pública, lo que se ha constituido en una adecuada herramienta de diagnóstico y de apoyo a programas y proyectos sociales.

Antes de la década del noventa el ordenamiento de la estadística obedecía principalmente a criterios policiales o judiciales. El problema era de la policía o de la justicia, por lo que la información se agrupaba acorde a las necesidades de estas instituciones, y se refería solo al territorio de competencia jurisdiccional de la comisaría o del juzgado de crimen.

Es una realidad que hoy en Chile, así como en el resto de la Región, se ha avanzado en el conocimiento de la violencia en nuestra sociedad. Existen mejores diagnósticos, basados en información cuantitativa y cualitativa, y una mezcla de mayor libertad de información relacionada con una mejor tecnología de comunicación —mundial, rápida y eficaz—, y también, debemos decirlo, mayores abusos de los medios de comunicación de masas —

---

1 SUR Centro de Estudios Sociales y Educación; Santiago, Chile

televisión, prensa escrita, etc.—, producto de los beneficios económicos de la venta de este tipo de imágenes.

Actualmente, en América, en los países desarrollados y en vías de desarrollo, la violencia se ha convertido en un problema social por la dimensión que ha alcanzado y porque la gente manifiesta rechazo y, cada vez más, un sentimiento de miedo e inseguridad. La violencia relacionada con los delitos es un hecho de nuestra realidad y despierta gran preocupación en la población, generando respuestas sociales no deseadas de desorganización de la comunidad<sup>1</sup>.

La violencia delictual urbana, dentro de la cual el homicidio se utiliza como indicador de medición internacional, es un fenómeno social con múltiples causas, que no puede ser entendido aisladamente sin conocer, además, las interpretaciones de los sujetos involucrados, los contextos sociales y culturales, en los cuales se ejerce este tipo de conductas.

El ambiente condiciona las respuestas de las personas, les entrega un modelo social que implica información del comportamiento de otras personas y sus consecuencias y con ello incide en sus percepciones, conocimientos y afectos (OPS 1999).

## **Violencia en Chile**

### **Contexto social**

En el último tiempo, se ha hecho costumbre que al hablar públicamente sobre Chile lo hagamos para destacar directamente los grandes logros económicos de las últimas décadas y sus consecuencias positivas, o para referirnos a los problemas del ámbito comunitario (psicológico o social), donde destacan los temas de salud mental, integración y equidad.

---

1 El 11 y 12 de noviembre de 1998, en Córdoba, Argentina, la ONG Agora invitó a profesionales, especialistas y ciudadanos de Argentina —Córdoba, La Calera, Villa María, Buenos Aires, La Plata—, Suiza, Holanda, Brasil y Chile para hablar sobre violencia y seguridad. En aquella ocasión, después de un amplio y abierto debate, se realizaron muchas preguntas, me parece interesante considerar algunas: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de seguridad?, ¿qué nos genera inseguridad?, ¿qué responsabilidad tienen nuestros medios de comunicación en nuestra inseguridad?, ¿la seguridad es un problema del Estado, de la policía o de los ciudadanos?, ¿quién debe garantizar la seguridad?, ¿qué tipo de seguridad queremos?, ¿qué es una ciudad segura?, ¿qué rol tiene la solidaridad en el sentimiento de seguridad?, ¿para conseguir la seguridad anhelada debemos perder tolerancia y libertad?, ¿cuánta democracia estamos dispuestos a dar para conseguir más seguridad?, ¿es la justicia criminal una forma de poner límites o término a la violencia?, ¿las sanciones, como la pena de muerte, son una violencia necesaria para conseguir la seguridad?

Todos compartimos la visión de que el cambio de Chile ha sido fuerte en las últimas décadas. Hemos vivido transformaciones económicas, políticas y sociales, radicales. Los chilenos de la década del setenta poco tienen que ver con los de la década del noventa. La sensación de país recién inventado (A. de La Parra 1996) incide en la falta de identidad, la falta o débil presencia del ciudadano: aquel que sabiendo sus deberes y derechos, los ejerce cotidianamente, en una manifestación del compromiso con su comunidad.

Hace más de una década que crecemos cerca del 6% y mantenemos una inflación de un dígito. El país mantiene un crecimiento económico, a la vez que sostiene un fuerte proceso de polarización de ingresos que amenaza a la clase media y sus logros, a la vez que mantiene un porcentaje de población en situación de pobreza dura, difícilmente superable por medio de las políticas sociales del Estado<sup>2</sup>. Los últimos años de la década del noventa no han sido buenos, Chile se ha visto afectado por una recesión económica, lo que ha provocado una notoria baja de la actividad económica y un alarmante crecimiento de la cesantía<sup>3</sup>.

En general, muchos estudios concuerdan en darle un lugar central a la inseguridad, al temor hacia un mañana incierto, como un hecho generalizado en nuestras ciudades. La percepción de inseguridad está acompañada por la de vivir en un sistema que incrementa la desigualdad social, que al igual que la inseguridad debida a la delincuencia, no siempre tiene plena concordancia con los datos que se tienen de la realidad.

---

2 En Chile se supera la pobreza, pero la desigualdad se mantiene. Los hogares del decil más pobre, que en 1992 participaban del 1,9% del ingreso total, en 1994 lo hacen en un 1,7%. Por otra parte, los hogares pertenecientes al decil de más altos ingresos concentraron el 40,6% de los ingresos totales en 1992 y el 40,8% en 1994. Situación muy similar se aprecia en las cifras de la última CASEN de 1996.

El último informe de la CEPAL —en el marco del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social— indica que en Chile la pobreza tiende a ser menor. Sin embargo, establece que Chile es uno de los países más injustos para distribuir su riqueza: mientras el 10 por ciento más rico de la población se lleva el 41 por ciento del ingreso del país, el cuarenta y tanto debe repartirse un 12 por ciento de éste.

3 La crisis económica ha incidido sobre el incremento de la cesantía. Entre febrero y abril de 1999, un 8,7% de la fuerza de trabajo del país estaba desempleada, es decir 505.170 personas sobre un total nacional de aproximadamente 13.500.000 habitantes. La tasa de desempleo es la más alta desde octubre de 1991, año en que ésta llegó a un 8,8%. En Santiago, el desempleo es mayor que en el promedio del país. En esta ciudad el desempleo habría alcanzado al 9% según estadísticas del INE y a un 13% de acuerdo al estudio de la Universidad de Chile. El problema es mayor en el segmento de los jóvenes. Entre los 15 y 19 años la tasa de desempleo alcanzó al 20,2%, mientras que en el tramo de 20 a 24 años ésta fue de 18,6%. En otras palabras, los niveles de cesantía juvenil estuvieron por encima de duplicar la media nacional.

La percepción de desigualdad puede obedecer a distintas razones, entre las cuales destacamos: el aumento de las desigualdades estructurales medidas a través del ingreso, el acceso y calidad de la educación, vivienda y salud, entre otros; el debilitamiento de los 'principios o valores' de igualdad que estructuran la sociedad; o el nacimiento de nuevas desigualdades, producto de la evolución de la sociedad que impone, entre otras cosas, un nuevo modelo salarial, un masivo ingreso de las mujeres al trabajo, y un fuerte distanciamiento de la Escuela Pública y la Universidad tradicional como instituciones a través de las cuales se asciende socialmente (Fitoussi y Rosanvallón 1997).

Nuestras sociedades viven crisis de identidad, producto del individualismo 'negativo' que reduce al sujeto a un rol de consumidor en el mercado. En nuestras sociedades, ya no existen las referencias sociales tradicionales que cumplían un papel integrador de identificación - como la clase obrera, las federaciones de estudiantes, los colegios profesionales, y el Estado -, y se expresa, cada vez con mayor fuerza, un malestar en el ámbito social y político. Se aprecia una uniformidad de las elites, las que se forman en lugares comunes, viven en las mismas ciudades<sup>4</sup> y sectores dentro de la ciudad. Además, se las percibe viviendo fuera del mundo cotidiano del ciudadano (Fitoussi y Rosanvallón 1997).

### *La violencia*

Nuestra historia social reciente, aunque muchos la intentemos olvidar, está marcada por la violencia<sup>5</sup>. Sin embargo, nos sorprendemos cuando apreciamos mayor violencia en conductas al interior de la familia, entre grupos sociales, o en la masa. No es difícil pensar que la resolución de conflictos por medios violentos es parte de un proceso de aprendizaje social y que, por lo tanto, es precedida por otras acciones de violencia. Los chilenos comparti-

4 En Chile por su centralismo se trata de Santiago. Hoy algunas regiones del país alientan ideas federalistas llamando, entre otras muchas medidas, a rechazar los candidatos santiaguinos en las provincias y regiones (Valenzuela, Esteban 1999: 140).

5 Muchos intelectuales hablan de la falta de memoria colectiva de los chilenos, de una sociedad que padece de Alzheimer, especialmente cuando se alude a momentos traumáticos de nuestra historia (Tomás Moulian 1997; Antonio de La Parra 1997). Para no recordar momentos duros de nuestra vida comunitaria, preferimos olvidar a debatir (Antonio de La Parra 1997).

ríamos discapacidades para manejar los conflictos de manera pacífica, situación que se manifiesta cuando la frustración aflora. Como ejemplo, es posible citar los movimientos sociales reivindicativos o los eventos de diversión, que hoy ineludiblemente han de terminar en actos violentos, ya sea que estos nazcan desde quienes deben cuidar el ‘orden’ o desde quienes se manifiestan.

La violencia delictual de la década del noventa, reemplaza la violencia política de las décadas de los setenta y ochenta, por lo menos como hechos públicos<sup>6</sup>. En Chile, desde 1973 a 1987, se suspendieron los derechos democráticos, se pusieron en práctica formas represivas de control de la ciudadanía y emergieron pronunciamientos políticos que legitimaron el uso de la violencia (Martínez, Tironi y Weinstein 1990). En dicho período, la seguridad y el orden público se basaron en la llamada ‘Doctrina de La Seguridad Nacional’, que se preocupó de la defensa de las amenazas internas y externas al sistema político institucional. En esta doctrina, el ciudadano no tuvo cabida, pues careció del libre ejercicio de sus derechos.

Con la democracia, a partir de 1990, se dio una creciente percepción de aumento de los delitos violentos, apareciendo incluso con mucha visibilidad robos a bancos o atracos audaces, antes nunca vistos o escuchados por los medios de comunicación de masas. Desde entonces hasta ahora, han existido distintas interpretaciones sobre estos hechos, ninguna aparentemente contradictoria entre sí.

Una interpretación de los hechos antes aludidos, es que “la violencia social y política parecería representar momentos altos de cohesión de los actores, alta interacción entre ellos, mientras que el crimen sería propio de los períodos de desintegración o de menor densidad de las relaciones sociales” (Martínez, Tironi y Weinstein 1990).

Una segunda interpretación, establece que al comenzar el período democrático algunos grupos encargados de reprimir a la oposición política en tiempos de la dictadura militar, así como opositores con preparación mili-

---

6 Santiago tiene una particular sensibilidad frente a las imágenes de violencia social por su historia política reciente —diecisiete años de gobierno autoritario y un período posterior de cuidadoso reaprendizaje de valores democráticos—, que se suma a una historia donde pocas veces ha estado ausente la violencia. Sólo a modo de ejemplo, en 1907 la matanza de los trabajadores y sus familias en la Escuela Santa María, en Iquique; los golpes de Estado de 1924, 1927 y 1932; la matanza de jóvenes nazis en el Edificio del Seguro Obrero en Santiago, en 1938; la masacre de partidarios comunistas en la Plaza Bulnes de Santiago en 1946, o los pobladores muertos en 1964 en la Población José María Caro; además de los intentos de golpe en 1939 y 1969 (Oviedo y Rodríguez 1999).

tar, al no ser integrados al nuevo sistema, representaron un recurso ocioso especializado que engrosó las filas de quienes delinquieron. Esto se unió a un inadecuado manejo de la seguridad interna por parte del gobierno civil en los primeros años de la democracia, debido a la dificultad de actuar en un contexto caracterizado por la deslegitimación de los organismos de seguridad. Durante el período autoritario cumplían el rol de policía política, y hacían uso y abuso de sus prácticas discrecionales e ilegales, contando con total impunidad (Tudela 1998).

Una tercera interpretación, es la de quienes creen que en el período autoritario los medios de comunicación pusieron el acento sobre lo político, antes que sobre las acciones delictuales. La ciudadanía entonces no existía. Para ellos, los medios de comunicación —prensa escrita y televisión— habrían jugado un papel político trascendente al colocar la violencia como un problema central de la transición política hacia la democracia<sup>7</sup> (Vial citando a Sunkel, en Correa y Noé 1998).

Un estudio realizado en la década del noventa, basado en estadísticas de Carabineros y de la Policía de Investigaciones (Oviedo y Trivelli 1992), demostró que el delito característico de las ciudades de Chile, al igual que lo que sucede en la mayor parte del mundo, son los delitos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia. Éstos representan casi el 70% de los delitos denunciados y similar proporción de los investigados<sup>8</sup>.

7 Un ejemplo de la influencia de los medios de comunicación en la percepción acerca de la violencia, citado en Oviedo y Rodríguez (1998), dice que los titulares de los diarios en julio de 1998 anunciaban que el Gobierno reconocía un aumento del 40% de la delincuencia en los seis meses precedentes. Leyendo la información más detallada se constata que el ministro decía que las acciones delictivas violentas contra personas había aumentado en un 40%, pero que la media de las acciones delictuales se mantenía sin mayores cambios.

El diario *La Segunda* el martes 23 de noviembre publicó un titular que decía: “Crece ‘alto temor’ a la delincuencia”, aludiendo al índice nacional sobre el temor de Paz Ciudadana. En su pag. 6 explica que se trata del tercer estudio de este tipo y que: “los resultados totales arrojan que un 19.1% dijo sentir un temor bajo, el 64% lo percibe como medio y el 16.9% lo califica como alto”. Es decir, el 100% dice sentir temor. La pregunta más obvia a estas cifras es ¿cómo fue hecha la pregunta?, o si ¿las cifras mencionan solo a los que expresaron sentir temor? ¿Es posible pensar que no haya nadie que no sienta temor? Además se habla de un crecimiento del temor en Santiago del 2.7% y en Chile del 1.9%, sin indicar si esta variación puede estar contemplada en los márgenes de error de la encuesta.

8 Los delitos característicos de las ciudades del mundo son los denominados delitos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia. Según información publicada el año 1996 por la United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), basada en un estudio que aplicó una encuesta internacional de victimización (1988-1994) a 74.000 personas en 39 países, demuestra que las cifras de robos en el mundo son significativas en todos los continentes. Un 29% de la gente reconoció haber sido víctima de robos con daños a sus vehículos, un 20% de robos con fuerza, un 29% de otros robos, y un 19% de asaltos y otros delitos con contacto personal. Un

En la década del ochenta, hubo un aumento significativo de los delitos contra la propiedad, con respecto a épocas anteriores. Desde la década del ochenta en adelante, se mantuvo estable la tasa de delitos por número de habitantes. El principal hallazgo de este estudio fue determinar que independientemente de la estabilidad de los delitos contra la propiedad, al desagregarlos se veía que los hurtos decrecían, los robos con fuerza se mantenían y los robos con violencia aumentaban. Ello llevó a pensar que parte de la percepción de inseguridad de la población podía deberse a la mayor violencia incorporada en las acciones o a la osadía y espectacularidad de los nuevos robos.

Por otra parte, se descubrió que el problema de los delitos contra la propiedad solía ser mayor en otras ciudades del país, contrariamente a la percepción que situaba a Santiago, la ciudad capital de Chile, como el espacio de conflicto. Igualmente, se pudo comprobar que el número de los delitos que afectaban a las casas y a las personas y automóviles en lugares públicos eran, con mucho, más que los que afectaban centros comerciales, centros financieros y bancos. Por último, al observar cómo se comportaban los delitos al interior de las comunas de la ciudad, se concluyó que éstos estaban en todas partes y que muchas veces afectaban con mayor fuerza a las casas, barrios y autos de los sectores más pobres (Oviedo y Trivelli 1992).

## **Inseguridad y miedo**

La política pública ordena los límites que estructuran la vida social, y, por ende, tiene como fin último alcanzar la paz social. No cabe duda de la importancia de la participación del Estado en estas materias. La seguridad, más que ser una cuestión de Gobierno se trata de una tarea de Estado, ya que por su condición e impacto trasciende la labor propia de un período de Gobierno.

---

61% de la población de las ciudades del mundo dice haber sido víctima al menos una vez en los últimos cinco años. Source: UNICRI (United Nations International Crime and Justice Research Institute) (1995), *Criminal victimisation of the developing world*, Rome, drawing from UNICRI and Ministry of Justice of the Netherlands, international survey of victims of crime (1988-1994), based on a sample of 74,000 persons in 39 countries.

El Estado es el encargado de regular el cúmulo de externalidades positivas y negativas generadas en la sociedad o el mercado. Le corresponde definir las reglas del juego, regular la convivencia social, coordinar las iniciativas del mundo público y privado —empresarial y familiar— de seguridad ciudadana, dando una visión orgánica de la seguridad, por sobre visiones segmentadas o parcializadas.

La seguridad ciudadana puede ser comprendida como ‘un monopolio natural’, es decir un servicio que alcanza o logra su mayor eficiencia gracias al monopolio y no a la competencia entre quienes ofrecen el servicio. Es el caso de la necesidad de complementariedad entre Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, evitando competencias; o el requerimiento de la debida fiscalización pública a los guardias privados armados, contratados por vecinos pudientes en sectores acomodados de la ciudad.

Instituciones como la justicia, la policía y el sistema penal, son pilares de la seguridad ciudadana. La desconfianza de los ciudadanos sobre estas instituciones es, sin duda, perjudicial para la vida social y se vincula, entre otras cosas, con el sentimiento de inseguridad debido a la delincuencia característica de nuestras ciudades.

Existe información de sobra para apoyar la afirmación de que la percepción<sup>9</sup> y la realidad sobre la violencia no coinciden necesariamente. La percepción depende de muchos factores, entre los que destacan las experiencias personales, las transmitidas a través de la familia, grupos de pares, y los medios de comunicación de masas, entre otros.

La percepción de inseguridad se relaciona directamente con el miedo. Este sentimiento de inquietud causado por un peligro real o imaginario, incide en las actitudes y conductas de la población y a largo plazo puede tener efectos en sus valores y normas.

---

9 La percepción, en su sentido más simple, consiste en el acto intelectual de conocer una cosa. En la percepción se encuentran una serie de “factores orgánicos denominados órganos sensoriales o sentidos; elementos cognoscitivos —que hacen posible captar y conocer situaciones, objetos o cosas—; reacciones afectivas que impregnan de agrado o desagrado, satisfacción o molestia el esfuerzo mental de percibir; acciones y movimientos de tipo psicomotoriz que inducen a intervenir en las situaciones que se captan; influencias interpersonales que recaen en las personas que perciben, entre otras...”. La percepción incide en la generación de las actitudes y conductas de las personas.

## **Crecimiento de la violencia**

La violencia es un fenómeno histórico que se relaciona con condiciones sociales particulares. Explicar sus causas sólo por características individuales de origen biológico o psicológico, reduce su esencia y no permite ver los efectos del aprendizaje en la relación entre los individuos y entre éstos y sus ambientes sociales concretos.

Cuando nos interrogamos sobre el crecimiento de la violencia, debemos al menos hacer una distinción entre el aumento del número de acciones que incorporan violencia y la violencia incorporada en estas acciones. Por ejemplo, como ya se ha señalado, según información disponible en materia de violencia delictual en Chile, las tasas de delitos contra la propiedad por número de habitantes, han mantenido cierta estabilidad en los últimos años, mientras la violencia en estos mismos delitos ha tendido al crecimiento.

Otro fenómeno distinto es el de la violencia intrafamiliar. Éste manifiesta con claridad la creciente importancia que ha adquirido el tema de la violencia en la discusión pública. En Chile antes de la década del ochenta, públicamente “los hombres no golpeaban a las mujeres, ni las mujeres a los hombres, ni los padres a sus hijos”. Era un tema privado, sólo del ámbito familiar.

Es evidente que la violencia en Chile, y específicamente la violencia intrafamiliar, no puede ser entendida como un fenómeno nuevo. Sin embargo, en los últimos años, ha sido reconocido públicamente como un problema social, sacándolo del mundo privado de la familia donde antes se cobijaba.

La violencia al interior de la familia es frecuente en nuestra sociedad. Los niños suelen ser testigos y víctimas de diferentes tipos de maltrato (físico, emocional y sexual), que les afectan directa e indirectamente y cuyos efectos pueden estar presentes a lo largo de toda la vida o incluso ser transferidos a generaciones posteriores.

Dentro de las pautas de conductas que regulan nuestra convivencia, el castigo físico todavía es visto como un método apropiado para educar y corregir a los niños, mientras existe una desvalorización de la caricia, el reconocimiento, el halago, los que son considerados como de mala crianza (Ulloa 1996).

La violencia al interior de la familia está relacionada con efectos culturales indirectos de otros valores, actitudes y normas culturales, relativas a las formas legítimas de violencia. Cabe destacar, a modo de ejemplo, que en Irlanda del Norte las denuncias sobre incidentes de violencia doméstica se han incrementado desde que cesó la violencia política. Con los recientes cambios en la política del país de Irlanda del Norte, la violencia en las calles ha disminuido. Sin embargo, ha comenzado a existir evidencia del aumento de casos de violencia doméstica debido a una mayor denuncia, que coincide con el cese de la violencia política. En la actualidad, existe mayor educación de la policía, mayor reconocimiento social del problema y una mayor denuncia a través de los medios de comunicación de masas (Sarah Marriott 1998).

La situación señalada es similar a la vivida por otros países con posterioridad a situaciones de conflicto, como Irlanda del Norte, Sudáfrica y Bosnia. En todos ellos, la percepción de una mayor violencia doméstica, se vinculó al reconocimiento público del problema. Además se observó que la violencia en el hogar estaba relacionada con otros tipos de violencia social no doméstica. Sarah Marriott en 1998, luego de describir la situación irlandesa y su contexto, expresaba en un diario de ese país que: “no puedes brutalizar la sociedad por 30 años sin que esto cause un cambio en las actitudes”.

## Resultados

### *Santiago en el contexto latinoamericano*

Los estudios que comparan índices de violencia colectiva, generalmente, han considerado a Santiago como una ciudad tranquila dentro del contexto latinoamericano.

Roberto Briceño León<sup>10</sup>, estima que la violencia en la región de las Américas es un fenómeno reciente, ya que cuando uno observa la tasa de homicidios de los países durante las décadas de los 60 y 70 se encuentra que era muy similar, y en algunas oportunidades inferior, a la de Estados Uni-

---

10 Propuesta de formación del Grupo de Trabajo de CLACSO Violencia y Sociedad. Programa de Actividades para 1999.

dos (diez homicidios por cada cien mil habitantes). Hacia fines de la década del ochenta y comienzos de la del noventa, nuestros países habrían experimentado un crecimiento de las tasas de homicidios.

Como se puede apreciar en el cuadro N°1, la tasa de homicidios varía significativamente en los distintos países y ciudades de la región de las Américas. Mientras determinados países, como El Salvador y Guatemala, presentan tasas de 150 homicidios por cada 100.000 habitantes, en Chile se registra una tasa de 3.0 homicidios. En las estadísticas de ciudades se observa una situación parecida, mientras Nueva Inglaterra presenta una tasa de 1,7 homicidios por cada 100.000 habitantes, y Santiago de 2 por cada 100.000 habitantes, en la ciudad de Medellín la tasa es de 435,1 homicidios por cada 100.000 habitantes.

**Cuadro 1**  
**Tasas de homicidios en algunas ciudades de América**

Países	Tasas/100.000
(a) Media Mundial	10,7
(a) Región de América	22,0
(a) Chile	3,0
(a) Paraguay	4,0
(a) Uruguay	4,4
(a) Argentina	4,8
(a) Costa Rica	5,6
(a) Honduras	9,4
(a) Ecuador	10,3
(a) Panamá	10,9
(a) Perú	11,5
(a) República Dominicana	11,9
(a) Venezuela	15,2
(a) México	17,8
(a) Nicaragua	18,3
(a) Brasil	19,7
(a) Jamaica	35,0
(a) Colombia	89,5
(a) Guatemala	150,0
(a) El Salvador	150,0

Ciudades		
(b)	Estados Unidos, determinadas ciudades de Nueva Inglaterra, raza blanca.	1,7
(c)	Santiago de Chile	2,0
(b)	Estados Unidos, determinadas ciudades del sur, de raza blanca.	4,8
(b)	Cartagena, Colombia.	17,6
(b)	Estados Unidos, hispanos en Dallas.	31,5
(c)	Sao Paulo	35,0
(c)	Río de Janeiro	60,0
(b)	Bogotá, Colombia.	62,0
(c)	Estados Unidos, afroestadounidenses en Dallas.	68,4
(c)	Washington DC	70,0
(b)	Cali, Colombia.	90,9
(b)	Medellín, Colombia.	435,1

Fuentes: (a) Banco Mundial, 1997. Datos de fines de la década del 80 y principios de la del 90. En: *Clarín*, domingo 4 de julio de 1999, Argentina; (b) Proyecto ACTIVA-OPS, basado en Estadísticas de Salud de las Américas, 1991, 1994; 1989 World Health Statistics Annual; Nisbett 1993; Gaitán y Díaz 1994; McAlister y Dozier 1995; (c) United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Global Report on Human Settlements 1996 pp.: 123-125.

Tomando como referencia datos internacionales de los años 1994-95, se establecen tres grupos de países, de acuerdo a su nivel de violencia. Los países con niveles bajos de homicidios, tales como Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, con una tasa de homicidios que podía estar entre 3 y 6 por cada cien mil habitantes. En un nivel alto encontraríamos a Colombia con una tasa de 77 homicidios por cada cien mil habitantes y El Salvador con una tasa de 117 homicidios por cada cien mil habitantes. Y en un nivel medio estarían Brasil, México y Venezuela con una tasa de entre 20 y 25 homicidios por cada cien mil habitantes (Briceño León, R. 1999). Estos datos coinciden con los presentados por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y Habitat, basados en cifras de fines de la década del ochenta y los primeros cinco años de la del noventa.

Cabe destacar que, las cifras más pesimistas de Chile, indican una corrección a la información disponible por problemas metodológicos observados en la contabilidad de homicidios. Estos datos establecen que en Chile existiría una tasa de 8 homicidios por cada 100.000 habitantes, no obstan-

te, a pesar de estas cifras el país estaría igualmente ubicado entre aquellos con menores problemas respecto de esta materia.

### *Violencia en Santiago*

En general, Chile no se caracteriza por sus conductas violentas. Los indicadores sobre robos con armas de fuego y homicidios, colocan al país dentro de los más tranquilos.

Al interior de la ciudad de Santiago, si bien existe cierta concentración de las cifras absolutas de robos y hurtos en los sectores donde se concentran los bienes y servicios de la ciudad, en general, los delitos más violentos se cometen en zonas más periféricas y menos concurridas. Existen delitos netamente urbanos, como los que afectan a la propiedad (robos, hurtos, daños y crecientemente los vinculados a las drogas), y delitos que estando en la ciudad se encuentran con magnitudes similares en zonas rurales como las violaciones, infanticidios y homicidios (ver estadísticas de Paz Ciudadana, 1995 a 1998)<sup>11</sup>.

A pesar de que cuando se compara la situación con respecto a los robos con armas de fuego y homicidios, Santiago puede ubicarse dentro de aquellas ciudades más tranquilas de Latinoamérica, cuando se revisan los valores, normas y actitudes<sup>12</sup> de los chilenos se manifiestan ciertas características importantes relacionadas con la violencia. Por ejemplo, resultados entregados por una encuesta sobre el Gran Santiago, que compara la ciudad con otras de América Latina, indican que la mayor parte de la población acepta que los barrios puedan estar constituidos por personas de diferente origen étnico, religioso e incluso de diferentes ideologías políticas, pero, no obstante, un 41 por ciento está de acuerdo en que los barrios deben estar compuestos únicamente por gente de una misma clase social.

---

11 Los delitos de drogas abordan la elaboración, fabricación, transformación, tráfico y consumo de drogas. Se entiende por 'violación' el yacer con mujer cuando se usa fuerza e intimidación, cuando la mujer se halla privada de razón o de sentido, cuando es menor de 12 años cumplidos; 'parricidio' es la acción de matar a padre, madre o hijo, sean legítimos o ilegítimos, cualquier otro de sus ascendientes o descendientes legítimos o a su cónyuge. Es homicida quien mata a otro a quien no lo une ninguno de los lazos anteriormente citados; por último, cometen 'infanticidio' el padre, madre o los demás ascendientes legítimos o ilegítimos que dentro de 48 horas después del parto, matan al hijo o descendiente.

12 La actitud es la antesala de la conducta y puede ser entendida a través de tres componentes: cognitivo —de conocimiento—; afectivo —positivo o negativo—; y volitivo —tendencia hacia la acción—. Por conducta se entiende el comportamiento, la acción concreta ante determinados estímulos.

Frente a hechos de violencia criminal que afecten a un familiar muy cercano, como la violación de una hija, más de la mitad de la población aprobaría y justificaría el asesinato del violador. Proporción muy similar se observa en la aprobación y justificación del asesinato de personas que mantienen asustada a la comunidad. El matar en defensa de la familia y de la propiedad es una conducta aprobada por la mitad de la población.

Es más, un 15 por ciento de la población aprueba acciones violentas por parte de la policía sobre la población civil y casi la mitad está de acuerdo con la aplicación de la pena de muerte.

## Cuadro 2

### Aprobación de violencia por medio de instituciones del Estado (Policía y Justicia)

Actitudes	Porcentajes
Si las autoridades fallan, la gente tiene el derecho a tomar la justicia por la propia mano.	25,9
La policía tiene el derecho a invadir las casas sin orden para perseguir a criminales.	16,7
La policía tiene el derecho a detener jóvenes bajo sospecha.	14,9
En algunos casos se justifica que la policía torture a sospechosos.	8,5
Penal de muerte.	48,9
Encuesta aplicada a una muestra representativa de 1.212 personas entre 18 y 70 años.	

Fuente: Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales sobre la Violencia (proyecto ACTIVA). SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación 1997.

En el ámbito privado, otro fenómeno que preocupa es el suicidio como causa de muerte violenta, no obstante ha sido poco explorado en Chile. Rona et al., basados en un análisis retrospectivo de 20 casos de niños entre 10 y 15 años que presentan tentativas de suicidios, atendidos en el Servicio de Neuropsiquiatría Infantil del Hospital San Juan de Dios entre 1978 y 1984, explican que el método más usado es la ingestión de medicamentos (barbitúricos, ansiolíticos y anticonvulsivantes). En general, se trata de actos impulsivos, generalmente con un fondo de conflictos familiares (padres separados, alcoholismo paterno, desavenencias conyugales). Menos de la mitad de los pacientes admite intenciones de autoeliminarse; la mayoría busca llamar la atención de otras personas hacia sus problemas.

En investigaciones internacionales, circula información que coloca al suicidio entre la segunda y tercera de las causas de muertes de jóvenes entre 15 y 19 años de edad. Su incidencia se habría triplicado en los países occidentales en los últimos treinta años, especialmente entre adolescentes y adultos jóvenes, lo que constituiría un problema importante de salud pública. La tasa tentativa de suicidio es mayor en adolescentes que en adultos, sin embargo la letalidad es más baja: la relación es de una muerte entre 60 a 200 intentos en adolescentes, contra una muerte cada 13 intentos en adultos. La tasa anual de suicidios para todas las edades alcanza aproximadamente a los 10 por 100.000 habitantes, con diferencias entre los distintos países.

Las tentativas de suicidio son mayores en las mujeres, mientras que los suicidios consumados son mayores en los hombres que en las mujeres. Esto se explica por pautas de socialización como expresión de rabia y el uso de métodos más violentos e irreversibles. Sólo de un 20% a un 25% de los suicidas se asocian a trastornos psiquiátricos (depresiones uni o bipolares, abuso de alcohol y drogas). Del 30% al 50% de los suicidas tienden a reincidir. El riesgo es mayor en los tres meses que siguen al intento inicial.

### **Inseguridad y miedo**

En el Gran Santiago, aunque las tasas por violencia criminal son relativamente bajas cuando se las compara con otras ciudades latinoamericanas, la percepción de violencia e inseguridad es muy alta. Más de la mitad de la población se siente insegura en los medios de transporte público y en el centro de la ciudad y cerca de un 20 por ciento desearía tener una arma de fuego en su casa (OPS 1999).

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de victimización por distintas causas según ciudad**

Causas victimización	Ciudades							
	Bahía	Cali	Caracas	Madrid	Río de Janeiro	San José	San Salvador	Santiago
Robos	22.1	16.1	18.4	5.4	8.4	8.6	20	6.9
Amenazas	5.2	8.4	15.8	9.2	6.8	6.5	23.6	3.5
Agresión	6.9	7.2	3.8	2.6	5.7	3.1	3.9	1.3
Heridas	2.2	3.6	0.8	0.4	1.1	0.5	1.2	0.6
Global	29	27.4	30.6	13.7	17	15	38.5	10.6

Fuente: José Miguel Cruz (1999).

El temor, producto del sentimiento de inseguridad en la ciudad, incide en el cambio de conductas de las personas al interior de la ciudad, tales como limitar el uso de la infraestructura urbana, el uso del espacio público, y adoptar mayores resguardos de seguridad en las residencias.

Según una muestra de ciudades de Latinoamérica, existe una generalizada evaluación negativa de las instituciones sociales vinculadas al tema de la seguridad ciudadana. En todas las ciudades el sistema penitenciario resulta ser el peor evaluado. En el caso de Santiago, destaca la evaluación positiva hacia Carabineros de Chile, en comparación con la evaluación que en las demás ciudades se hace respecto de sus policías.

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de personas que evalúan negativamente las instituciones sociales según ciudad**

Instituciones sociales	Ciudades							
	Bahía	Cali	Caracas	Madrid	Río	San José	San Salvador	Santiago
Policía	43.1	22.6	27.2	15.9	27.3	36.8	15.9	13.8 <sup>(*)</sup>
Juzgados (jueces)	42.0	16.0	52.6	29.4	33.3	24.6	28.8	34.5
Sistema penitenciario (prisiones)	72.9	48.7	91.9	48.0	62.7	47.2	57.9	58.9

(\*) Carabineros de Chile

Fuente: Organización Panamericana de la Salud. Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales sobre la Violencia (proyecto ACTIVA), 1997.

### **La violencia intrafamiliar**

Un estudio reciente de Larraín, Vega y Delgado (1997), que tuvo como propósito establecer la prevalencia, las características del maltrato infantil y los factores de riesgo en Chile, señala que un 63% de los menores es víctima de algún tipo de violencia física por parte de sus padres, un 34% violencia física definida como grave, y un 15% de violencia psicológica. La violencia se da en todos los niveles socioeconómicos con leves diferencias. La violencia física leve y la psicológica se dan más en los estratos altos; la violencia física grave es más propia de los estratos bajos. Un 18% de los niños afirman que sus padres se golpean. Los niños cuyos padres se golpean con frecuencia son víctimas de violencia (78%).

Otro estudio de Larraín, en un cuestionario aplicado a 1.000 mujeres de Santiago, de entre 22 y 55 años, expresa que en uno de cada cuatro hogares la mujer es golpeada por su pareja y en uno de cada tres la mujer es agredida psicológicamente. Sólo en un 40% de los hogares de la ciudad, no se vive la violencia entre la pareja. Las conductas de violencia física más frecuentes son las agresiones leves (golpes de mano, empujones). Éstas se asocian con las conductas de agresión psicológica, las que son consideradas por la población como 'legítimas' o no violentas.

Según los resultados de la encuesta de la Organización Panamericana de la Salud, en Santiago más de la mitad de la población manifiesta haber recibido golpes cuando era niño. Cerca de un 6 por ciento expresa que la agresión física se daba, al menos, una vez por semana y un 30 por ciento que los golpes recibidos eran dados con algo más que las manos; es decir, fajas, correas, zapatos u otros objetos.

Un 59% de quienes cuidan niños declara haberlos castigado en el último mes gritándoles con rabia, un 21% dándoles golpes en las nalgas y un 3% pegándoles en otras partes del cuerpo con algún objeto duro como una correa o un palo. Las mujeres declaran usar el castigo físico con mayor frecuencia que los hombres.

En las relaciones de pareja, hombres y mujeres expresan sus conflictos mayoritariamente a través de gritos con rabia. Un 11% de las mujeres que tienen pareja declaran haber sido golpeadas por sus compañeros por lo menos una vez en los últimos 12 meses y en igual proporción declaran haber agredido físicamente a sus compañeros hombres en el mismo período.

Los hombres tienden a declarar en menor medida la violencia física al interior de la pareja. Existe una correlación alta entre tipo de violencia recibida por la pareja y la violencia ejercida contra la pareja. Todo indica que cuando el hombre o la mujer grita o golpea, su pareja también lo hace.

Cuadro 5

Porcentajes de víctimas y testigos de violencia criminal en los últimos 12 meses		
Conductas de quienes tienen parejas en el último año.	Hombres	Mujeres
Gritó con rabia a su pareja.	62,6	65,6
Le gritaron con rabia a usted.	57,4	56,6
Le dio una bofetada a su pareja.	3,6	7,7
Le dieron una bofetada a usted	3,6	8,9
Le pegó a su pareja con un objeto duro.	0,3	3,4
Su pareja le pegó a usted con un objeto duro.	1,4	2,4

Encuesta aplicada a una muestra representativa de 1.212 personas entre 18 y 70 años  
Fuente: Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales sobre la Violencia (proyecto ACTIVA). SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, 1997.

## Conclusiones

### *Violencia y ciudad*

Debido al mejoramiento de la información con respecto del pasado, y al interés que ésta despierta, no es fácil dirimir cuánto de ella corresponde a un aumento o recrudescimiento real de la violencia o, simplemente, a un mejor diagnóstico de la realidad producto de un reconocimiento social del problema. Es un hecho que no existe sociedad sin conflicto, sin violencia o sin delito. Los tres están siempre presentes en la vida social. Lo que es realmente significativo es que en ciertos momentos de la historia de las sociedades, la violencia cobra especial significación, se convierte en un problema social, por su magnitud y la forma en que se expresa, o porque la gente la percibe y define como tal. Hoy estamos ante uno de esos momentos.

Como quiera que sea, los efectos de la violencia están presentes en nuestra sociedad y son un problema que concita el interés público. En tér-

minos sociales, han reducido significativamente la calidad de vida de la población, especialmente por el temor asociado a la percepción de inseguridad incidiendo en una cierta homogeneización paralela a la exclusión (del otro, incluso física), y la restricción a las identidades de grupo (generacionales, étnicas, etc.). En términos urbanos, se observa una sensible reducción del tiempo y el espacio de la ciudad, y se incrementa la segregación urbana<sup>13</sup>.

En nuestras ciudades, la violencia es frecuente en las actitudes y conductas sociales. La delincuencia también, frecuentemente, incorpora violencia en sus acciones, lo que se refleja en la información disponible sobre crímenes contra las personas y comunidades, así como en los delitos y daños a la propiedad. La violencia que se vive al interior de las familias o en los barrios, y la de los grupos de pandillas de jóvenes, a diferencia del pasado, hoy también es un tema público y genera temor.

El temor producto del sentimiento de inseguridad en la ciudad, hace que los habitantes vivan situaciones límites de gran impacto psíquico. La exposición de las personas a situaciones que les provocan miedo, que les amenazan, influye en su calidad de vida y en la adopción de medidas poco meditadas e inapropiadas. El autoencierro, la desconfianza, el apoyo al control Estatal de los ámbitos privados, públicos o colectivos, la represión, o el uso de la violencia, se masifican. Al interior de las ciudades, los barrios establecen límites físicos evidentes con grandes murallas o entradas protegidas por guardias privados, mientras el mercado de las alarmas, citófonos y armas crece.

## **La violencia como un tema de interés público**

Si entendemos que la violencia es un producto social, creado y transmitido socialmente, debemos asumir que la violencia que hoy observamos en nuestra sociedad es el producto histórico de la violencia individual y colectiva, planificada y espontánea, ejercida en algún momento del tiempo en un territorio determinado. Todas las formas de violencia son precedidas por un proceso de aprendizaje social.

---

13 Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerios de Gobierno y Medio Ambiente. Proyecto PATRA-CAVIP. PNUD. Fernando Carrión (coord.), Fredy Rivera Vélez, FLACSO-Sede Ecuador. Lourdes Rodríguez, ECH-Municipio de Quito.[www.riadel.cl](http://www.riadel.cl)

Si al ambiente le corresponde un lugar en la explicación de la violencia de nuestras ciudades, se extraña la falta de investigaciones que consideren el peso explicativo de variables de orden estructural propias de la organización social, como los ajustes económicos, la cesantía, las desigualdades de ingresos, la complejidad política y social, la desconfianza en las instituciones del Estado —policía, justicia, gobierno— en la variación del uso de la fuerza por parte de la sociedad. No es ajeno a las prácticas de nuestras sociedades el uso de la fuerza física, como un medio para resolver conflictos debido a la incompatibilidad de metas o a las profundas divergencias de intereses de orden material —desigual distribución de bienes y servicios— o simbólicos —desigual distribución de ideas y poder—.

El análisis de las tasas de homicidios ha de hacerse comprendiendo que existen otros tipos de violencias y victimizaciones asociadas (Cruz, José Miguel 1999), y destacando la participación de las variables ambientales —el contexto cultural, económico, político y social— en las conductas violentas. La justicia por la propia mano, el acceso al dinero, así como a bienes y servicios urbanos, sin importar los medios ni siquiera los costos en vidas humanas, parece tener alguna relación con sociedades donde el tejido social y los valores y normas de igualdad, libertad, solidaridad, respeto, entre otras, se debilitan.

La violencia, en muchos de los países de nuestra Región, se aprende no sólo porque existe un contacto directo o indirecto con sujetos que practican estos comportamientos —socialización— sino que, de forma importante, por el bajo contacto y acercamiento con aquellos que actúan conforme a las normas de resolución pacífica de conflictos, socialmente aceptadas (Vanderschueren y Oviedo 1995).

Sin lugar a dudas, una forma de comprender la violencia delictual es a través del estudio de su distribución espacial en la ciudad. Generalmente, en los delitos contra la propiedad no coinciden los lugares de residencia de la víctima y del victimario, sí en algunos casos de delitos de robos y hurtos menores, o claramente cuando nos referimos a situaciones de violaciones e incluso de homicidios y/o parricidios.

La violencia de la ciudad no es la misma que la del campo; la violencia entre las ciudades también es distinta, e incluso dentro de una ciudad la manifestación de ésta en el centro, en los barrios periféricos, en los espacios públicos y privados, según afecte a hombres o mujeres, en el día o la noche,

en días de semana o festivos, en días de celebraciones públicas, entre tantas otras circunstancias, es diferente. No obstante lo anterior, “la violencia tiene una historia que permite entenderla como proceso en los grandes plazos y en las coyunturas específicas”<sup>14</sup>.

La importancia del reconocimiento público del problema de la violencia, para nuestro país, es la posibilidad de cambios de conductas, ya que éstas sólo tienen lugar si se reconoce el fenómeno y se le cuestiona. El dolor que provoca el conocimiento de una realidad que no es querida, implica un primer paso para un proceso tendiente a abandonar la creencia en que la violencia puede ser un buen medio para resolver nuestros conflictos. La información, con una orientación ética cuyo fin es el conocimiento, resguarda posibles impactos negativos en la población, permite entender los fenómenos, adoptar posiciones críticas y tomar decisiones mesuradas, precedidas de una adecuada reflexión y buen pensamiento.

## Bibliografía

Briceño, León Roberto

1999 *Propuesta de formación del Grupo de Trabajo de CLACSO Violencia y Sociedad*. Programa de Actividades para 1999.

Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.)

1998 *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO, Santiago de Chile.

Cruz, José Miguel

1999 *La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España*. Investigaciones en Salud Pública. Documento técnico. Proyecto ACTIVA 4. Washington DC, enero.

De la Barra, Flora y otros

1995 *Pesquisa del maltrato infantil y juvenil*. En: *Rev. Chilena de Pediatría*, N° 66 marzo abril (2): 112-117.

---

14 Ver Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerios de Gobierno y Medio Ambiente. Proyecto PATRA-CAVIP. PNUD. Fernando Carrión (coord.) Fredy Rivera Vélez, FLACSO-Sede Ecuador, Lourdes Rodríguez, ECH-Municipio de Quito. [www.ridael.cl](http://www.ridael.cl)

De la Parra, Marco Antonio

- 1996 Sobre una nueva masculinidad o el padre ausente. En: *Diálogos sobre el género masculino en Chile*. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Programa interdisciplinario de estudios de género.

- 
- 1997 Chile en el diván. En: *Revista Paula*, julio. Santiago de Chile.

De Roux, Gustavo

- 1994 Ciudad y violencia en América Latina. En: *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana PGU. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Gestión Urbana Vol. 2.

Fernández Rojas, Hernán

- 1992 *Consideración victimológica del niño y la mujer en el análisis del problema de la violencia intrafamiliar*. X Jornada de Educación y Familia. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso, octubre.

Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon

- 1997 *La nueva era de las desigualdades*. Manantial, Baires.

Gilchrist, Allan

- 1992 El maltrato infantil. En: Fernández, Jorge y otros. *Esos esquivos derechos*. UNICEF, pp.: 131-143. Chile (marzo).

Howard R., Marc

- 1995 *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*. Barcelona: Edic. Paidós.

Larraín, Soledad; Jannete Vega e Iris Delgado

- 1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil*. UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay. Universidad de Chile, Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile: Editorial Calicanto.

Larraín, Soledad

- 1994 *Violencia puertas adentro*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Ministerios de Gobierno y Medio Ambiente  
S/f. Proyecto PATRA-CAVIP. PNUD. Fernando Carrión (coord.), Fredy Rivera Vélez. Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. FLACSO-Sede Ecuador. Lourdes Rodríguez, ECH-Municipio de Quito. www. ridael.cl
- Machado da Silva, Luis Antonio  
1995 Violencia y sociabilidad. Tendencias de la actual coyuntura urbana en el Brasil. En: *Ecuador Debate N°34* (abril). Quito.
- Martínez, Javier; Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein  
1990 *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Moulian, Tomás  
1997 *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: Edit. LOM.
- Novoa, Fernando y otros  
1992 Síndrome del niño maltratado. *Rev. Chilena de Pediatría N°63* (supl.2) pp.: 1-13.
- Organización Panamericana de la Salud  
1999 *Revista Panamericana de Salud*, Vol. 5, Nos. 4/5, Número especial sobre violencia. Washington.
- Oviedo, Enrique y Pablo Trivelli  
1992 *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago*. Documento N°16, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, CED.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez  
1999 Santiago una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público. En *Revista de la Organización Panamericana de la Salud N°4 y 5*, especial de violencia, OPS.
- 
- 1998 *Santiago una ciudad con temor*. Santiago de Chile: Ed. SUR.
- Paz Ciudadana  
S/f. *Anuario de estadísticas criminales 1995, 1996, y 1998*.

- Rico, José M.  
1985 *Crimen y justicia en América Latina*. 3ª Edic. (marzo). México: Siglo XXI.
- Sepúlveda, Erika y otros  
1991 Menores de la calle. En: *Análisis de situación. Menores en circunstancias especialmente difíciles*, (mayo) pp.: 55-77. Santiago de Chile: UNICEF.
- 
- 1991 Menores víctimas de maltrato y abandono. En: *Análisis de situación. Menores en circunstancias especialmente difíciles*, (mayo) pp.: 79-122. Santiago de Chile:
- Tudela, Patricio  
1998 Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia. En: *Cuaderno de criminología* N°8, Santiago de Chile: Instituto de Criminología.
- Ulloa, Fresia  
1996 Violencia familiar y su impacto sobre el niño. *Rev. Chilena de Pediatría* N° 67 (4); pp.: 183-187 de.
- United Nations  
1996 Department for Economic and Social Information and Policy Analysis Population, Division World Population.
- Valenzuela Van Treek, Esteban  
1999 *Alegato histórico regionalista*. Colección de Estudios Sociales. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Vanderschueren, Franz y Enrique Oviedo  
1995 *Acceso de los pobres a la justicia en países de Latinoamérica*. Colección de estudios urbanos. PGU – SUR.
- Vargas, Nelson y otros  
1993 Características del castigo físico infantil administrado por padres de tres colegios de Santiago. En: *Rev. Chilena de Pediatría* N° 64 (5) (septiembre-octubre), pp.: 333- 336.

# La inseguridad urbana en Argentina

## Diagnóstico y perspectivas

Lucía Dammert<sup>1</sup>

### Introducción

En Argentina, las dos últimas décadas del siglo XX se pueden caracterizar por el desarrollo de dos procesos sociales relacionados: el crecimiento de la criminalidad y la expansión de la urbanización privada. Si bien cada uno de estos procesos responde a un complejo entramado de variables socioeconómicas, territoriales y políticas; estas variables comparten una problemática común caracterizada por la exclusión y marginación de importantes sectores de la población.

A pesar de la importancia de ambos procesos, son pocos los estudios que los han abordado de forma conjunta. En Argentina, específicamente, la distribución de la criminalidad en las ciudades y su impacto sobre la urbanización, el uso de los espacios públicos y el crecimiento mismo de los principales conglomerados urbanos, son aspectos que no han sido analizados con profundidad. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo central abordar el debate sobre la temática indicada. Así mismo, se busca generar un diagnóstico de la situación de la criminalidad en las principales ciudades con base en una diversidad de fuentes de información que permiten esbozar una imagen más completa y compleja que la presentada únicamente por la información oficial.

---

1 Becaria posdoctoral CONICET.

Este artículo tiene dos partes: en primer lugar se plantea un diagnóstico de la criminalidad en Argentina durante la década del 90, así como una caracterización de los victimarios (basada en información de detenidos) y un estado de la situación de la justicia. Finalmente, esta primera parte incluye el análisis del delito y sus territorios; este análisis se nutre de información de diversas fuentes que permite vislumbrar las principales problemáticas emergentes en los conglomerados urbanos en Argentina. En este sentido, esta primera parte tiene dos objetivos complementarios: en primer lugar presenta un diagnóstico inicial de la problemática criminal en las principales provincias argentinas (especialmente en las ciudades más importantes del país), y en segundo lugar busca abrir un espacio de debate que permita profundizar el diagnóstico, afianzar los estudios y proponer estrategias de acción.

La segunda parte presenta la dimensión territorial vinculada con la problemática del crimen; es decir, se presenta un análisis breve de las principales respuestas territoriales que aparecen y se desarrollan en Argentina en las últimas décadas. Estos actores de la urbanización, los barrios privados, aparecen escondidos bajo el discurso de la búsqueda de seguridad y calidad de vida pero traen un discurso de marginación y exclusión social evidente. En esta parte se incluye también un acápite sobre la importancia de la gestión local en la temática de la criminalidad, lo cual se vincula directamente con el uso del espacio, la seguridad privada y la desaparición de los vínculos ciudadanos en ciertos espacios de las principales urbes argentinas. En este sentido, se busca claramente establecer la importancia de la gestión local en la definición de estrategias de disminución de la criminalidad urbana y, paralelamente, en la organización de la ciudad

En consecuencia, las conclusiones presentan más interrogantes que respuestas frente a las problemáticas analizadas. Las mismas se plantean en dos niveles complementarios. Por un lado en la necesidad de establecer una agenda de investigación urbana en el tema de la seguridad, la urbanización y la distribución espacial de los delitos. Por otro lado, la urgencia de políticas públicas que enfrenten ambas problemáticas con respuestas de largo plazo.

## Diagnóstico de la criminalidad en Argentina

La década del 90 registra en Argentina un crecimiento sostenido de los índices de criminalidad<sup>2</sup>. Si bien la violencia criminal se ha expandido velozmente en todo el país a través de múltiples formas, el presente documento centra su análisis en los hechos denunciados presuntamente delictuosos. En este sentido, es necesario aclarar que la calidad de estas estadísticas oficiales es discutida y representa sólo un porcentaje de los delitos efectivamente cometidos<sup>3</sup>. Sin embargo, son importantes ya que, por un lado, demuestran la tendencia general de la criminalidad y sus principales características, y, por otro, permiten la realización de estudios y comparaciones de la distribución espacial de los delitos denunciados.

Las estadísticas oficiales argentinas de los últimos veinte años muestran rasgos inequívocos de una tendencia creciente de la criminalidad en todo el país, caracterizada por una triplicación de la tasa de criminalidad nacional. El punto máximo se alcanzó en 1999, cuando los hechos presuntamente delictuosos denunciados alcanzaron los 2.910 por día (DNPC 2000). Si bien la criminalidad ha aumentado en todo el país, se presenta la necesidad de realizar estudios detallados de las características particulares en cada una de las provincias; esta necesidad, se sustenta en la característica federal del país y, por ende, en la autonomía provincial para la determinación de los presupuestos y políticas de prevención y control, y en las características socioeconómicas de cada una de las provincias e incluso de las ciudades que conforman su trama urbana. La información estadística oficial está disponible, en la mayoría de casos, en agregados provinciales, pero es evidente la necesidad de establecer un sistema de información oficial que identifique las principales problemáticas en las ciudades e incluso en niveles territoriales aún más desagregados.

---

2 La información estadística que sirvió de base para el presente documento tiene dos fuentes principales: La Dirección Nacional de Política Criminal: <http://sntweb.jus.gov.ar/polcrim/snic.htm> (02 de julio de 2000) y el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal: <http://www.jus.gov.ar/minjus/ssjyal/Reincidencia> (05 de julio de 2000).

3 Se calcula que en Argentina sólo 3 de cada 10 delitos son denunciados (DNPC 2000).

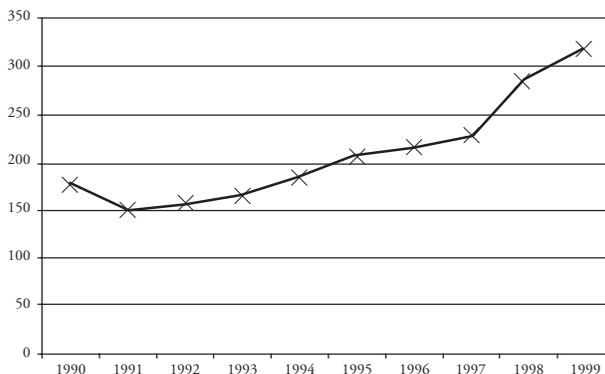
## El delito

En América Latina, el incremento del delito tiene características alarmantes. En 1990 se convirtió en la segunda región más violenta del mundo, con una tasa de homicidios de 22,9 por 100 mil habitantes, es decir más del doble del promedio mundial de 10,7 (Búvinic y Morrison 1999). Estudios posteriores estiman que en 1994 subió a 28,4 por cada 100 mil habitantes<sup>4</sup>. Si bien Argentina tiene una tasa de homicidios menor (Ayres 1998), presenta una peligrosa tendencia de crecimiento de las tasas de homicidios y de delitos denunciados.

De esta manera, la Argentina evidenció un incremento importante de la tasa de delitos denunciados, partiendo de 80 delitos por cada 10 mil habitantes en 1980 a 174,2 en 1990 y a 319,7 en 1999 (Dammert 2000). Esta situación, sumada a un bajo porcentaje de denuncia, presenta una crítica problemática nacional que se agudiza en los últimos años superando largamente los niveles alcanzados en décadas anteriores.

### Gráfico 1

Tasa de criminalidad en Argentina, 1990-1999



Fuente: Elaboración propia. Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, 1999.

4 La Organización Panamericana de la Salud (OPS) estimó una tasa de homicidios de 29,0 para América Latina y de 11,8 para El Caribe. Información relevada del sistema de información técnica de OPS.

De esta manera, sólo durante la década del 90, se evidenció una duplicación de la cantidad de hechos delictuosos denunciados, y la tendencia de crecimiento parece establecida cuando se nota que el periodo anual que presentó mayor incremento fue 1998-1999. La estructura de los delitos denunciados ha presentado pequeños cambios durante la década pasada, que se caracterizan por una ligera baja de los delitos contra la propiedad del 72% al 68% y un aumento de los delitos contra las personas del 14% al 17% en 1990 y 1999 respectivamente (DNPC 2000). Por otro lado, el aumento de los delitos contra la libertad fue en un 500%, representando un 7,3% en 1999, este crecimiento muestra uno de los rasgos más alarmantes de la espiral de violencia que se vive en la actualidad.

A pesar de esta tendencia general de incremento de los delitos denunciados, se presentan particularidades provinciales marcadas por un extremo de incremento en la última década en la Ciudad de Buenos Aires<sup>5</sup> (306%), la Provincia de Buenos Aires (261%) y Mendoza (259%). Como es de esperar, las provincias donde están ubicados los principales conglomerados urbanos del país concentran el mayor número de delitos. En la última década, cuatro provincias y la Ciudad Autónoma (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) concentraron más del 70% de los delitos denunciados. Sin embargo, la posibilidad de comparación requiere de instrumentos de medición que expliquen estos cambios en relación con la cantidad poblacional<sup>6</sup>.

Paradójicamente, sólo dos de las provincias con mayor número de delitos denunciados se ubicaron entre las cinco con mayor tasa de criminalidad en 1999, Ciudad de Buenos Aires (630) y Mendoza (566), seguidas por las provincias de Neuquén (452), San Juan (370) y Chaco (356), cuyas tasas superaron los 355 delitos por cada 10 mil habitantes. Esta variación demuestra que el aumento de la criminalidad ha impactado aun en aquellas provincias con menor peso poblacional.

La representación de los delitos contra la propiedad en la estructura general argentina superó el 63% en toda la década, y en 1999 explicó un

---

5 Este crecimiento muestra una problemática específica de la ciudad y su carácter de 'lugar de trabajo' que recibe diariamente a más de tres millones de personas.

6 En este documento se usa la 'tasa de criminalidad' entendida como la cantidad de delitos denunciados por cada 10 mil habitantes.

68% del total. De esta forma, el robo se ha convertido en el delito típico explicando un 47% del total de delitos contra la propiedad (incluyendo la tentativa) y un 27% del total nacional. Este es un indicador significativo, ya que el robo hace referencia a la utilización de violencia en el momento del hecho. La distribución espacial de los delitos contra la propiedad muestran, al igual que los delitos contra las personas, que no siempre las provincias que tienen un mayor nivel de robo son aquellas en las que existe un mayor riesgo efectivo de victimización (DNPC 2000).

En síntesis, la información de hechos presuntamente delictuosos existente en Argentina, muestra la necesidad de un conocimiento más profundo de la situación provincial y local. Esto último, debido a la heterogeneidad de los espacios locales y de los actores vinculados con la problemática que deberán formular y luego implementar políticas públicas de seguridad.

### **Características de los victimarios**

El análisis presentado previamente, sobre el número de crímenes y su incidencia, propone una primera aproximación necesaria al tema pero no suficiente. Para lograr una comprensión del fenómeno de la criminalidad, es necesario tomar en cuenta otro factor: las características de los victimarios. Si bien el porcentaje de delitos denunciados y esclarecidos mediante un proceso judicial es mínimo, los registros de inculpados sirven como instrumento para caracterizar a los victimarios.

Entre los factores más analizados sobre la delincuencia, está la edad de los victimarios. El incremento de la delincuencia juvenil e infantil presenta un serio problema social en Argentina, ya que el porcentaje de inculpados menores de 21 años creció de forma sostenida desde el año 1995. De igual manera, la proporción de inculpados menores de 21 años ha crecido entre 1991 y 1997 a una tasa promedio anual de 2,1% pero, en el periodo 1995-97, este crecimiento adquirió rapidez alcanzando el 7,8% anual (Cerro y Meloni 1999). Estas cifras son preocupantes y se complementan con el hecho de que el 42% de las sentencias en 1999 fueron para ciudadanos entre 18 y 25 años (Clarín, 20 de febrero de 2000). Otro dato a considerar es que el 47% de los imputados por homicidio en 1997 tenían entre 18 y 29 años y el 9,8% tenía menos de 18 años (Ámbito Financiero, 20 de enero de

1998). Finalmente, la edad promedio de los internos en las cárceles a nivel nacional ha bajado notoriamente, por ejemplo en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires la edad promedio de los internos ha pasado de 31 años en 1984 a 21 años en 1994 (Citara 1995).

Por otro lado, el nivel de instrucción de los delincuentes es una variable central a la hora de caracterizar a este grupo poblacional. En el periodo 1996-1999, el porcentaje de inculpados con nivel educativo inferior al secundario (analfabeto, escasa y primaria) superó el 91% en todos los años, a nivel nacional y en las provincias. La nacionalidad de los delincuentes es otro de los mitos que existen sobre el tema; a pesar de lo que en general se piensa, los inculpados por delitos son en su mayoría argentinos (Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal 2000)

## **Las condenas**

El panorama de la violencia criminal tiene un tercer componente que se relaciona con el funcionamiento del sistema policial y judicial. La ineficiencia y falta de confianza general en este sistema son consideradas por muchos como factores que influyen en el aumento de la criminalidad (Ayres 1998; Búvinic y Morrison 1999), ya que por un lado debilitan la confianza general de la población en la seguridad pública y, por otro, afianzan la certeza de los delincuentes de que no serán aprehendidos o que las penas serán muy bajas en comparación con los posibles beneficios del acto criminal.

Con relación al accionar policial, dos indicadores ayudan a aproximar su eficiencia: el porcentaje de delitos con sujeto conocido y la probabilidad de arresto<sup>7</sup>. El primer indicador, presenta el porcentaje de delitos para los cuales se pudo identificar al victimario, en el periodo 1990-99 se presentó una relación casi constante de un 60% de delitos con sujeto desconocido y un 40% con sujeto conocido. Sin embargo, estas cifras varían notoriamente al nivel provincial; por ejemplo, los delitos con sujeto desconocido en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Neuquén explicaron más de un 80% (Cerro y Meloni 1999).

---

7 La probabilidad de arresto es la proporción de sujetos aprehendidos con relación al total de delitos cometidos en un periodo de tiempo específico.

Respecto a la probabilidad de arresto, en el periodo 1990-97 el porcentaje ha sufrido variaciones, pero se puede concluir que no ha cambiado de forma significativa. La información del año 1997 muestra una probabilidad de arresto nacional de 40% y una gran variación al nivel provincial. Desafortunadamente, la probabilidad específica de arresto de los delitos contra la propiedad es significativamente menor, no superando el 24,3% en el mismo año.

Por su parte, la eficiencia del sistema judicial se puede aproximar a partir del análisis de tres indicadores: (1) la duración del proceso; (2) el número de sentencias y (3) la proporción de sentencias por delito cometido. Con relación al primer indicador, en el ámbito nacional entre 1997-99, la duración del proceso ha disminuido levemente entre aquellos que se prolongan por más de tres años (20%); sin embargo, un 55,3% tienen una duración de entre 6 meses y 2 años. Esta prolongada duración de los procesos influye significativamente sobre diversos factores, como el creciente costo del proceso judicial, el costo de prisión de los procesados no condenados y, aún más relevante, se genera un costo al inculpado, que de ser encontrado inocente no puede evitar las consecuencias negativas de la prolongada encarcelación. Un dato llamativo es que el 77,4% de las sanciones impuestas por jueces durante el año 1999 fueron menores de 3 años (La Nación, 3 de abril de 2000); es decir, en muchos casos el proceso judicial tuvo una duración mayor que la pena impuesta. En segundo lugar, las sentencias sirven como indicadores de la eficiencia del sistema judicial y en Argentina presentan una tendencia decreciente durante toda la década del 90. De igual forma, la probabilidad de sentencia<sup>8</sup> muestra una caída del 7,3% en 1990 al 5,9% en 1997.

Finalmente, el análisis de las sentencias por tipo de delito muestra tendencias interesantes. En primer lugar, a pesar del incremento de los delitos contra la libertad en el periodo 1996-99 no se muestra una variación similar en el porcentaje de las sentencias relacionadas con este delito. En segundo lugar, la mayoría de las sentencias responden a delitos contra la propiedad, pero representan un porcentaje mínimo de los casos denunciados. Así por ejemplo, en el año 1999 se dictaron sentencias a un 0,9% de los delitos

---

8 La probabilidad de sentencia es la proporción de sentencias con relación al total de individuos arrestados por un delito.

contra la propiedad denunciados al nivel nacional. Más aún, la probabilidad de condena<sup>9</sup>, que sirve para estimar la probabilidad de un delincuente de ser condenado luego de cometer un delito, presenta cifras alarmantes ya que la probabilidad de condena cayó del 2,9% al 2,3% en el período 1990-97. Los principales conglomerados urbanos presentan una realidad aún más crítica con una caída en la Ciudad de Buenos Aires del 5,9% al 3,9%, mientras que en la Provincia de Buenos Aires pasó del 3,8% al 1,7%.

### **El territorio del delito en las ciudades argentinas**

La situación descrita anteriormente representa rasgos inequívocos de una crisis de la seguridad en Argentina y más específicamente de la seguridad urbana. Sin embargo, el estudio de esta temática se dificulta ante la presencia de interrogantes sencillos pero aún sin respuesta clara como: ¿cuáles son las características del delito urbano?, o ¿ha aumentado la criminalidad en las ciudades argentinas el último año?, ¿el crecimiento de la criminalidad se presenta concentrada territorialmente o en toda la ciudad por igual? La carencia de respuesta se debe principalmente a la falta de información confiable al nivel de los conglomerados urbanos y sus componentes locales, y a la falta de un criterio general para definir los territorios dentro de las ciudades y sus problemáticas centrales con relación a la victimización y la criminalidad.

La ausencia de estas herramientas inhibe la posibilidad de realizar un adecuado análisis sobre la criminalidad urbana en Argentina. Sin embargo, esto no debe conllevar al 'escepticismo criminológico' si no, por el contrario, permite la realización de primeras aproximaciones a la problemática, que tengan como objetivo la superación de los problemas mencionados en el estudio de la violencia urbana en Argentina.

De esta manera, si bien en el presente trabajo se utilizan una serie de datos construidos a partir de diversas formas de registro, no se puede afirmar que dicha información genere una visión completa de la evolución y características del crimen urbano, sino que explican parte de una problemática compleja en coordenadas determinadas con la influencia de otras varia-

---

9 La probabilidad de condena resulta de la multiplicación de la probabilidad de arresto por la probabilidad de sentencia.

bles cuyo estudio escapa al objetivo del presente artículo (como la propensión de los ciudadanos a denunciar la eficacia de las instituciones de control y la confianza ciudadana en dichas instituciones, entre otras).

En Argentina, la criminalidad se ha convertido en un problema centralmente urbano, principalmente porque la mayoría de la población está urbanizada<sup>10</sup>. Debido a factores tan diversos como la composición étnica de la población y el énfasis que ponen los medios de comunicación masiva al presentar casos emblemáticos que ocurren en las principales ciudades del país, se ha establecido una inmediata e inconsciente relación entre ciudad, espacio público y criminalidad. Esta relación constante ha llevado a un abandono gradual de los espacios públicos y a una búsqueda de seguridad en nuevos tipos de urbanización. Paradójicamente, estas nuevas modalidades de desarrollo urbano, que se explican en mayor profundidad en el siguiente apartado, no han servido para disminuir las tasas de delitos denunciados sino para agudizar las diferencias entre territorios<sup>11</sup> gobernados por el miedo a la criminalidad, abandonados por las instituciones públicas de control, donde el abandono de los espacios públicos es prácticamente total y las redes de confianza entre vecinos se han resquebrajado. Estos territorios del miedo se presentan en las villas de emergencia, los centros históricos de las ciudades y los barrios de residencia de la clase media Argentina. Por otro lado, territorios también gobernados por el miedo, donde sus habitantes recurren al establecimiento de seguridad privada, muros, vigilancia y desarrollo de nuevos espacios públicos en barrios cerrados.

Diversas encuestas de victimización rectifican los niveles de victimización en los principales conglomerados urbanos de la Argentina. En este sentido, información oficial mostró que el 50,7% de la población de las ciudades de Rosario y Mendoza, el 41% del Gran Buenos Aires, el 37% de la ciudad de Buenos Aires y el 34% de la Ciudad de Córdoba fueron víctimas durante el año 1999. Por otro lado, un 52% de la población de los principales conglomerados urbanos consideró que la policía hace un mal trabajo al

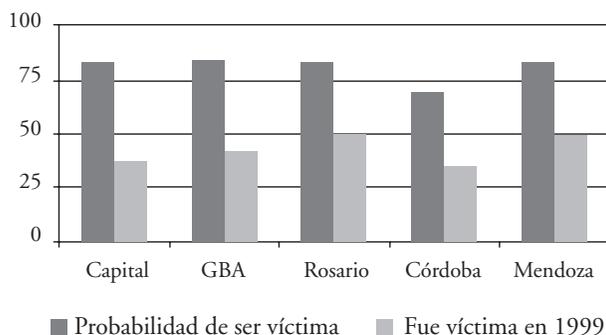
---

10 La alta tasa de urbanización en Argentina imprime una importancia central de los delitos urbanos, sin embargo es notable cómo la tendencia de crecimiento de la criminalidad se evidencia también en áreas rurales.

11 El territorio es un espacio socialmente construido donde un individuo o un grupo intenta afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica (Sack 1986).

controlar los delitos y un 68% de la población dijo estar insegura (poco y muy insegura) al caminar de noche en su zona de residencia (DNPC 2000b). Como se puede observar en el gráfico 2, la sensación de inseguridad en la población no tiene relación directa con la victimización, ya que una inmensa mayoría de la población urbana considera que la probabilidad de ser víctima es mayor al 75% mientras que los índices reales de victimización alcanzan, en el peor de los casos, al 50%.

**Gráfico 2**  
Victimización y sensación de inseguridad en Argentina, 1999 (en %)



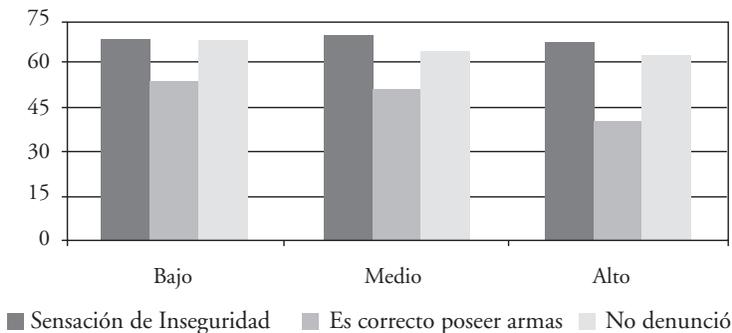
Fuente: Elaboración propia (DNPC 2000b).

Al analizar la sensación de inseguridad por nivel socioeconómico, se evidencia variación en algunos indicadores que demuestran cómo se sitúan frente a la criminalidad los ciudadanos urbanos en Argentina. Así por ejemplo, si bien la sensación de inseguridad es pareja en los tres grupos analizados (ver gráfico 3), el nivel socioeconómico más bajo presenta tasas mayores de no denuncia y de visión positiva del porte de armas. En este sentido, es evidente que los más pobres de las ciudades son aquellos que más sufren la falta de eficiencia de la policía y las instituciones de control por lo que su posición frente a la denuncia es de completo descreimiento (Chichero y Feliu 1999). Los sectores más pudientes, por otro lado, presentan una sensación de inseguridad alta pero su nivel de denuncia es mayor. Una posible explicación a esta situación es la existencia de seguros que requieren la denuncia policial

para el proceso administrativo. Así mismo, si bien en un porcentaje menor avalan el porte de armas, la carencia de un indicador sobre seguridad privada limita el análisis ya que no se sabe cuantos de los que respondieron que no les parecía correcto portar armas, cuentan con seguridad y vigilancia privada en sus domicilios.

### Gráfico 3

Sensación de inseguridad por nivel económico, Argentina 1999 (en %)



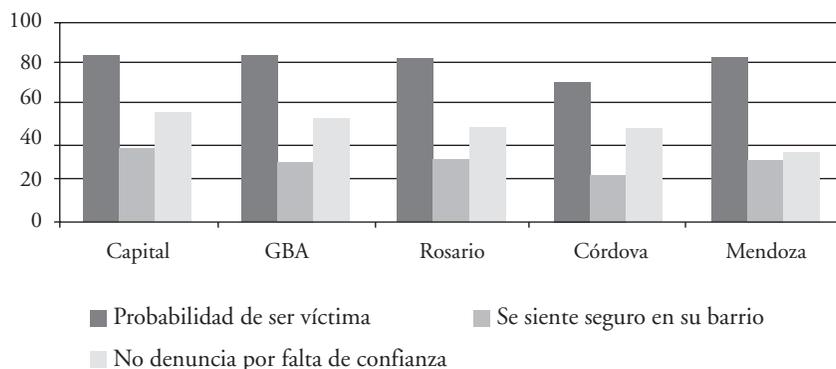
Fuente: Elaboración propia (DNPC 2000b).

Un análisis más detallado de la sensación de inseguridad en los principales conglomerados urbanos, resalta la presencia de tres indicadores (ver gráfico 4). En primer lugar, la probabilidad de ser víctima en todos los casos sobrepasa el 80%, salvo en la provincia de Córdoba donde alcanzó un 79%. En segundo lugar, la inseguridad en los barrios donde se habita es notablemente alta, ya que se argumenta que la inseguridad parte de lugares que se desconocen y, por ende, generan desconfianza. Sin embargo, en el caso argentino menos del 30% de la población se siente segura en el barrio donde habita, y en Córdoba este número supera justamente el 21%. Finalmente, el porcentaje de ciudadanos que no denuncian por falta de confianza en las instituciones de control superó el 40% en todas las áreas estudiadas salvo Mendoza que presentó un 37%.

De esta manera, se puede concluir que la sensación de inseguridad se ha generalizado en las ciudades argentinas en todos los espacios y niveles sociales. Esto presenta una situación sumamente compleja, ya que requiere de una inversión en las instituciones de prevención y en la comunidad en general para lograr un mayor acercamiento.

Otra fuente de información muestra que en las zonas urbanas argentinas la violencia física y psicológica es un problema prioritario para sus habitantes, sobretodo para aquellos de menos recursos (Chichero y Feliu 1999). El tema de la inseguridad aparece en todas las entrevistas sin distinción por sexo o edad, pero se presentan dos lados del fenómeno: por un lado, la violencia relacionada con la criminalidad y, por otro lado, la violencia relacionada con la falta de apoyo, soporte y asistencia. Así mismo, los entrevistados demuestran la carencia de lazos de confianza entre miembros del barrio, “existe tensión entre los vecinos, es increíble que los vecinos se roben entre ellos” (Chichero y Feliu 1999). Así mismo, los entrevistados demuestran desconfianza casi total en la policía.

**Gráfico 4**  
**Sensación de inseguridad, Argentina 1999**

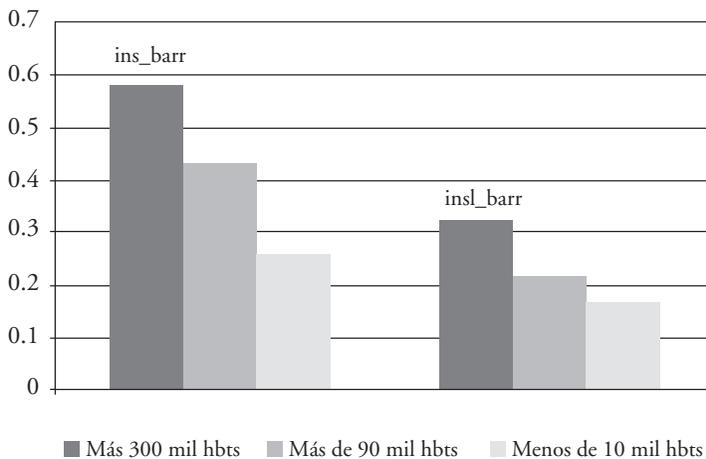


Fuente: Elaboración propia (DNPC 2000b).

Finalmente, un análisis de la encuesta de caracterización socioeconómica realizada por SIEMPRO en el año 1997<sup>12</sup>, donde se incluyeron algunas variables relacionadas con la inseguridad y con el tamaño de la localidad donde habitan los entrevistados, presenta un cambio interesante en sus indicadores (ver gráfico 5). Con el único propósito de presentar las variaciones, se tomaron algunas localidades incluidas en la encuesta y se sacaron los promedios de dos variables: la primera llamada *ins\_barr*, que mide el porcentaje de población que dijo que la inseguridad era un problema y, en segundo lugar *insl\_bar*, que presenta el porcentaje de población que dijo que la inseguridad en el barrio donde habita era un motivo principal de preocupación. Es decir, el número resultante presentado en porcentajes de *ins\_barr* de 0,45 quiere decir que un 45% de los hogares encuestados encontró que la inseguridad era un problema.

### Gráfico 5

Niveles de inseguridad en conglomerados urbanos de diverso tamaño  
Argentina, 1997

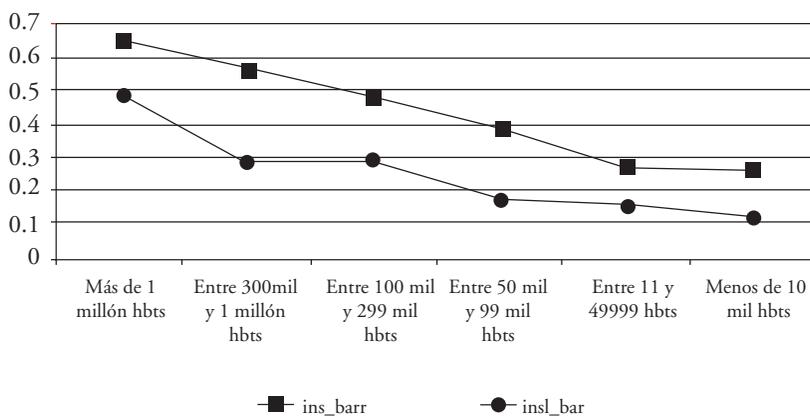


Fuente: Elaboración propia (SIEMPRO 2000).

12 La Encuesta de Caracterización Socioeconómica se realizó en el año 1997 por SIEMPRO. La Encuesta se realizó con base en una muestra de alrededor de 26.000 viviendas urbanas de todo el país.

De acuerdo a lo propuesto anteriormente, en el análisis de la información se encuentra que las localidades con más de 300 mil habitantes presentaron porcentajes más altos en ambas variables y que la tendencia va decreciendo de acuerdo a la disminución en el número de habitantes. Finalmente, el gráfico 6 presenta los promedios de ambas variables en todas las localidades donde se realizó la encuesta (115 en total) y presenta que la sensación de inseguridad en las ciudades argentinas está altamente relacionada con el tamaño de las mismas.

**Gráfico 6**  
Niveles de inseguridad en conglomerados urbanos de diverso tamaño Argentina, 1997



Fuente: Elaboración propia (SIEMPRO 2000).

En cada vivienda seleccionada, se identificaron los hogares que la ocupaban y se recabaron datos de la vivienda, de los hogares y de sus miembros. Los datos relevados, a través de ocho cuestionarios, resultaron de la integración de las propuestas e intereses de distintos sectores y equipos técnicos vinculados a diversos programas sociales de la ex-Secretaría de Desarrollo Social, así como de otras dependencias del Estado. El universo de la muestra abarca a la población residente en localidades de 5.000 o más habitantes, que representa el 96 % de la población urbana del país y el 83,4% de la población total (SIEMPRO 2000).

## Nuevos contextos y respuestas territoriales frente a la criminalidad

Se asocian, con la situación presentada anteriormente, una disminución del uso de los espacios públicos y un cambio en el tipo de urbanización en Argentina. Esto se expresa en una variedad de formas interrelacionadas. A continuación, se presenta una breve caracterización de la urbanización argentina de las últimas décadas, con énfasis en los desarrollos recientes y un análisis del impacto de la inseguridad en la reproducción de nuevas formas de urbanización caracterizadas por el 'encierro'.

### Breve caracterización de la urbanización en Argentina

La Argentina es uno de los países más urbanizados del continente, a fines de la década del 90 tenía un 85% de la población viviendo en ciudades. Así mismo, se lo identifica como un país con la presencia de importantes conglomerados urbanos donde habita un porcentaje notable de la población y se concentran las principales actividades económicas.

En líneas generales, las tres características centrales del sistema de ciudades argentinas son: la macrocefalia, la metropolización y la desestructuración de las tramas urbanas. Es decir, Argentina mantiene relación con el principal rasgo en América Latina: el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal (De Mattos 1997 y 1998). En Argentina, la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires representan más de un cuarto de la población total del país y presentan un índice de primacía de 3,5 (CEPAL 1998). Paradójicamente, a pesar de la presencia de un estado federal cuya acción podría disminuir las distorsiones regionales, la concentración de la actividad económica en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires, ha ido de la mano con un proceso de concentración poblacional en sus principales ciudades. Así entendida, la metropolización<sup>13</sup> se ha desarrollado paralelamente al primer proceso, ya que las provincias que representan la mayoría de la población nacional también concentran su población en pocas ciudades. De esta ma-

---

13 Argentina ejemplifica la tendencia de América Latina, que en el año 2000 tenía 52 ciudades de más de un millón de habitantes (CEPAL 2000).

nera, estamos frente a un doble proceso concentrador, primero a nivel provincial y segundo a nivel urbano.

Finalmente, la desestructuración de la trama urbana presenta la emergencia de una nueva lógica de utilización del suelo urbano, que da cuenta de “un conjunto de estrategias socio-territoriales que refuerzan la fragmentación de la ciudad” (Valdés 1999). Esta caracterización específica de la urbanización en Argentina, debilita las explicaciones sobre el incremento de la violencia criminal en las migraciones rural-urbana y la falta de inserción de un porcentaje poblacional en las actividades de las ciudades. Por el contrario, la situación en Argentina presenta un proceso paralelo de incremento de la pobreza urbana (ver tabla 5) y un incremento de la violencia criminal. Si bien diversos estudios han demostrado que no hay una relación directa entre ambos factores (Ayres 1998; Fainzylber, P. y otros 1998; Londoño 1996a y 1996b), se han encontrado importantes relaciones entre ambos fenómenos. En el caso de las ciudades argentinas, el evidente aumento de las desigualdades de ingreso de la población ha llevado a la conformación de guetos urbanos que dan cuenta de la autosegregación espacial a la que acuden ciertas clases sociales para limitar la interacción con miembros de otras clases. Sin ir al extremo de los *countries* privados, otros emergentes territoriales que se presentan como soluciones al problema de la seguridad son los barrios virtualmente cerrados por sistemas de seguridad, barrios con viviendas intramuros, entre otros.

A pesar de estos aparentes avances en el desarrollo de seguridad en diversos barrios, la criminalidad se sigue desplegando en las ciudades y va creciendo diariamente no sólo en su cantidad sino también en la gravedad de los hechos<sup>14</sup>. Esta situación ha llevado a diversos estudiosos del tema a proponer teorías que interpretan la concentración de la criminalidad en las ciudades más grandes del continente. En primer lugar, se propone que en estos conglomerados urbanos hay una concentración de ciudadanos con alto poder adquisitivo y que, por ende, se convierten en potenciales víctimas. Otra teoría propone que las personas con mayor posibilidad de convertirse en criminales están concentradas en las ciudades grandes. Esta concentración se genera principalmente por dos motivos; por un lado, el

---

14 Un ejemplo de este crecimiento de la gravedad de los hechos ocurridos son las tomas de rehenes que ocurren constantemente en las principales ciudades argentinas.

medio ambiente urbano podría favorecer el comportamiento criminal y, por otro lado, los jóvenes son un grupo poblacional que migra hacia las ciudades con mayor frecuencia. Finalmente, la tercera teoría basada en la capacidad de las instituciones de control, explica esta concentración por la menor probabilidad de arresto en las ciudades grandes que en las ciudades más pequeñas.

Evidentemente, ninguna de estas teorías explica la situación en todas las ciudades sino que, por el contrario, tratan de identificar problemáticas que muchas veces existen sobrepuestas en un mismo espacio urbano. La literatura sobre esta problemática es aún muy reciente en la Región; sin embargo, diversos estudios realizados en América Latina han ratificado que las tasas de victimización aumentan a mayor tamaño poblacional (BID 2000, Gaviria y Páges 1999). Especialmente, el trabajo de Gaviria y Páges demuestra que esta relación positiva se presenta no sólo en el agregado regional sino que está presente en todos los países de la Región. En este sentido, concluyen que no sólo las grandes ciudades tienen más crímenes, sino que aquellas ciudades que han crecido más rápidamente presentan una proporción aún mayor del crecimiento de la criminalidad. Naturalmente en Argentina, como en casi todos los países de la Región, estas dos tendencias se mezclan en grandes ciudades con un crecimiento sostenido y por ende un incremento casi diario de la criminalidad.

Por otro lado, diversos estudios realizados en países en desarrollo (principalmente en los EE. UU.) han sacado a luz la importancia de la demografía sobre el crimen, pero la carencia de información confiable en América Latina ha limitado estos estudios. Una excepción es el estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2000) que concluye que la propensión de los jóvenes a cometer crímenes es mayor en América Latina que en cualquier otro continente. De esta forma, el estudio de la pirámide poblacional permite evaluar las posibilidades reales de cambiar las tasas de criminalidad y la necesidad de dirigir las políticas públicas de seguridad hacia los jóvenes y los niños en temas como la educación y la salud.

## **Nuevas formas de utilización del espacio y su relación con la búsqueda de seguridad**

En América Latina, diversos estudios han analizado esta problemática y expertos como De Mattos observan que el fenómeno de urbanización periférica es parte de una nueva forma de re-metropolitanización (con fronteras difusas), en la que inciden dos tipos de estrategias complementarias: estrategias empresariales, orientadas a lograr nuevos horizontes para la valorización, y estrategias familiares o individuales, basadas en el automóvil, que expanden la frontera urbana. (De Mattos 1998). Más aún, en el presente estudio se propone que el aumento de la sensación de inseguridad urbana y la criminalidad son también fenómenos que han influenciado directamente sobre la urbanización periférica y, sobretodo, en el desarrollo de los barrios privados.

En este sentido, el incremento de la inseguridad en los principales conglomerados urbanos argentinos ha tenido una influencia directa sobre las formas de utilización del espacio. Si bien hay diversas formas de explicar este fenómeno, es evidente que la privatización de la vida (Lasch 1980) y la ansiedad sobre los espacios públicos van de la mano. Ciertamente, diversas encuestas sugieren que el miedo al crimen constituye un factor central en la explicación de por qué ciertos grupos de la población están constantemente abandonando los espacios públicos y privilegiando la seguridad de espacios cerrados (Crawford 1997). De esta manera, los espacios públicos se han convertido en áreas residuales tanto en su naturaleza como en su utilización. Para aquellos que siguen utilizándolos, particularmente para los jóvenes, su uso ha tomado forma de legitimación social y política en la que se desarrolla una lucha constante por el territorio. Esta situación de territorialismo, que se identifica especialmente con las pandillas juveniles, aumenta la sensación de inseguridad que sienten los demás en estos espacios. En consecuencia, diversos espacios públicos se han transformado en áreas abandonadas, en la mayoría de las ciudades argentinas.

Finalmente, cabe resaltar que se han desarrollado una disminución y, en algunos casos, desaparición de muchos canales tradicionales de participación social y política en la esfera pública como los clubes juveniles, las asociaciones barriales, entre otros. Esta tendencia, unida al abandono de los espacios públicos, constituye una significativa transformación de la noción de lo público y las experiencias ciudadanas de ello. En Argentina, este doble

proceso se evidencia en, prácticamente, todas las ciudades grandes e intermedias, y se evidencia con actores que toman un papel central en la nueva estructura urbana; los barrios privados, la urbanización periférica y la consolidación de las villas de emergencia. Paradójicamente, estos nuevos actores comparten la característica de representar un crecimiento y consolidación 'externos' a la ciudad. Evidentemente, la consolidación de estos actores urbanos ha llevado aparejadas una disminución del contacto social, una creciente tendencia al encerramiento y una pérdida de espacios públicos. Es decir, las nuevas formas de utilización del espacio son expresiones territoriales de la creciente marginación socioeconómica que existe en la sociedad argentina.

El explosivo crecimiento de la urbanización periférica y de los barrios privados urbanos o 'periurbanos' en Argentina ha sido estudiado desde diversas perspectivas. Sin embargo, la principal problemática que parece subyacente al fenómeno, el incremento de la inseguridad ciudadana, ha sido poco estudiada. Esta carencia de estudios que vinculen inseguridad con formas de utilización del espacio en América Latina y, especialmente, en Argentina tiene varias explicaciones, tal vez la más importante es la ausencia de datos a nivel 'micro', que permitan este tipo de análisis. La novedad de ambos fenómenos, es otro de los factores que han disminuido la producción de análisis serios sobre la problemática. En este sentido, el objetivo de este artículo es despertar interés entre los especialistas urbanos que estudian el fenómeno de la utilización del espacio urbano y la expansión territorial en la temática de la inseguridad y su vinculación con sus áreas de estudio.

El crecimiento de los barrios privados es una característica de la década del 90 en Argentina. Si bien en décadas anteriores la vida de barrio y la conformación de redes sociales en los barrios residenciales era una característica central de la urbanización en Argentina, la última década del siglo pasado muestra un notable incremento de barrios cerrados y privados. Estos establecen claras barreras de acceso y control a los espacios públicos internos a todas aquellas personas que no son miembros de la urbanización o invitados directos. De esta forma, se rompen las principales redes de conexión socioeconómica entre miembros de diversas clases sociales, que en épocas anteriores establecían relación de acuerdo a los servicios prestados (el caso de la tienda pequeña de abarrotes es emblemático) y se originó una clara demarcación de aquellas relaciones que están aceptadas dentro de estos espacios de segregación.

De esta manera, es evidente que estos nuevos actores de la ciudad se imponen con una clara intención de establecer marcas de separación entre aquellos que pueden pagar para vivir 'protegidos' por la seguridad privada de estos barrios y aquellos que quedan afuera. En este sentido, diversos estudios han analizado que los costos de vivir en barrios cerrados son altos en comparación con los costos de cualquier vivienda en espacios similares (Robert 2000).

Sin embargo, los interrogantes que atraviesan los estudios sobre la temática son: ¿qué es lo que impulsa a los habitantes de la ciudad hacia la urbanización cerrada?, ¿cuáles son sus expectativas?, ¿qué dejan afuera? Diversos estudios han apuntado a que los dos temas que reiteradamente se consideran a la hora de localizarse en un barrio privado son la seguridad y la calidad de vida. Esto se corrobora en estudios realizados en Córdoba y en Buenos Aires (Valdés 1999, Robert 2000). En la segunda investigación realizada sobre grupos de medios y altos ingresos de la zona norte se relevaron las siguientes opiniones: "...diversos aspectos de la vida urbana que se perciben como caóticos y sin posibilidad de solución a futuro... las dificultades de tránsito, el ruido, el aumento de la delincuencia, la degradación de los espacios verdes y la instalación de grandes centros comerciales sin planificación previa (...) esta degradación contrasta con los estilos de vida deseados por estos sectores sociales, donde la seguridad, la tranquilidad, el goce de los espacios verdes y las prácticas deportivas, forman parte fundamental de la calidad de vida perdida" (Robert 2000).

Otro aspecto central en el análisis de la relación entre la criminalidad, y más específicamente la sensación de inseguridad, y las urbanizaciones cerradas es la relación que se establece entre éstas y el resto de la comunidad. En la actualidad, en diversas ciudades argentinas se han empezado a establecer normativas que regulan la forma de urbanización y la utilización de la seguridad privada, pero son pocos los intentos públicos realizados para analizar el impacto del desarrollo de este tipo de urbanizaciones en localidades ya establecidas. Si bien se habla del potencial económico que muchas de estas inversiones privadas generan en las localidades donde se desarrollan, la literatura carece de estudios donde se evidencie este beneficio en términos económicos y sociales. En este último punto, es evidente que la población que habita en localidades donde se desarrollan los barrios privados, se ve marginada de los beneficios que éstas generan y

se transforma en generadora de servicios menores (como panaderías y ferreterías) ya que incluso la mayoría de los gastos se realizan en grandes supermercados y *shopping-malls* que se ubican estratégicamente cerca de este tipo de proyectos.

### El nuevo rol de la gestión local

La violencia urbana en América Latina debe ser enfrentada desde el gobierno local. La definición de los problemas que ocurren en una determinada ciudad, barrio o localidad se realiza con mayor detalle en este nivel de gobierno, en un proceso de amplia participación de la ciudadanía. La primera tarea que esto implica es la identificación de los factores claves que producen violencia. Diversos investigadores señalan las divisiones étnicas o comunitarias, las demandas de democratización por sectores políticamente movilizados, la fuerza y el alcance creciente del crimen organizado en el mundo en desarrollo (donde el poder de estas organizaciones delictivas excede claramente al de las autoridades locales), la facilidad para disponer de medios de violencia y el carácter destructivo de la delincuencia son algunos de estos factores. Sin embargo, un factor central es el crecimiento de la pobreza y la marginación en la mayoría de países en desarrollo, pero esta relación entre pobreza y criminalidad no es directa sino que está mediada por el carácter de la sociedad civil y, especialmente, de la dimensión del ‘capital’ social del que ésta disponga<sup>15</sup>. El capital social facilita la acción coordinada entre individuos y grupos, mejora la eficiencia de las transacciones sociales y brinda un grado de cooperación y solidaridad social que puede amortiguar los efectos más duros de las crisis económicas sobre la población. Analizar estos diversos factores y sus relaciones, permite entender por qué la prevención del delito no es sólo un problema legislativo o de las agencias gubernamentales vinculadas a esta temática sino que debería involucrar a la sociedad en su conjunto.

La agudización de la violencia criminal ha traído consigo la aparición y desarrollo de nuevos actores que buscan participar en el diseño e imple-

---

15 El término ‘capital social’ es entendido como las normas y redes sociales que facilitan las acciones sociales y por ende tienden a mejorar la eficiencia del funcionamiento social (Putnam 1993).

mentación de políticas públicas que disminuyan esta problemática. Si bien el gobierno local se perfila como el ámbito natural para el desarrollo de estas políticas de prevención, no posee una tradición política consolidada y tiene poco poder en la interacción política. Más aún, la participación del gobierno local en la prevención de la violencia criminal se ve problematizada por la aparición de dicotomías relacionadas principalmente con la participación de ciertos sectores o instituciones, como la policía, en las medidas implementadas. Si bien este debate se presenta en la definición de las acciones que debe desarrollar el gobierno local frente a la violencia criminal, son dicotomías falsas porque es evidente que para lograr una política efectiva es necesario contar con la participación de los diversos grupos sociales, así como con las instituciones encargadas de controlar la criminalidad.

De esta manera, es necesario enfatizar que la formulación de políticas locales de prevención debe ser abordada desde la constante coordinación con las instituciones encargadas del control, los gobiernos provinciales y el nacional y las organizaciones no gubernamentales. En resumen, las acciones que se pueden llevar a cabo desde el gobierno local pueden ser de tres tipos (Sozzo 1999): a) establecimiento de instancias de debate político; b) establecimiento de producción de conocimiento, y c) establecimiento de instancias de intervención. La experiencia argentina muestra una concentración en el primer tipo de acción; es decir, en el desarrollo de debates políticos sobre la intervención que permite disminuir el crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, esta priorización de la discusión política minimiza la producción de conocimiento a nivel local e incluso provincial. Es evidente que los esfuerzos de análisis de la problemática responden a intereses aislados y, en muchos casos, desconectados. De esta manera, el tercer tipo de acción, la intervención directa, se concentra en políticas de control que no requieren de la realización de un diálogo social.

Así, se puede afirmar que en América Latina la implementación de políticas de prevención de la violencia criminal está en sus inicios, con programas donde aparece la necesidad de organización comunitaria, es así como se han desarrollado los 'consejos de prevención del crimen' en casi todos los países europeos y en algunos de América Latina (Vandershueren 1997). Por ejemplo, la ciudad de Cali, Colombia, es uno de los casos más interesantes, en donde esta práctica de gestión local con base en la participación ciudadana ha tenido éxito. El programa DESEPAZ logró la participación de los

más importantes actores sociales de la ciudad, así como de la comunidad en general, y ha tenido un impacto importante sobre la tasa de criminalidad en los últimos años (Concha 1994).

De acuerdo al éxito alcanzado por estas iniciativas de prevención es evidente la necesidad de reforzar el papel del gobierno de las ciudades en este tema. En este sentido se deben apoyar las medidas de prevención implementadas a nivel local, ya sean medidas de acción de corto plazo sobre grupos vulnerables o de largo plazo que requieren de la intervención del gobierno provincial e incluso nacional para la consecución de sus objetivos. En la búsqueda de la disminución de la violencia criminal es necesario asumir que la prevención es responsabilidad de todos los ciudadanos y por tanto los líderes políticos deben impulsar el desarrollo de acciones comunitarias. La relación entre los programas de prevención y los programas sociales es directa, por ejemplo los programas especiales destinados a grupos vulnerables, algunos de los cuales pueden ser especialmente susceptibles a la violencia criminal, son cruciales para la prevención de largo plazo. Por ejemplo los programas de reintegración de niños de la calle desarrollados en México por UNICEF y algunas ONG muestra que el apoyo de las autoridades locales es imprescindible para lograr éxito en este tipo de emprendimientos (Vandershueren, 1997).

Finalmente, los gobiernos locales requieren del apoyo de los gobiernos provinciales y nacional para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y el trabajo con la policía y la justicia. En este sentido es necesario involucrar a la policía en estos proyectos mediante la protección de la población vulnerable como los niños y las mujeres maltratadas. Esto presupone que la fuerza policial se presente en cercanía a las personas, que no sea únicamente represiva sino que esté dispuesta a resolver los problemas junto con los ciudadanos. Por otro lado, la justicia posee un rol clave en la prevención de la criminalidad, la protección de las víctimas y la educación de los ciudadanos. Sin embargo, para lograr el impacto necesario la justicia debe tornarse en algo accesible para el ciudadano promedio por lo que las nuevas formas de mediación penal, justicia local y conciliación deben de considerarse para aumentar su efectividad. Ejemplos de este tipo de innovaciones en la gestión de la justicia se han desarrollado en diversas partes del mundo con resultados variados, sin em-

bargo en la mayoría de casos la implementación de una justicia local que incluya nuevas perspectivas a la participación local es alentadora en la búsqueda de la disminución de la violencia criminal.

### **A modo de conclusión**

El desafío que se presenta a las ciudades argentinas en la primera década del Siglo XXI es central para su redefinición como espacios de comunicación y desarrollo de sus habitantes. Este desafío está cruzado por dos problemáticas que obstaculizan su obtención: el crecimiento de la criminalidad y el desarrollo de la urbanización privada. El presente artículo presenta un primer acercamiento a ambas problemáticas y la compleja red de relaciones que las entrelazan.

De este diagnóstico inicial resaltan cinco problemas: (1) el crecimiento de la violencia urbana y específicamente de la criminalidad en prácticamente todas las ciudades del país; (2) el incremento de la sensación de inseguridad en la población urbana; (3) el abandono progresivo de los espacios públicos; (4) la consolidación de la urbanización periférica y cerrada y (5) la conformación de territorios del miedo y de la seguridad privada. Estos problemas plantean una serie de desafíos a los estudiosos del tema así como a aquellos ligados a la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad a nivel local, provincial y nacional.

En este sentido se propone la necesidad de establecer redes de investigación que profundicen los diagnósticos elaborados, así como que realicen estudios analíticos que encuentren otras aristas a la problemática mencionada. Esto, unido al desarrollo de la participación comunitaria en la gestión local, pondrá en evidencia la necesidad de desarrollar un programa de recuperación de la ciudad como espacio de libertad, participación y seguridad.

## Anexo

**Tabla 1**  
Lugar donde se produjeron los homicidios, Argentina 1999  
(en porcentajes)

<i>Tipo de lugar</i>	Córdoba	San Miguel de Tucumán	Santa Fe	Rosario
Calle	46.2	39.3	68.7	50.9
Comercio	8.5	-	1.6	5.4
Casa	23.5	39.3	21.8	23.6
Lugar público	13.2	-	4.6	18.2
Otro lugar	8.5	21.5	3.1	1.8
No consta	-		-	1.8
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, 2000.

**Tabla 2**  
Indicadores de victimización y sensación de inseguridad, Argentina 1999

	Capital	GBA	Rosario	Córdoba	Mendoza
Probabilidad de ser víctima (a)	83.0	84.7	82.7	69.4	82.7
Fue víctima en 1999	33.5	35.7	40.8	32.7	38.4
Víctima de robo con violencia					
En últimos 5 años	24.7	28.6	24.6	21.1	13.2
En 1999	44.8	44.7	42.5	50.6	36.5
No denunció	64.6	60.0	69.1	53.0	58.3
No denuncia por falta de confianza (b)	54.1	51.2	47.2	45.9	35.1
Policía pasa frente a su casa todos los días	51.8	40.1	28.6	28.7	36.7
Se siente seguro en su barrio	36.8	28.6	30.6	21.5	30.4

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, 2000b. Elaboración Propia.

(a) esta categoría agrupa aquellos que respondieron que la posibilidad de ser víctimas de un delito es muy probable y bastante probable

(b) esta categoría agrupa aquellos que respondieron que no denunciaron el hecho porque la policía no hubiera hecho nada, la justicia no hubiera hecho nada o por miedo a la policía.

**Tabla 3**  
Victimización por sexo, edad y lugar, Argentina 1999

	Víctima de hurto en 1999	Víctima de robo con violencia en 1999
<b>Sexo</b>		
Hombre	3.0	1.39
Mujer	7.5	1.37
<b>Edad</b>		
16-29	45.2	14.8
30-49	44.4	13.2
50-65	37.5	12.3
+65	20.3	7.6
<b>Lugar</b>		
Capital	1.25	12.1
GBA	1.36	14.5
Rosario	1.44	12.7
Córdoba	1.11	9.4
Mendoza	1.29	6.6

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, 2000b. Elaboración Propia.

**Tabla 4**  
Victimización por estrato socioeconómico, Argentina 1999

	Bajo	Medio	Alto
No denunció			
* Total	68.9	64.1	62.6
* Hurto	69.5	52.9	48.7
* Robo con violencia	66.2	59.5	51.8
Califica como bueno el trabajo de la policía	36.0	30.5	29.2
Es correcto poseer armas	54.6	50.9	40.3
Sensación de inseguridad	68.4	70.3	67.4
Piensa que es nada probable que sea víctima	6.1	3.5	2.7

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, 2000b. Elaboración Propia.

**Tabla 5**  
**Indicadores sociales de los principales aglomerados urbanos, Argentina, 1997**

	Total (a)	Gran Ciudad de Buenos Aires	19 Partidos de Buenos Aires	Gran Buenos Aires	Gran La Plata	Gran Córdoba	Gran Mendoza	Gran Rosario
Desocupación total	13.7	14.3	11.1	15.6	14.7	16.1	6.1	13.1
Desocupación jefes de hogar	9.2	10.3	8.0	11.3	9.0	10.5	4.2	8.9
Desocupación 15-19 años	35.7	19.2	19.7	12.4	28.8	23.4	10.0	21.5
Desocupación 20-24 años	20.4	36.8	9.4	19.0	42.2	34.8	18.5	34.9
Desocupación sin educación primaria	15.7	17.9	10.1	18.4	11.0	15.0	6.4	13.8
Jóvenes 15 y 24 años sin estudio o trabajo	13.8	14.3	7.1	16.4	11.1	13.0	10.5	14.9

Fuente: Siempre, 1998.

(a) Principales aglomerados urbanos consolidado de Argentina, 1997.

## Bibliografía

- Ayres, R.  
1998 *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. World Bank. Washington DC.
- BID  
2000 *Geography and Development*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Búvinic, M. y A. Morrison  
1999 *Notas técnicas sobre la violencia*. BID. Washington D.C.
- Bursik, R. y T. Webb  
1982 "Community change and patterns of delinquency", en *American Journal of Sociology*. v. 88.
- Carrión, F.  
1996 "Violencia urbana, nuevos escenarios", en *Chasqui*, n.53. Ecuador. p. 43-46.
- 
- 1998 "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en *Documentos del Riadel*, Ecuador.
- Cerro, A y Meloni, O.  
1999 *Análisis económico de las Políticas de Prevención y Represión del delito en la Argentina*. EUDECOR, Córdoba.
- CEPAL  
1998 *Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana*. CEPAL, Santiago
- CEPAL  
2000 "Nuevo rostro en las ciudades de la región" En: *Notas de CEPAL*, CEPAL, Santiago.
- Citara, R.  
1995 "El plan penitenciario Bonaerense". En: *Revista del servicio penitenciario Bonaerense*. N.8. Buenos Aires.
- Chichero, D. y Feliu, P-  
1999 *Consultations with the poor. National Synthesis report. ARGENTINA*. Banco Mundial, Buenos Aires.

- Concha, E.  
1997 *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito
- Crawford, A.  
1997 *The local governance of crime. Appeals to community and partnerships*. Clarendon, Great Britain.
- Dammert, L.  
2000 “Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La situación en Argentina”, *Serie Políticas Sociales* N.43. CEPAL. Santiago de Chile.
- De Mattos, C.  
1996 “Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana” En Revista *EURE* N.65. Santiago, Chile.
- 
- 1997 “*Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: Hacia un planeta de archipiélagos urbanos.*” UBA, (mimeo)
- 
- 1998 “*Globalización, movimiento de capital y expansión metropolitana: perspectiva para ciudades latinoamericanas*” Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile (mimeo).
- De Roux, G.  
1997 “Ciudad y violencia en América Latina”, en Concha, A. (1997). *Ciudades violentas en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Dirección Nacional de Política Criminal  
2000 Información Estadística Criminal en Argentina, [www.dnpc.jus.gov.ar](http://www.dnpc.jus.gov.ar)
- 
- 2000b *Estudio sobre victimización en centros urbanos de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Dockemdorff, E. y otros  
2000 “Santiago de Chile: metropolization, globalization and inequity”. *Environment and Urbanization* vol.12, n. 1

- “¿El crimen paga en la Argentina?”, en *Novedades Económicas*. Abril, 1997, Edición Especial, IERAL, Córdoba.
- Fainzylber, P. y otros  
1998 *Determinants of crime rate in Latin America and the world: an empirical assessment*. World Bank Latin America and Caribbean Studies. Washington DC.
- Ferraroti, F.  
1981 Social marginality and violence in neourban societies”, en *Social Review*, v.48, n.1 Spring
- Gaviria, A. y Pagés, C  
1999 “*Patterns of crime victimization in Latin America*” BID, Working Paper # 408, Washington DC.
- Giddens, A.  
1998) *The Nation-State and violence*. Polity Press, Uk.
- Glaser, E. y Sacerdote, B.  
1996 “*Why is there more crime in cities?*” NBER, Working Paper, 5430.
- Lasch, C.  
1980 *The culture of narcissism*, Sphere Books, London.
- Londoño, J.L.  
1996a “Violence, psyche and social capital”, en *Second Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean*. Bogotá.
- 
- 1996b *Urban poverty and violence: Consolidation or erosion of social capital?* II Annual World Bank conference on development in Latin America and the Caribbean. Bogotá.
- Moser, C. y Shrader, E  
2000 “*Crimen, violencia, y pobreza urbana en América Latina. Hacia un marco de referencia integrado*” (mimeo)
- Mulvey, E. y E. Silver  
1999 *Violence and mental illness among the general population: does neighborhood context matter?*, en: [www.ncovr.heinz.cmu.edu/docs/research\\_proposal.htm](http://www.ncovr.heinz.cmu.edu/docs/research_proposal.htm)

- Neira, E.  
1990 "Un caso de violencia: Colombia", en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Pécaut, D.  
1996 "Pasado, presente, futuro de la violencia", en *Revista de análisis político*, n.1, Bogotá.
- Piqueras, M.  
1998 *Buen gobierno, seguridad pública y crimen violento*. IDL, Lima.
- Putnam, R.  
1993 *Making democracy work. civic traditions in modern Italy*. Princeton.
- Ratinoff, L.  
1996 "Delincuencia y paz ciudadana", en Interamerican Development Bank *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. Encuentro de Reflexión. Washington DC.
- 
- 1997 *El desafío de la violencia criminal urbana*, BID, Washington.
- Regalado, J.  
1998 "Inseguridad y violencia en las ciudades", en *Chasqui*, n.60. Ecuador. p. 58-60  
Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, <http://www.jus.gov.ar/minjun/ssjyal/Reincidencia>
- Rivera, F.  
1999 "Violencia y seguridad ciudadana", en *Iconos*. n.7 Revista de FLACSO-Ecuador. p. 32-45.
- Robert, F.  
2000 "La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región Metropolitana de Buenos Aires", mimeo.
- Rodríguez, A. y L. Winchester  
1996 "Cities, democracy and governance in Latin America" en *International Social Science Journal*, v.48, n.1, p.75

- Rojas, E. edit  
1998 *La ciudad del Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Sack, R.  
1986 *Human territoriality: Its theory and History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Siempro  
2000 *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, SIEMPRO, Buenos Aires.
- Siempro  
1998 *Indicadores de seguimiento de la situación social. 1er semestre de 1998*. Buenos Aires.
- Sozzo, M.  
1999 *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevas Perspectivas*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Vandershueren  
1997 *Towards safer cities*. UNCHS, Habitat (mimeo).
- Valdés, E.  
1999 “La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos. Los guetos de la riqueza” En: *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N. 12, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Zubilaga, V. y A. Cisneros  
1997 *La construcción social del temor a la violencia delincuencial: una perspectiva de habitantes de barrios populares y urbanizaciones de Caracas*. Caracas

# Exclusão Territorial e Violência

## O Caso do Estado de São Paulo

Raquel Rolnik<sup>1</sup>

### Exclusão territorial e violência

Se tivéssemos que apontar apenas um elemento – comum e o suficientemente forte – para definir cidades brasileiras histórica e regionalmente distintas, este seria sem dúvida a existência (e permanência no tempo) de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas convivendo, muitas vezes conflitando, no interior da mesma cidade. Os morros e o asfalto na zona sul do Rio de Janeiro, o centro e as periferias da metrópole paulistana, o mangue e a orla na cidade à beira-mar são traduções territorialmente distintas da desigualdade de oportunidades urbanas que define nossas cidades.

Mais do que expressar diferenças econômicas e sociais, este contraste tem implicações profundas na forma e no funcionamento das cidades. O espraiamento em periferias precárias tem levado a uma necessidade absurda de viagens que atravessam a cidade, para conectar cotidianamente espaços de não-cidade às centralidades concentradoras de emprego, oportunidades econômicas, culturais, etc. Os efeitos urbanísticos decorrentes da persistência desta dinâmica são devastadores e ocorrem nos dois termos

---

1 Raquel Rolnik, arquiteta, urbanista e mestre em planejamento urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e doutora pela New York University. É professora titular de Planejamento e coordenadora do curso de mestrado em urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. É membro do corpo técnico do Instituto Pólis.

desta equação. Nas periferias (ou favelas, ocupações, invasões), o urbanismo é eternamente incompleto, e no mais das vezes, de risco.

Urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território. As terras onde se desenvolvem estes mercados de moradia para os pobres são, normalmente, justamente aquelas que pelas características ambientais são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças. As construções raramente são estáveis, e a posse quase nunca totalmente inscrita nos registros de imóveis e cadastros das prefeituras. O risco é, antes de mais nada, do morador: o barraco pode deslizar ou inundar com chuva, a drenagem e o esgoto podem se misturar nas baixadas – a saúde e a vida são assim ameaçadas. No cotidiano, são as horas perdidas no transporte, a incerteza quanto ao destino daquele lugar, o desconforto da casa e da rua.

Mas, neste caso, o urbanismo é de risco para a cidade inteira: por concentrar qualidades num espaço exíguo e impedir que elas sejam partilhadas por todos, os espaços melhor equipados da cidade sentem-se constantemente ameaçados por cobiças imobiliárias, por congestionamentos, por assaltos.

E quando a erosão causada pelos desmatamentos e ocupações das encostas se acumula nas baixadas, rios e córregos, toda a cidade sofre com as enchentes. E quando o excesso de veículos e viagens provoca o colapso da circulação, é toda a cidade que para.

Portanto, a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação da cidade como um todo a um urbanismo de risco.

O objetivo deste texto é explorar o nexos entre urbanização de risco e a violência urbana, que aparenta ser a face mais visível e recente desse modelo, utilizando a experiência concreta de diferentes cidades no Estado de São Paulo. Para construir tais relações, é importante entendermos a forma como diferentes padrões de desenvolvimento econômico e tendências demográficas contribuem para a geração de uma urbanização de risco, e como as políticas de planejamento e gestão urbana interagem com esta.

A base empírica deste estudo é uma pesquisa estruturada para avaliar o impacto de regulação urbanística no funcionamento de mercados residenciais nas cidades do Estado de São Paulo com mais de 20.000

habitantes, conduzida em 1997-98 e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e o Lincoln Institute of Land Policy<sup>2</sup>. A base da pesquisa foi um questionário enviado a 220 municípios<sup>3</sup>, que foi respondido por 118 deles. Utilizando os dados desse questionário, combinados com uma tabulação especial do Censo de 1991, pudemos avaliar até que ponto instrumentos de planejamento e controle do uso do solo – que em princípio são desenhados para proporcionar cidades ambiental e socialmente equilibradas – atingem seus objetivos em municípios do Estado de São Paulo. O questionário explora os processos de planejamento e regulação urbana existentes nas cidades e as condições sob os quais eles foram produzidos e implementados. De posse dessa informação, organizamos um *ranking* de cidades, de acordo com a existência de diferentes legislações de controle de uso do solo, de forma que as cidades foram arroladas desde a “mais regulada” até a “menos regulada”<sup>4</sup>.

As informações do Censo de 1991 foram utilizadas para construir um indicador – “exclusão territorial” – cruzando informações sobre condições na habitação. Com essa proposta, construiu-se uma matriz de 4 tipos de informação (referentes a condições de habitabilidade das casas, localização, infra-estrutura disponível e número de cômodos) transformadas em variáveis dicotômicas (adequada ou inadequada)<sup>5</sup>. O indicador mede a

---

2 O relatório final da pesquisa encontra-se disponível sob a forma de CD-ROM.

3 220 é o número de municípios com população acima de 20.000 habitantes no Estado de São Paulo. O recorte foi estabelecido baseando-se em artigo constitucional de 1988, que determina que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes são obrigados a implementar processos de planejamento e regulação urbanística em seu território. A mesma determinação já existia anteriormente, desde 1975, quando um decreto federal restringira o acesso dos municípios a créditos e empréstimos federais (inclusive à cooperação internacional) para expansão de infraestrutura e serviços àqueles que apresentassem um plano diretor municipal justificando o projeto em questão.

4 Plano Diretor, Leis de Uso e Ocupação do Solo e outras normas que compõem estratégias de regulação urbanística foram consideradas.

5 A metodologia e o tratamento dos dados foram desenhados por Aurílio Caiado. Para avaliar infraestrutura, foram levadas em consideração quatro variáveis: rede de água e esgotos, coleta de lixo e iluminação pública. Se o domicílio está conectado ao sistema de água encanada, é considerado adequado; todos os outros sistemas (poços, açudes, acessos públicos coletivos, etc) são considerados inadequados. Para esgotos, sistemas públicos ou fossas sépticas são considerados adequados, enquanto todas as outras soluções (queimar os detritos, enterrá-los, deixá-los em terrenos vazios, despejá-los nos rios, lagoas ou mar) são consideradas inadequadas. Para iluminação pública, considera-se adequado o sistema elétrico com relógios nos domicílios, e todas as outras soluções (sistema elétrico sem relógios, sistemas a óleo ou querosene são inadequados).

porcentagem de domicílios em determinando município excluídos de condições urbanas mínimas.

O conceito de “exclusão territorial” foi construído procurando superar as dificuldades de leitura dos índices tradicionais de porcentagem de cobertura de infra-estrutura e indicadores gerais de condições de domicílios que, não territorializados, deixam de revelar uma imagem fiel das diferenças de condições urbanas no interior de um município. Cruzando os indicadores, poderemos esboçar mais claramente um quadro de onde a urbanização é “completa”, e onde ela é precária ou incompleta por qualquer razão. Este indicador pode também contribuir para medirmos a segregação urbana, cruzando-o com dados de renda familiar, renda de chefes de família, cor e outras variáveis econômicas e sociais.

Escolhemos o termo “exclusão territorial” com a proposta óbvia de relacioná-la com o conceito de exclusão social, muito mais do que com pobreza ou disparidades sociais. Este conceito – que relaciona a acumulação de deficiências de várias ordens à vulnerabilidade – tem sido progressivamente utilizado em políticas públicas e pode ser entendido como a negação(ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais (Castel, 1995; Paugam, 1996). A exclusão social é vista como uma forma de analisar *como e porquê* indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, abrangendo portanto não só a falta de acesso a bens e serviços – que significam a satisfação de necessidades básicas – mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política (Rodgers, 1995).

Para analisarmos melhor os resultados da pesquisa, cruzamos também os números obtidos com dados adicionais sobre as cidades: taxas de crescimento da população, valor adicionado per capita, receita municipal per capita e porcentagem de chefes de famílias ganhando menos de 2

---

Em relação às condições de habitação, foram consideradas adequadas habitações com paredes de alvenaria, madeira aparelhada ou taipa não revestida, com cobertura de laje de concreto, telha de barro, cimento amianto, zinco ou madeira aparelhada. Habitações feitas de palha ou materiais aproveitados foram consideradas inadequadas, assim como domicílios improvisados ou habitações coletivas(cortiços).

salários mínimos. Toda a informação foi processada em uma base de dados GIS para criarmos um mapa da exclusão territorial no Estado de São Paulo.

Em uma segunda fase da mesma pesquisa, foram feitos estudos de caso tendo como objeto de estudo três municípios escolhidos dentre os 118 – considerados representativos das diferentes padrões de exclusão territorial encontrados na primeira etapa – para aprofundarmos a análise. Posteriormente, cruzamos os dados com indicadores de violência urbana<sup>6</sup>, no âmbito de um grupo de trabalho organizado pelo Woodrow Wilson Center for International Scholars<sup>7</sup>.

### **Mapeando a Exclusão Territorial no Estado de São Paulo**

O Mapa 1 e a Tabela 1 (porcentagem de domicílios em situação adequada) nos dão uma idéia clara da regionalização da urbanização precária: as situações mais agudas de exclusão territorial encontram-se na fronteira da periferia da Região Metropolitana de São Paulo (Embu-Guaçu-1,35; Arujá-6,26%; Francisco Morato-7,46% e também Rio Grande da Serra, Cotia, Embu, Cajamar, entre outros), mas o fenômeno se repete nas cidades periféricas da Baixada Santista, Litoral Norte, Campinas, Vale do Paraíba e Sorocaba. A precariedade urbanística situa-se exatamente na periferia dos polos mais dinâmicos e ricos de São Paulo, para onde se desconcentrou a grande indústria a partir os anos 70. A região delimita, do ponto de vista urbanístico, o raio de um padrão de desenvolvimento urbano baseado em grandes zonas industriais, em sistemas de transporte sobre pneus e na expansão de assentamentos populares precários, espalhando exclusão territorial em suas fronteiras.

O cruzamento entre o valor adicionado per capita e a variável anterior reforça o argumento; entre as dez cidades com o maior valor adicionado per capita no Estado de São Paulo, seis pertencem ao grupo de cidades com o

---

6 Trabalhamos principalmente com a taxa de homicídios per capita, porque este é o indicador mais confiável para medir a violência, registrado por autoridades de saúde pública, que possuem um sistema muito consolidado de registro de mortes por causa no Estado de São Paulo.

7 Woodrow Wilson International Center for Scholars – Comparative Urban Studies Project on Urbanization, Population, Security, and the Environment. Grupo de estudos sobre população, ambiente, urbanização e segurança, Washington, 1998/99.



mais baixo percentual de domicílios em situação adequada. Nesses casos, as indústrias localizam-se em um município situado na periferia de um grande centro urbano e são conectadas a este por sistemas de estradas de rodagem (é o exemplo de Monte-Mor na periferia de Campinas; Mauá, na periferia do ABC; ou Cubatão, entre São Paulo e Santos). As indústrias atraem trabalhadores, mas diante da mais absoluta ausência de controles de impacto ambiental, investimentos em expansão de infra-estrutura urbana ou provisão residencial, contribuem para a degradação ambiental e a criação de mercados residenciais ilegais de baixa renda. Essas cidades economicamente vibrantes são então, cada vez mais, habitadas exclusivamente por uma população de baixa renda (já que executivos e gerentes vivem em centros próximos ou em São Paulo). Trata-se de um padrão de desenvolvimento econômico com altos níveis de concentração de renda e fortes desigualdades regionais, produzindo uma máquina voraz de exclusão territorial.

Outro padrão, também fortemente ligado à presença de riquezas, emerge nos locais turísticos localizados no interior da mesma mancha macrometropolitana. Cidades costeiras (como Guarujá e Caraguatatuba) ou

**Tabela 1**  
**Preços relativos de terra /1998**

	Preço	Diadema	Guarujá	Jaboticabal
	Média	R\$206,00	R\$416,13	R\$41,00
	Mais caro	R\$273,00	R\$870,00	R\$100,00
	Mais barato	R\$83,00	R\$10,00	R\$14,23
	Relação entre os dois extremos	3,29	37,00	7,03

Fontes: Diadema - PMD – Banco de Dados sobre o valor do preço da terra 1991/1998

Guarujá :PMG - Planta de Valores Genéricos 1998

Jaboticabal: pesquisa de preços feita com corretores

estâncias de montanha (como Campos de Jordão) apresentam este padrão. Tais regiões foram urbanizadas por investidores imobiliários, oferecendo segundas residências para diferentes segmentos de mercado (de apartamentos de classe média a condomínios luxuosos e marinas), atraindo trabalhadores da construção civil e empregados domésticos – funcionando também como cidades-dormitório de centros industriais vizinhos (como Guarujá em relação ao Porto de Santos ou Caraguatatuba em relação ao Porto de São Sebastião). Nesses casos, situam-se municipalidades com os mais baixos valores adicionados per capita, vizinhas de municipalidades com os mais altos.

O padrão de exclusão territorial tem evidentemente a ver com a concentração de renda, pois, como vimos, as piores condições do Estado ocorrem nas áreas mais desenvolvidas e ricas.

Porém a distribuição de renda não explica tudo, pois outras regiões do Estado de São Paulo com um nível mais baixo de exclusão territorial possuem mais ou menos a mesma estrutura de renda, ou, em algumas elas, os salários dos mais pobres são ainda mais baixos<sup>8</sup>. Para compreendermos um modelo de desenvolvimento urbano que reproduz continuamente novas fronteiras de precariedade, é importante considerar como funcionam os mercados de terras, assim como o impacto do planejamento e regulação do uso do solo na configuração desses mercados.

8 A região mais pobre do Estado é o Vale do Ribeira, a Sudeste do Estado, que compreende 14 municípios e 226,413 habitantes, 45,17% deles considerados indigentes. As periferias da capital, ou 38 municípios, possuem 6 milhões de habitantes, 5% dos quais considerados indigentes.

### **Legislação urbanística e mercados informais de terras em cidades industriais – as relações perversas**

O caso de Diadema tipifica o processo da grande expansão industrial na região Metropolitana. Quando a indústria chega em Diadema (nos anos 60 e 70) acelera-se o crescimento demográfico, gerando uma expansão horizontal de grandes proporções, que não cria exatamente um espaço urbano.

Diadema era uma cidade de 12.000 habitantes em 1960. Em 1971, uma nova estrada ligando São Paulo ao Porto de Santos foi construída, cruzando o território da cidade e atraindo pequenas e médias plantas industriais, satélites das grandes fábricas de São Bernardo. Em função de sua localização na periferia Sudeste da metrópole, Diadema recebeu apenas migrantes de baixa renda. Na ausência de um grupo significativo de alta ou mesmo média renda, configuraram-se apenas dois segmentos no mercado de terras: um para usos industriais e outro, para loteamentos residenciais de baixa renda.

Em 1973, um Plano Diretor para a cidade foi aprovado, definindo uma regulação do uso do solo, na qual mais de dois terços das terras do município – as áreas melhor urbanizadas – foram destinadas para usos industriais. Além da regulação municipal, em 1976, uma lei estadual de preservação ambiental para a proteção das áreas de mananciais da urbanização excluiu 724 hectares (ou 23,55% do território do município) de qualquer uso urbano, exceto o de baixíssima densidade para alta renda.

O efeito imediato dessa estratégia de controle do uso e ocupação do solo regulações foi um excesso de oferta de terra para a indústria (em 1990, aproximadamente 40% das glebas destinadas para o uso industrial estavam vazios), levando a uma escassez de terra urbana destinada para uso residencial e outros. Essa equação, num contexto de altos índices de crescimento demográfico (20,42% por ano nos anos 60 e 11,23% nos anos 70) provocaram uma expansão periférica, ocupando áreas não urbanizadas, e consumindo vorazmente toda a terra não destinada para usos industriais, inclusive as áreas de preservação ambiental. Sem outra alternativa, com uma oferta quase inexistente de zonas destinadas para os pequenos lotes residenciais de baixa renda, a expansão urbana foi, em sua maior parte, irregular, feita por mercados informais que não se adequavam a qualquer

padrão de urbanização<sup>9</sup>. O resultado foi que no início dos anos 80 apenas 30% das ruas existentes eram pavimentadas, 50% dos domicílios estavam conectados à rede de água, e a taxa de mortalidade infantil era de 83/1000<sup>10</sup>.

Esse padrão guarda algumas semelhanças com o caso de Guarujá, localizado na periferia de uma região de crescimento rápido – a Baixada Santista, onde instalaram-se indústrias (a maior parte em Cubatão) e equipamentos portuários (a maior parte em Santos)<sup>11</sup>. Trabalhadores que não tinham acesso à terra e habitação na área urbanizada de Santos, assentaram-se na porção noroeste da ilha vizinha de Guarujá, formando o núcleo de Vicente de Carvalho, próximo ao canal que liga a ilha de Santos. Como Diadema, nos anos 60 e 70, o município de Guarujá atraiu como população permanente quase exclusivamente migrantes de baixa renda, pois funcionários mais qualificados das indústrias da Baixada residiam em Santos ou São Paulo.

Mas Guarujá combina a “cidade-dormitório” ao turismo, utilizando sua porção Sudeste como um balneário. A “Pérola do Atlântico”<sup>12</sup>. Neste caso, a estratégia do Plano Diretor de Guarujá (de autoria de Jaime Lerner, aprovado em 1978) e de sua legislação urbanística era a de preservar as áreas melhor urbanizadas para o uso balneário e simplesmente “esquecer” os mercados residenciais de baixa renda, em um contexto de grande crescimento demográfico<sup>13</sup>. A orla urbanizada – que sempre contou com rede de água e saneamento, pavimentação e iluminação e constantes investimentos em confortos urbanos – foi minuciosamente zoneada para os diferentes segmentos de mercado de veraneio, bloqueando seu acesso a mercados residenciais de baixa renda. Este objetivo foi atingido fixando-se padrões urbanísticos completamente estranhos às lógicas econômicas e espaciais dos assentamentos de baixa renda, ou seja, lotes de 500m<sup>2</sup> de área mínima, para residências unifamiliares, prédios de apartamentos com grandes recuos, etc.

---

9 Do total de 380 loteamentos registrados no município atualmente, 290 são irregulares – a maioria tendo sido aberta nos anos 70 (118). (Diadema, 1995).

10 Diadema, 1995.

11 Alguns terminais de *containers* privados, como os da Dow Chemical, Cargill e Cutrale, instalaram-se no Guarujá nos anos 70, definindo assim um retroporto.

12 A primeira ocupação da ilha ocorreria quando a Companhia Balneária da Ilha de Santo Amaro estabelece um hotel, um cassino e 50 chalés para a elite paulistana na última década do Século XIX.

13 O crescimento populacional de Guarujá nos anos 70 foi de 5,26% anuais.

Ao mesmo tempo, assentamentos populares para a população permanente expandiram-se em Vicente de Carvalho sobre mangues, e favelas formaram-se em morros voltados para o continente. Com esse padrão de urbanização, foi possível proteger investimentos nos balneários de fim-de-semana, afastando a “invasão”, pelos pobres, de áreas ricas e urbanizadas.

O que acabamos de descrever, em ambos os casos, são mecanismos perversos que mantêm a pobreza longe das áreas melhor urbanizadas, construindo uma muralha por meio de regulação urbanística e reservando as regiões mais qualificadas aos mercados formais – e abrindo continuamente fronteiras de expansão urbana para o informal. O mecanismo revela-se ainda mais perverso se levarmos em conta que a “fronteira” aberta pelos mercados informais não foi ocupada pelos mercados formais, devido às dificuldades para sua urbanização (altas declividades ou áreas inundáveis) ou a restrições ligadas à preservação ambiental (como áreas de mangue, matas, mananciais, etc.).

Os exemplos de Diadema e Guarujá, dois municípios com altos índices de exclusão territorial, demonstram o fracasso do planejamento e dos paradigmas da regulação urbanística que foram aplicados em cidades do Estado de São Paulo nos anos 70 e 80.

O gráfico 1 faz o cruzamento do *ranking* da regulação urbanística (da mais regulada à menos regulada)<sup>14</sup> com o *ranking* da exclusão territorial (da maior porcentagem de domicílios em situação adequada à menor), demonstrando que não há conexão entre a presença do planejamento urbano e o grau de exclusão territorial das cidades. Contrariamente ao conhecimento convencional, de que o problema das cidades brasileiras é a “falta de planejamento”, os resultados da pesquisa demonstram que o planejamento, como foi majoritariamente praticado até o final dos anos 80, tem um impacto muito pequeno no equilíbrio sócio-ambiental das cidades. Em um contexto de alta pressão demográfica e competição pelo solo urbano, o planejamento – e, mais especificamente, o Zoneamento – foi largamente utilizado como um instrumento para assegurar segregação e demarcação de segmentos de mercado. Esta é uma das razões por que o planejamento urbano, suas estratégias e sua relação com a gestão urbana

---

14 Considerando a legislação aprovada até o final dos anos 80, já que esta informação foi cruzada com os dados do censo de 1991.

devem ser profundamente repensados, se quisermos que este incida sobre o urbanismo de risco<sup>15</sup>.

Até esse ponto, não comentamos o outro extremo do *ranking* – as cidades com a melhor performance no provimento de condições de vida adequadas para seus habitantes. Apesar de não haver cidade no Estado com 100% de domicílios com condições urbanísticas adequadas, os menos precários localizam-se na porção Noroeste do Estado<sup>16</sup>. Nessa região, conhecida como a “Califórnia Paulista”, floresceu a agroindústria, sobretudo ligada à cana-de-açúcar e à laranja. Tomando o exemplo da região de Ribeirão Preto, onde o complexo sucro-alcooleiro estabeleceu-se nos anos 70, a maior parte das cidades possui altos índices de adequação e condições de vida, apesar de a concentração de renda ser semelhante à do município de São Paulo, e os níveis salariais inferiores.

### As Cidades Agro-Industriais “fechadas”.

Apesar dos anos 70 – quando o pró-alcool foi lançado e consolidado – terem sido anos de expansão econômica, a taxa de crescimento populacional da região de Ribeirão Preto (2,45% por ano) foi menor do que a média do Estado para esse período (3,5% anuais)<sup>17</sup>. Durante os anos 80, os efeitos da recessão foram muito mais agudos na Região Metropolitana e na Baixada Santista do que na região de Ribeirão Preto, que continuou a crescer, apresentando taxas de crescimento (2,59%) ligeiramente mais altas do que a média do Estado (2,02%)<sup>18</sup>. A região atrai migrantes nos anos 70 e 80, mas nunca na mesma escala que os centros industriais e suas periferias.

---

15 A atuação do Fórum Nacional da Reforma Urbana foi importante nesse sentido. A partir de organizações populares, comunidades eclesiais de base e setores técnicos comprometidos com democratização do acesso à terra e infra-estrutura urbana, formou-se a partir da redemocratização uma rede de agentes cuja identidade era a de questionar os compromissos e efeitos da política urbana tradicionalmente praticada no país. A partir desse movimento – que culmina com a introdução de uma pauta popular e democrática no capítulo de política urbana da nova Constituição de 1988 – pautas como a exclusão praticada pela própria legislação são incluídas na discussão sobre política urbana.

16 De acordo com a tabela 1, os melhores indicadores correspondem aos municípios de Batatais (74%); Cerquilha (71,61%); Descalvado (71,58%) e São José do Rio Preto (70,72%).

17 Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

18 Idem

A explicação dessa situação reside na relação entre atividade econômica e urbanização. O complexo sucro-alcooleiro, como todos os setores agro-industriais, possui seu centro dinâmico fora das áreas urbanas. A lógica de instalação da agroindústria é baseada na proximidade de áreas de produção de produtos primários de forma mais acentuada do que nas economias de aglomeração. Assim, não há concentração em uma única cidade-polo, mas um espraiamento em diferentes cidades onde se localizam as usinas. A terra para cultivo valoriza-se como resultado de desenvolvimento agro-industrial, criando um barreira para a conversão em terra urbana, mesmo durante ciclos de expansão econômica e demográfica<sup>19</sup>.

O mercado de trabalho é majoritariamente sazonal – absorve mão-de-obra apenas durante as safras, pois a maior parte do cultivo foi mecanizado e a terra foi concentrada em grandes latifúndios. Em períodos de colheita, migrantes assentam-se em acampamentos dentro das usinas, ou em quartos alugados, principalmente nas cidades menores da região. Para impedir a instalação permanente desses trabalhadores sazonais, as cidades estabelecem postos de controle nas estradas, estações rodoviárias e ferroviárias e até bloquios com “batidas” na entrada das cidades.

Com menor pressão sobre a terra urbana, e portanto preços muito baixos, (comparando-se com Diadema ou Guarujá), e permanecendo parte da receita proveniente da produção agro-industrial permanece nas cidades, é possível o investimento mais generalizado em infra-estrutura, gerando disparidades menores nos preços relativos (ver tabela 2).

Neste caso, a população de baixa renda – mesmo considerando o baixos salários e a alta concentração de renda – tem mais acesso à habitação adequada. Quando a oferta de terra urbanizada responde à demanda, não cria-se o fenômeno da supervalorização da terra urbanizada; portanto, há menor exclusão territorial.

Entretanto, este modelo viabilizou-se apenas em uma escala regional, pois os pobres que não penetram nas cidades assentam-se em outras localidades, em condições precárias. Além disso, todo o sistema é dependente quase exclusivamente da produção de cana-de-açúcar – que não absorve mão-de-obra, devastou o meio-ambiente e foi historicamente altamente subsidiada.

---

19 CAIADO, Aurílio, *A aglomeração urbana de Ribeirão Preto, Campinas, 1992*.

## **Exclusão Territorial e Violência no Estado de São Paulo**

O crime e a violência no Brasil transformaram-se no centro das atenções tanto dos formuladores das políticas quanto do público. Durante os anos 80, as taxas de morte violenta<sup>20</sup> subiram do quarto para o segundo lugar dentre as causas de morte no país. O Brasil, com uma taxa de homicídios de 23,35 por 100.000 habitantes em 1988<sup>21</sup>, é o segundo país mais violento da América Latina, a região mais violenta do mundo, perdendo apenas para a Colômbia (89,5 homicídios por 100.00 habitantes) no final dos anos 80. (Ayres, 1988). Com uma taxa de homicídio de 28,79 por 100.000 em 1991, e 29,70 em 1994, o Estado de São Paulo está acima da média brasileira e pode ser considerado o Estado mais violento do Brasil<sup>22</sup>.

Muito já se escreveu sobre criminalidade e violência, e sua relação com o uso ilegal e o tráfico de drogas. Mas é difícil generalizar-se a suposição de que as principais causas de crime e violência estariam no uso ou tráfico de drogas, pois estes são problemas que afetam cada cidade de forma específica. Mais provavelmente, tanto um aumento na violência quanto no tráfico são sintomas da mesma causa.

Explicações tradicionais relacionam violência e marginalização social à inabilidade de migrantes de origem rural de realizar a transição da tradição para a modernidade. No caso de São Paulo, o argumento não se aplica, pois violência aumentou nos anos 80, quando se verifica um forte declínio no êxodo rural, e o Estado – e particularmente a Região Metropolitana começava a passar por sua transição demográfica (declínio da taxa de crescimento da população, taxas de fertilidade e transformação dos padrões regionais de migração) (Berquó, 1992).

---

20 Nas estatísticas de saúde pública, o grupo abrange todo os acidentes, incluindo de trânsito, suicídios, homicídios e outras causas violentas, segundo os códigos E800 a E999 do capítulo XVII do CID (Classificação Internacional de Doenças) – (Souza, 1994).

21 Fonte – Ministério da Saúde/CENEPI – Centro Nacional de Epidemiologia, 1988 ( Souza, 1994).

22 Dados disponíveis do Estado de São Paulo no período 1991/1994 (SEADE). Entretanto, não são disponíveis para todos os estados. Entretanto, dados comparativos das regiões metropolitanas e suas capitais confirmam a posição de São Paulo. Mesmo tendo havido um aumento das taxas em todas as regiões metropolitanas, a taxa de homicídios de São Paulo foi de 38,9, a maior, seguida por Recife (37,8). Souza (1994) aponta uma distorção nos números do Rio de Janeiro: se levarmos em conta o número de homicídios mais as mortes causadas por armas de fogo, cuja intencionalidade ou acidentalidade era ignorada, a taxa de homicídios no Rio de Janeiro em 1988 sobe a 50,3.

**Tabela 2**  
**Cidades com os maiores índices de exclusão territorial e taxa de homicídios/100,000 habitantes – 1991 e 1994**

Menos Adequados	% Adequação	taxa de homicídios (1991)	Ranking violência	taxa de homicídios (1994)	Ranking violência
1. Embu-Guacu	1.3	44.95	9	25.04	29
2. Aruja	6.26	18.85	36	33.49	19
3. Juquitiba	6.45	50.68	6	36.36	16
4. Francisco Morato	7.46	58.34	3	76.36	3
5. Cubatao	10.07	37.42	16	31.24	20
6. Rio Grande da Serra	16.94	30.33	19	49.35	7
7. Praia Grande	18.14	44.95	10	14.64	48
8. Cotia	20.64	36.89	17	20.79	34
9. Embu	23.06	78.84	2	76.43	2
10. Santana do Parnaíba	25.92	10.86	64	26.68	27
11. Sao Vicente	26	20.19	31	26.68	26
12. Caraguatatuba	26.88	45.61	8	25.65	28
13. Sao Sebastiao	28.36	50.68	5	54.3	5
14. Franco da Rocha	28.89	25.91	24	60.28	4
15. Cajamar	30.12	44.78	12	29.87	25
16. Monguagua	30.17	26.62	21	9.08	75
17. Monte Mor	31.14	15.82	44	40.8	10
18. Suzano	31.44	25.94	23	40.6	11
19. Diadema	31.8	85.58	1	76.89	1
20. Varzea Paulista	33.38	19.1	34	20.83	33
21. Guaruja	34.11	26.34	22	35.14	18
22. Iguape	34.34	14.38	49	11.33	58
23. Guarulhos	34.46	44.12	13	53.89	6
24. Atibaia	36.38	15.17	47	18.01	41
25. Campos de Jordao	36.65	21.69	29	22.42	30
26. Maua	37.03	58	4	38.94	14
27. Santa Isabel	37.17	15.87	43	37.15	15
28. Poa	37.34	39.52	15	20.62	36

Os dados do censo de 1991 mostram que a capital perde 900.000 habitantes nos anos 80, e sua Região Metropolitana teve um fluxo positivo de migração de 450.000, a maior parte migrantes vindo do município central para a periferia da mesma região (Ribeiro e Lago, 1995).

Um forte argumento na literatura recente liga a violência à pobreza. O nexos é sustentado por dados mostrando que aumentos de violência ocorrerem em períodos nos quais ocorreram também fortes aumentos da pobreza. A recessão dos anos 80 e os efeitos do ajuste estrutural sobre os pobres urbanos levaram a uma severa diminuição nos salários reais e nas oportunidades de emprego a grandes segmentos da força de trabalho (Ayres, 1998). Apesar de essas afirmações serem verdadeiras no caso de São Paulo, a pobreza absoluta em si não pode explicar porque a Região Metropolitana de São Paulo é a mais violenta entre as metrópoles brasileiras. De fato, a proporção da população abaixo da linha de pobreza em São Paulo em 1989 (20,90%) é uma das mais baixas entre todas as metrópoles brasileiras. Salvador, com 39,0% a população abaixo da linha de pobreza, é uma das menos violentas, com uma taxa de homicídios de 17,5 por 100.000 habitantes (Singer, 1997).

Certamente a desigualdade (ou a pobreza relativa) deve ser levada em consideração para explicar-se altas taxas de criminalidade, como apontam alguns estudos em cidades norte-americanas (Freeman, 1996). Mas a pobreza, a desigualdade e até mesmo transformações no mercado de trabalho podem ser tratadas de formas diferentes por comunidades e indivíduos, dependendo de sua vulnerabilidade (Moser, 1996). De acordo com Moser, o conceito de vulnerabilidade, ou de insegurança do bem-estar de indivíduos, famílias ou comunidades face a um ambiente em transformação capta não apenas a situação de indivíduos e grupos, mas também seus meios de resistência ou os recursos que podem mobilizar face às turbulências.

Nossa hipótese é a de que a exclusão territorial faz indivíduos, famílias e comunidades particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e ao conflito. O nexos entre violência e exclusão territorial é muito claro quando cruzamos os dados de homicídios com os índices de exclusão territorial (expressos na porcentagem de domicílios em situação adequada) para os 118 municípios pesquisados (tabela 3).

Entre os 28 municípios com pior situação de exclusão territorial (grupos 3 e 4 na Tabela 1, de Embu-Guaçu – 1,30 dos domicílios em

situação adequada – a Poá – 39,52% – 25 possuem os piores indicadores. O oposto é também verdadeiro: entre os 21 municípios melhor situados em termos de adequação, 14 são os menos violentos no Estado. Exceções neste caso são Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, que são conhecidos centros em rotas de tráfico de drogas.

A exclusão territorial produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia acesso a empregos, a oportunidades educacionais e culturais, que estão concentradas em enclaves pequenos e protegidos dentro das cidades. Ela nega a possibilidade de utilizar recursos como a casa própria para gerar renda e criar empregos, na medida em que a maior parte das casas é ilegal e o uso misto é geralmente proibido pelas normas de uso do solo municipal.

Os territórios excluídos constituíram-se à revelia da presença do Estado – ou de qualquer esfera pública – e portanto se desenvolvem sem qualquer controle ou assistência. Serviços públicos, quando existentes, são mais precários do que em outras partes das cidades; trabalhar nessas áreas muitas vezes é visto pelos funcionários públicos como “castigo”. Mais do que isso, viver permanentemente sob uma condição de privação de necessidades ambientais básicas faz os habitantes se sentirem como se suas vidas tivessem pouco valor.

Recentes estudos sobre violência demonstram que homicídio é a principal causa de mortalidade entre os jovens do sexo masculino de 15 a 24 anos de idade (Cardia, 1998)<sup>23</sup>. Se verificarmos as tendências demográficas das cidades com as maiores taxas de violência, todas elas passaram por imenso crescimento populacional nos anos 70, que nos 80 começou a declinar. Diadema, Embu, Francisco Morato, entre outros, repetem o mesmo padrão. Essas tendências podem ser interpretadas em termos generacionais: a violência cresce nos anos subsequentes ao grande crescimento populacional. Jovens, nascidos nos anos 70, viveram todas as suas vidas em situação de exclusão territorial, e, portanto, sob condições de extrema vulnerabilidade. Por volta do final dos anos 80, quando chega a hora de sua inclusão no mercado de trabalho e formação de famílias, não existem empregos nem meios disponíveis para enfrentar a situação. A violência então toma conta, com seu sentido ambíguo de desespero e heroísmo.

---

23 O número crescente de homicídios entre jovens do sexo masculino é uma tendência internacional. Nos Estados Unidos, em 1987, no auge da epidemia de consumo de *crack*, 4223 jovens homens entre 15 e 24 anos de idade foram assassinados. No mesmo ano, apenas no Estado de São Paulo, 3171 homens jovens foram mortos (Cardia, 1998)

**Tabela 3**  
**Municípios com os maiores níveis de adequação e taxa de homicídios/100.000 habitantes**

Mais Adequadas	% Adequação	taxa de homicídios (1991)	taxa de homicídios (1994)
1. Batatais	74	2.28	2.2
2. Barra Bonita	73.39	6.53	**
3. Cerquilha	71.61	5.02	**
4. Descalvado	71.58	*	3.7
5. Sao Jose do Rio Preto	70.72	6.75	8,71
6. Lins	70.13	*	4.93
7. Itapolis	69.87	3.04	5.76
8. Penapolis	69.5	6.25	6.17
9. Araras	68.84	9.2	15.08
10. Santa Rita do Passa Quatro	68.14	4.15	4.04
11. Vargem Grande do Sul	67.7	13.01	8.83
12. Socorro	67.62	9.8	6.17
13. Ribeirao Preto	67.61	15.89	18.08
14. Jaboticabal	67.51	6.79	11.33
15. Rio Claro	67.5	24.81	10.44
16. Sao Carlos	67.14	7.62	10.11
17. Amparo	66.51	3.96	1.9
18. Catanduva	66.46	8.6	6.28
19. Araraquara	65.71	8.43	13.98
20. Bebedouro	65.58	*	1.35
21. Mogi Guacu	65.43	6.55	4.57

\* dados de 1991 não disponíveis \*\*dados de 1994 não disponíveis

Os resultados da pesquisa que acabamos de expor trazem evidências da ligação entre exclusão territorial e violência, e de sua relação com modelos de desenvolvimento econômico e políticas de planejamento urbano. Uma questão final deve ainda ser colocada:

### Como as políticas urbanas podem enfrentar a exclusão territorial?

O Approach tradicional do planejamento em relação aos assentamentos de baixa renda tem sido “esquecer” ou estigmatizar estes territórios (denominando-os “subnormais”) e investir neles politicamente. Investir politicamente significa negociar, em geral usando votos como moeda de barganha, provendo investimento em infra-estrutura e serviços como “concessões” ou “favores” do Prefeito ou Vereador para as comunidades. Este mecanismo tem sido uma fonte muito importante de poder político na esfera local, na medida que assentamentos irregulares ou ilegais não têm o mesmo direito à infra-estrutura a serviços como a cidade legal possui. O estatuto ilegal de seu ambiente torna os habitantes de baixa renda ainda mais vulneráveis ao clientelismo.

O caso de Guarujá é muito representativo dessa estratégia política. Alguns assentamentos irregulares foram até mesmo promovidos por vereadores ou interlocutores do Prefeito, que distribuíram documentos “frios” atribuindo direito à ocupação de terras não urbanizadas.

Mas o caso de Diadema demonstra que uma política urbana diferente pode levar a transformações substanciais em taxas de exclusão territorial. Como vimos, tanto Diadema quanto Guarujá cresceram rapidamente durante mais de duas décadas e implementaram sistemas tradicionais de planejamento urbano nos anos 70. Entretanto, nos anos 80, as experiências começam a diferenciar-se: enquanto em Diadema implementaram-se políticas para superar a exclusão territorial, em Guarujá o poder público municipal continua com as práticas tradicionais de planejamento, exacerbando a exclusão.

Diadema investiu pesadamente em regularização fundiária, implantação massiva de infra-estrutura, urbanização de favelas e na transformação de sua estratégia de regulação urbanística, introduzindo em seu Plano Diretor instrumentos destinados a ampliar a oferta de terra urbanizada para mercados de baixa renda<sup>24</sup>.

---

24 Entre os instrumentos utilizados em Diadema, foram criadas as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), em terrenos anteriormente destinados a usos industriais, tendo sido feitos créditos para que cooperativas de moradia pudessem comprar as terras e construir suas casas.

A diferença entre as duas experiências – e seus resultados – é fundamentalmente política. Diadema, devido a sua posição no ABC, havia experimentado organização popular através de sindicatos no início dos anos 80. Iniciando com um fundo criado por famílias e amigos de trabalhadores em greve, uma rede de cooperativas de compras alimentares, associações de moradia e movimentos estruturaram-se, gerando uma importante fonte de capital social na cidade. Esses grupos organizados começaram a demandar do governo municipal a intervenção nas condições urbanas. Em 1982, um Prefeito local foi eleito com a sustentação dessas redes e a partir daquele momento, comunidades em Diadema transformaram-se em interlocutores permanentes das políticas públicas, participando nas negociações em torno de estratégias de regulação urbanística e decisões relacionadas ao investimento público. Em 1995, 121 favelas das 197 existentes, tinham sido urbanizadas, a rede de água cobre 95% dos domicílios e a rede de esgotos chega a 60% deles. 96% das ruas são pavimentadas e iluminadas, a taxa de mortalidade infantil caiu de 83/1000 no início dos anos 80 para 21/1000 em meados dos 90.

Mantendo suas políticas tradicionais, e face à sua primeira crise como uma cidade balneária, os indicadores de Guarujá se deterioraram: das 17 favelas em 1980, agora possui 57, onde vive 47% da população do município; apenas 43,09% da cidade está conectada à rede de água, e 6,17% à rede de esgotos<sup>25</sup>.

A exclusão territorial portanto, não é uma fatalidade ou um tema que deve ser tratado apenas em termos econômicos. O caso de Diadema, assim com outros exemplos de sucesso no Brasil, demonstra que a existência de capital social e a disposição do poder público em dividir poder com as comunidades de baixa renda são essenciais para transformar a urbanização de risco rumo a um modelo mais igualitário e sustentável, com menos perigo de gerar violência.

---

25 Dados da Prefeitura do Município do Guarujá, 1998.

**Tabela 4**  
**Agrupamento dos Municípios por percentual de adequações**

Grupo	Município	% Adequ	Grupo	Município	% Adequ
	Batatais	74,00		Santa Cruz do Rio Pardo	61,08
	Barra Bonita	73,39		Cruzeiro	61,03
	Cerquillo	71,61		Cachoeira Paulista	60,95
	Descalvado	71,58		Matão	60,80
	São José do Rio Preto	70,72		Leme	60,34
	Lins	70,13		Paraguaçu Paulista	59,93
	Itápolis	69,87		Itatiba	59,50
	Penápolis	69,50		Santa Cruz da Palmeiras	58,95
	Araras	68,84		Américo Brasiliense	58,88
	Santa Rita do Passa Quatro	68,14		Presidente Prudente	58,62
	Vargem Grande do Sul	67,70		Igarçu do Tietê	57,93
	Socorro	67,62		Rancharia	57,41
	Ribeirão Preto	67,61	2	Valinhos	57,11
	Jaboticabal	67,51		Santo Anastácio	56,83
	Rio Claro	67,50		Jundiaí	56,66
	São Carlos	67,14		Porto Feliz	56,42
	Amparo	66,51		Vinhedo	56,19
	Catanduva	66,46		Morro Agudo	55,99
	Araraquara	65,71		Itu	55,88
	Bebedouro	65,58		São José dos Campos	55,87
	Mogi Guaçu	65,43		Sorocaba	55,76
	Bauru	65,22		Taubaté	55,60
	Santos	65,12		Lorena	55,52
	Santa Rosa do Viterb	64,61		Indaiatuba	55,31
1	Assis	64,42		Santa Barbara d'oest	55,14
	Pereira Barreto	64,32		Santo André	54,88
	Marília	64,28		Caçapava	54,11
	Botucatu	64,08		Votuporanga	54,11
	Barretos	63,96	2	São Paulo	53,75
	Oswaldo Cruz	63,87		São Bernardo do Campo	53,51
	São Joaquim da Barra	63,64		Bragança Paulista	53,40
	Limeira	63,12		Conchal	52,57
	Campinas	62,67		Taquarituba	52,22
	Fernadópolis	62,07		Pindamonhangaba	52,06
	Garça	62,06		Salto	50,18
	Americana	62,02		Andradina	49,90
	Rio das Pedras	61,60		Santa Branca	48,46
	Guaíra	61,56		Jacareí	47,41
	Franca	61,40		Votorantim	47,11
	Jales	61,30		Mogi das Cruzes	46,56
	Piracicaba	61,30		São Roque	45,90

Grupo	Município	% Adequ
	Itapeva	45,38
	Ribeirão Pires	43,57
	Cândido Mota	42,96
	Salto de Pirapora	39,46
	Itupeva	38,39
	Poá	37,34
	Santa Isabel	37,17
	Mauá	37,03
	Campos de Jordão	36,65
	Atibaia	36,38
	Guarulhos	34,46
3	Iguape	34,34
	Guarujá	34,11
	Várzea Paulista	33,38
	Diadema	31,80
	Suzano	31,44
	Monte Mor	31,14
	Monguaguá	30,17
	Cajamar	30,12
	Franco da Rocha	28,89
	São Sebastião	28,36
	Caraguatatuba	26,88
	São Vicente	26,00
	Santana do Parnaíba	25,92
	Embú	23,06
4	Cotia	20,64
	Praia Grande	18,14
	Rio Grande da Serra	16,94
	Cubatão	10,07
	Francisco Morato	7,46
	Juquitiba	6,45
	Arujá	6,26
	Embu-Guaçu	1,30

Fonte: Censo Demográfico 1991  
 Tabulação especial Aurílio Caiado

## Bibliografía

- Adorno, S.  
1997 "La criminalidad violenta urbana en Brasil:tendencias y características". *Reunión sobre el desafío de la violencia criminal urbana*. Río de Janeiro: Interamerican Development Bank.
- Ayres, R. L.  
1998 "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean". *Viewpoints*. Washington, DC: The World Bank- Latin American and Caribbean Studies.
- Akerman, M.; et alii  
1996 *Mapa de risco da violência na cidade de São Paulo*. São Paulo: CEDEC.
- Baechler, G.  
1998 "Why environmental transformation causes violence: a synthesis". *The environmental change and security project report-Issue 4*, Spring 1998. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Berquó, E.  
1992 "1991:um censo problemático". *Novos Estudos Cebrap*, n.3, São Paulo: Cebrap.
- Biderman, C. y Leme, M. C.  
1997 "O mapa das desigualdades no Estado de São Paulo". *Novos Estudos Cebrap* n. 49, São Paulo: nov.
- Caiado, A.  
1992 "A aglomeração urbana de Ribeirão Preto"Relatório de pesquisa do projeto *Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo*. Campinas: NESUR/IE/Unicamp – Fundação SEADE – FECAMP.
- 
- 1996 "Dinâmica espacial e rede urbana paulista". *São Paulo em perspectiva*, vol. 9, n.3. São Paulo: Fundação Seade.

- Caldeira, T.P.R.  
1992 *City of walls: crimes, segregation and citizenship in São Paulo*. PhD Dissertation on anthropology. Berkeley: Graduate division of the University of California.
- Cardia, N.  
1998 "A violência urbana e os jovens". Pinheiro, P.S. et alii. *São Paulo sem medo - um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- 
- 1998 "A paz na contra mão da história". *Ser médico*. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.
- Castel, R.  
1995 "La piege de la exclusion in lien social et politiques". RIAC 34. Paris.
- Faria, V.  
1995 "Social exclusion and Latin American analysis of poverty and deprivation" in Rodgers, G. et al (ed). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Geneve: International Institute for Labour Studies/United Nations Development Programme, 1995.
- Feiguin, D. y Lima, R. S.  
1995 *Tempo de Violência: medo e insegurança em São Paulo. São Paulo em Perspectiva 9:2*. São Paulo: Fundação Seade.
- Freeman R.  
1996 "Why do so many young american men commit crimes and what might we do about it?". *Journal of Economic Perspectives*, 10:1(winter).
- Fundação SEADE.  
Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundação SEADE, vários anos.
- Fundação IBGE.  
Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD). Brasília: IBGE, 1971, 1981, 1989.
- Gunn, P.  
1998 "Uma geografia da violência na região metropolitana de São Paulo nos anos 80" Pinheiro, P.S. et alii. *São Paulo sem*

- Medo-um Diagnostico da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Garamond
- Homer-Dixon, T. F.  
1994 "Environmental scarcities and violent conflict - Evidence from cases". *International Security* 19:1.
- Kayano, J.  
1992 *Evolução comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros 1983-1992-Diadema*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Lasher, C.  
1998 "U.S. population policy since Cairo conference". The Woodrow Wilson Center - Environmental change and security project - Report - issue 4, spring 98. Washington: The Woodrow Wilson Center.
- Mattos, F. A.  
1995 "Estrutura ocupacional e distribuição de renda: regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro". *São Paulo em perspectiva* 9:2. São Paulo: Fundação Seade.
- Mathews, J. T.  
1989 "Redefining security". *Foreign Affairs* 68.
- Minayo, M.C. y Souza, E. R.  
1993 "Violência para todos". *Cadernos de Saúde Pública* 9. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.
- Ministério da Saúde y CENEPI  
Centro Nacional de Epidemiologia. *Subsistema de informação sobre mortalidade*. Brasília: Ministério da Saúde, 1980/1989.
- Moser, C.  
1996 "Confronting crisis- a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities". *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series* 8. Washington: The World Bank.
- Nelson, J.  
1997 "Poverty, inequality and conflict in developing countries". *Project on World Security*. New York: Rockefeller Brothers Fund.

- Paugam, S.(ed)  
1996 *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: Editions La Decouverte.
- Prefeitura Municipal de Diadema  
1995 *Cadastro e banco de dados*. Diadema: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.
- 
- 1995 *Sumário de dados sócio-econômicos*. Diadema: Scretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.
- Putnam, R.  
1993 *Making democracy work- Civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press
- Ribeiro, L. C. Q. y Lago, L. C.  
1995 "Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social". *São Paulo em Perspectiva* 9:2. São Paulo: Fundação Seade.
- Rodgers, G.  
1995 "What is special about a 'social exclusion' approach?" in Rodgers, G. et alii(ed) *Social exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneve: International Institute for Labour Studies/United Nations Development Programme.
- Rolnik, R. A  
1997 *Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territorios na cidade de São Paulo*: Studio Nobel/FAPESP.
- Rolnik, Raquel y Cymbalista, Renato (ed)  
1997 *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Polis.
- Rolnik, R. et alii.  
1998 *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo*. Campinas: Pontificia Universidade Católica de Campinas/Lincoln Institute of Land Policy (mimeo e CD Rom).
- Singer, P.  
1997 *Social exclusion in Brazil*. Geneve: International Institute for Labor Studies/Labor Institutions and Development Programme.

Souza, E. R.

- 1994 Homicídios no Brasil: O grande vilão da saúde pública na década de 80. *Cadernos de Saúde Pública* 10. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.

Sposati, A. et alii

- 1996 *Mapa da exclusão social da cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC.

The United Nations Centre for Human Settlements

- 1998 Habitat debate special issue - *Towards safer cities* - march 1998, vol. 4, n.1.

# Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá

María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo,  
Camilo Echandía y Mauricio Rubio\*

## Introducción

### Contexto y dimensión del problema de la violencia en Bogotá

En Bogotá habita el 15% de la población del país, cerca de seis millones y medio de personas. Cali y Medellín, ciudades que le siguen en número de habitantes, en su conjunto concentran el 10% de la población nacional, con una cifra que ronda los dos millones de habitantes respectivamente.

Como es previsible, dada la gran cantidad de población que alberga, Bogotá es uno de los centros urbanos que más aporta al número de homicidios en Colombia. Así, durante la última década ha concentrado el 11% del total de homicidios en el país<sup>1</sup>. Sin embargo, no se distingue por ser una de las ciudades más violentas del país. De hecho, desde mediados de la década del noventa Bogotá ha presentado una tasa de homicidios<sup>2</sup> al nivel na-

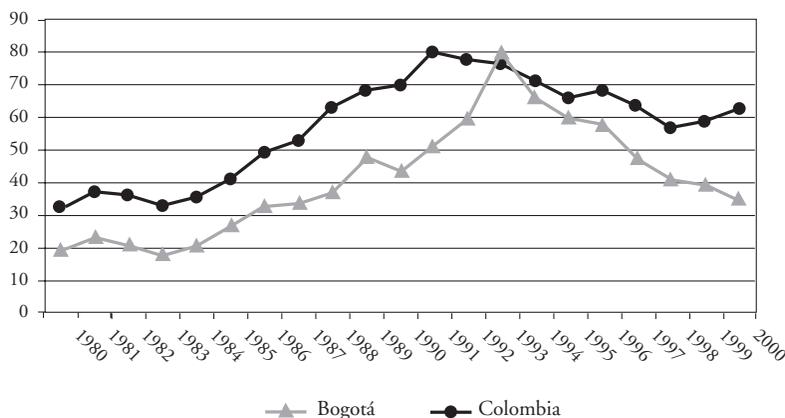
---

\* Investigadores Programa de Estudios PAZ PÚBLICA - Centro de Estudios sobre Desarrollo (CEDE) – Universidad de Los Andes, Bogotá-Colombia. E-mail: pazpubl@uniandes.edu.co

Este artículo se desprende en parte de una investigación financiada por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Las interpretaciones y opiniones, así como el contenido de este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

- 1 Esta cifra sólo la sobrepasa Medellín, donde en la última década se presentaron el 16% del total de homicidios del país. Cali por su parte aportó el 7% del total de homicidios de la Nación. En su conjunto, las tres grandes ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) han concentrado alrededor de una tercera parte de los homicidios del país ocurridos en la década del noventa.
- 2 Definida como el número anual de homicidios por cada cien mil habitantes.

**Gráfico 1**  
**Tasa de homicidios Colombia y Bogotá, 1980-2000**



Fuente: Policía Nacional e Instituto de Medicina Legal

cional relativamente baja y, actualmente, es bastante inferior a la de la mayoría de las capitales de departamento del país<sup>3</sup>.

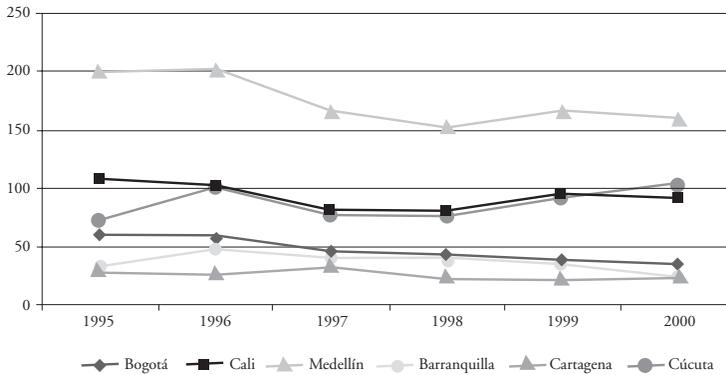
La tasa de homicidios en Bogotá ha descendido permanentemente desde 1994. En el 2000, se observó un nivel de homicidios cercano al de doce años atrás, antes de iniciarse un período de ascenso en 1988 y que se prolongó hasta 1993. En este año la tasa de homicidios de Bogotá sobrepasó a la nacional, llegando a 80 homicidios por cien mil habitantes (hpcmh). Desde 1994 la tendencia creciente se revirtió y se pasó de 66 hpcmh en ese año, a 35 hpcmh en el 2000. Esta última tasa es la mitad de la nacional para el 2000, y es casi cinco veces menor a la de Medellín, ciudad que en la última década ha exhibido uno de los más altos índices de violencia dentro del contexto urbano colombiano (gráficas 1 y 2).

Si bien actualmente Bogotá no es tan violenta al nivel nacional, la dimensión del problema sigue siendo considerable bajo cualquier estándar internacional. En América Latina, donde en la última década se ha incremen-

3 Dentro de las 33 ciudades capitales de departamento en Colombia, la tasa de homicidios de Bogotá ocupó el lugar número 23 en el 2000, la de Medellín y Cali tuvieron el segundo y octavo puesto respectivamente. Seis años atrás, la tasa de homicidios de Bogotá ocupaba el puesto número 12 y la de Medellín y Cali el primer y segundo lugar respectivamente.

Gráfico 2

Tasa de homicidios principales centros urbanos, Colombia, 1995-2000



Fuente: Policía Nacional e Instituto de Medicina Legal

tado la preocupación por los fenómenos de violencia, dado que es calificada internacionalmente como una de las regiones con los más altos índices de homicidio, a finales de la década del noventa se observaba una tasa promedio de 30 hpcmh, es decir, cinco puntos por debajo de la registrada en Bogotá en el 2000.

Pero más allá de estas comparaciones, el aspecto que quizás resulta más relevante es que claramente en ciertas zonas de la ciudad las tasas de homicidio son críticas. En efecto, los datos desagregados de homicidio entre 1997 y 1999 muestran que un porcentaje no despreciable, 16%, de los sectores censales de Bogotá presenta tasas superiores a 100 homicidios por cien mil habitantes, nivel normalmente asociado con situaciones de guerra. Dentro de esta dimensión se destacan, prácticamente, todos los sectores de las localidades del centro de la ciudad y algunas zonas de localidades periféricas del sur caracterizadas por altos indicadores de violencia (mapas 1 y 2).

Hasta el presente, se sabe muy poco acerca de los cambios bruscos en la tendencia de homicidios en Bogotá observados desde finales de la década del ochenta. Menos aún sobre lo que ocurre en aquellas zonas de la ciudad intensamente violentas. Mientras que no hay explicaciones satisfactorias para la dinámica registrada en Bogotá, para Medellín y Cali, donde en los últimos veinte años se asentaron poderosos carteles de la droga, está relativa-

mente documentada la estrecha asociación entre los índices de violencia y las actividades de estas organizaciones criminales<sup>4</sup>.

Lo cierto es, que el caso de Bogotá no ha sido suficientemente estudiado<sup>5</sup> y prevalecen una serie de mitos en torno a las causas de la violencia en la ciudad que no han sido adecuadamente sustentados. Así, dentro de los diagnósticos convencionales se ha ignorado la posible incidencia de formas de crimen organizado en los niveles de violencia, en la medida en que la capital no ha estado cruzada por los fenómenos del narcotráfico y del conflicto interno como lo han estado otros grandes centros urbanos del país.

Este artículo tiene por objeto realizar, precisamente, una aproximación a la incidencia de estructuras criminales en los niveles de homicidio en Bogotá, a partir de un análisis de las distintas manifestaciones de la violencia y algunos de sus factores determinantes, así como del patrón espacial y de difusión de los homicidios en la ciudad. En esta medida, no se hará una caracterización de las estructuras que operan en la capital, sino más bien se pretende poner de relieve el hecho de que en Bogotá, contrariamente a lo que comúnmente se ha creído en el país, la intensidad de la violencia en las zonas más conflictivas está asociada a la presencia y actividad de formas organizadas del crimen.

Vale anotar que utilizamos el término de 'estructuras criminales' para identificar a la importante gama de bandas y grupos que se dedican a numerosas actividades ilícitas y del 'bajo mundo'<sup>6</sup> en Bogotá. Dentro del mis-

---

4 Resulta particularmente interesante el estudio de Sánchez y Núñez (2000), que mediante una innovadora metodología para medir la magnitud del narcotráfico en varias ciudades del país, deduce que en el caso de Medellín, por ejemplo, cerca de un 80% del incremento en la tasa de homicidios en la década del ochenta puede ser atribuido al incremento de la actividad del narcotráfico. Este tipo de asociación, por lo demás, está ampliamente documentada en literatura internacional.

5 Entre los pocos estudios sobre Bogotá se destacan los de Duque y Klevens (1997 y 2000), que aplicando el enfoque epidemiológico, pretenden establecer los factores individuales y familiares asociados a los comportamientos violentos de los bogotanos; así como el de Jimeno y Roldán (1996) que, desde la visión antropológica y psicológica, explora las percepciones que los pobladores de sectores populares de Bogotá tienen sobre la violencia en el hogar y fuera de él. También se encuentran aproximaciones al fenómeno del sentimiento de inseguridad de los bogotanos, que buscan identificar las zonas que mayor temor generan y los factores que según los ciudadanos hacen que esos sitios sean particularmente temidos (Niño et al. 1998).

6 Entre estas actividades se destacan: atraco callejero, asalto bancario, robo y halado de vehículos, hurto a residencias y a establecimientos comerciales, asaltos a vehículos repartidores, prostitución, compra-ventas, reductores, extorsión y secuestro, venta de drogas ilícitas, tráfico de armas de fuego y sicariato. Para una caracterización de estas estructuras al nivel local y barrial ver Paz Pública (2000 y 2000a)

mo caben, también, algunas agrupaciones de autodefensa que han surgido en ciertas zonas de la ciudad para enfrentar la delincuencia y milicias urbanas de la guerrilla. Estas estructuras, aunque varían considerablemente en cuanto a organización y a tipo de actividad a la que se dedican, tienen un común denominador: el uso de la violencia expresado en ajustes de cuentas entre ellas y al interior de ellas, en intimidación a la población, en ‘limpiezas sociales’<sup>7</sup> y en ataques tanto contra los organismos de seguridad del Estado, como contra los ciudadanos (con fines de lucro). Este término sirve igualmente para marcar una diferencia con el de ‘crimen organizado’ que usualmente se utiliza en Colombia para caracterizar las grandes mafias del narcotráfico y, más recientemente, los comportamientos de los grupos guerrilleros y paramilitares en algunas zonas del país.

Para realizar el estudio, del cual se desprende este artículo, se utilizaron varios métodos y fuentes. Por una parte, se hizo un análisis estadístico y espacial<sup>8</sup> de los homicidios y de los posibles móviles que los ocasionaron en el período 1997-1999, a partir de la base de datos configurada por el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. De manera complementaria se utilizaron también, las bases de datos disponibles en la Alcaldía con indicadores demográficos, sociales y de presencia del Estado.

Por otra parte, se efectuó un trabajo de identificación de estructuras criminales por barrios de la ciudad, nunca hecho hasta el momento, basado en entrevistas a policías que trabajan en las distintas estaciones de las 19 localidades urbanas de Bogotá<sup>9</sup>. Dentro de este trabajo se identificaron adicionalmente las zonas donde, según la percepción de la policía, se concentran

---

7 Hace alusión al fenómeno de eliminación sistemática de delincuentes, habitantes de la calle, drogadictos y prostitutas, entre otros.

8 Los análisis espaciales se hicieron en dos niveles de desagregación geográfica. Primero, la localidad que corresponde a la división político-administrativa de la ciudad. Bogotá cuenta con 19 localidades urbanas y una rural (Sumapaz) que no se incluyó dentro del análisis. El segundo nivel, el sector censal, es la unidad espacial utilizada para hacer censos de población. Bogotá está dividida en 603 sectores censales. Al nivel más desagregado se encuentran los barrios (existen alrededor de 1.500 en Bogotá), pero esta unidad no fue estudiada debido a que la ciudad no cuenta con un mapa confiable de barrios.

9 Complementariamente, se entrevistaron miembros de otros organismos como el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Cuerpo Técnico de Investigaciones, CTI, la Dirección de Inteligencia de la Policía y el Ejército. Para la metodología del trabajo de campo y la construcción de la correspondiente base de datos ver Paz Pública (2000).

diversas actividades ilícitas sobre las que no existen estadísticas precisas — atracos callejeros, venta y consumo de drogas ilícitas, tráfico de armas— y sitios considerados especialmente conflictivos porque sirven de escenario para escándalos y riñas que, en ocasiones, resultan en lesiones no fatales y fatales —bares, tabernas, prostíbulos, moteles, billares, sitios de apuestas—. Esto permitió configurar un primer mapa de presencia territorial de estructuras criminales que fue analizado a la luz tanto del patrón espacial de los homicidios en la capital, como de la identificación preliminar de zonas donde se concentran mercados ilegales y sitios conflictivos.

Este artículo está dividido en cinco partes: en la primera, se debaten las creencias más comunes sobre la violencia urbana en Colombia; en la segunda, se analizan las distintas manifestaciones de la violencia en Bogotá; en la tercera, se presenta la evidencia sobre el patrón geográfico de los homicidios en la ciudad; en la cuarta, se aborda la asociación entre factores sociales y violencia, y en la quinta, se aproxima la relación entre violencia y estructuras criminales en la ciudad. Al final se presentan las principales conclusiones del diagnóstico encontrado y sus implicaciones sobre la política pública.

## **Mitos sobre la violencia urbana en Colombia**

En el debate público colombiano, han hecho carrera varios mitos sobre la violencia urbana, los cuales —en buena medida— se desprenden de teorías sustentadas en evidencia propia de contextos de violencia bien distintos, en particular, aquellos donde las tasas de homicidios escasamente sobrepasan los dos dígitos. Sin embargo, son verdaderamente pocos los estudios locales que corroboran empíricamente tales mitos.

Un primer mito, es que el mayor número de muertos en los contextos urbanos del país lo produce una violencia cotidiana producto de la intolerancia entre ciudadanos. Dentro de este tipo de violencia, que denominamos ‘impulsiva’, las expresiones más comunes son, por un lado, el maltrato en el hogar y, por el otro, los ataques por fuera de éste como las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan fatalmente. En contraposición está la violencia de tipo ‘instrumental’, aquella que se usa con algún fin y que se asocia en especial con formas rela-

tivamente organizadas del crimen y con grupos armados irregulares<sup>10</sup>.

Sorprende que en Colombia, país mundialmente reputado por el poder de sus organizaciones criminales y la intensidad del conflicto armado, se siga postulando que: “la violencia cotidiana en las ciudades (...) es la causa de la mayoría de los homicidios y lesiones no fatales del país” (Duque y Klevens 2000: 188). Más sorprendente aún es que la evidencia —testimonial o estadística— que se ha ofrecido en el país acerca del predominio de la violencia impulsiva es en extremo débil, cuando no inexistente. Por una parte, según datos de Medicinal Legal, las riñas no son la principal causal de los homicidios en las urbes colombianas, salvo en contextos de baja intensidad de la violencia, en las zonas más violentas claramente predomina el misterio sobre los móviles de los homicidios, los ajustes de cuentas y los atracos (Paz Pública 1997). Por otra parte, el maltrato en el hogar no solo es una de las manifestaciones que aporta el menor número de muertes, sino que además Colombia exhibe unos índices de violencia en el hogar que no son excepcionalmente altos en el contexto latinoamericano<sup>11</sup>.

Resulta interesante anotar que, en distintos lugares y para distintas épocas, este tipo de mito ha sido relativamente común. En Estados Unidos, en las décadas de los cincuenta y sesenta, así como varios siglos atrás en Inglaterra, distintos estudios basados en el análisis de expedientes judiciales han resaltado la preponderancia de la violencia impulsiva, en especial resultante de riñas<sup>12</sup>. Sin embargo, estos estudios no sólo no hacen alusión a los niveles de violencia ni a que esas comunidades analizadas estuvieran sujetas

---

10 La distinción entre estos dos tipos de violencia, impulsiva e instrumental, resulta especialmente pertinente dentro del contexto del debate público colombiano. Parte del problema de la definición del diagnóstico y de las políticas de prevención del crimen para el caso colombiano, se origina precisamente en la tendencia a equiparar modalidades de homicidio disímiles en términos de naturaleza y actores involucrados, bajo un concepto genérico de violencia. Así, por ejemplo, se considera que un homicidio ocasionado al calor de unos tragos en una taberna es equivalente al ocurrido en el curso de un atraco o de un ajuste de cuentas entre bandas. Esta distorsión se traduce en políticas que pretenden confrontar situaciones verdaderamente distintas en términos de su naturaleza y del tipo de actores que involucran. Para un análisis sobre las imprecisiones presentes en el debate nacional sobre la violencia ver Rubio (1999). Para hacer esta distinción tomamos la tipología sobre violencia impulsiva e instrumental de Spierenburg (1996), desarrollada a partir del análisis de la evolución del crimen en Holanda desde la Edad Media hasta el siglo veinte.

11 Según Buvinic y Morrison (1999) los índices de violencia doméstica colombianos son bastante similares a los de Chile y Costa Rica e inferiores a los de Perú, Nicaragua o México.

12 Sobre estos ejemplos ver Daly y Wilson (1988) y Lane (1979).

a la influencia de organizaciones armadas ilegales, sino que además, asumen que los incidentes que aclara la justicia son un reflejo de lo que ocurre en la realidad. Como se ha demostrado, para el caso colombiano esto último no siempre es así, y lo que se aprecia es un marcado sesgo judicial por resolver los homicidios impulsivos en detrimento de aquellos instrumentales (Rubio 1998 y 1999)<sup>13</sup>.

Un segundo mito, como extensión del primero, es que de la violencia impulsiva escala hacia expresiones más organizadas de la instrumental. Se parte del supuesto de que hay una causalidad de la violencia que se inicia en las manifestaciones menos graves, como la agresión en el hogar, y va escalando progresivamente hacia las situaciones más serias, incluso las mafias o el paramilitarismo. Así, se plantea que la generalización de la violencia impulsiva facilita que surjan actividades criminales o conflictos sociales de gran envergadura; la violencia en el hogar induce la violencia impulsiva en la calle que, a su vez, conduce a manifestaciones cada vez más graves de violencia criminal<sup>14</sup>.

Fuera de los Estados Unidos, los trabajos empíricos que permitan corroborar este tipo de asociación aún son insuficientes<sup>15</sup>. En uno de los pocos estudios disponibles para otras sociedades, luego de comparar noventa culturas diferentes alrededor del mundo, se sugiere que, en efecto, en las sociedades pacificadas, en donde los hombres son poco violentos en la calle, es menos probable la violencia en el hogar (Levinson 1989, citado en Klevens 1998).

Un último mito es que existen unas 'causas objetivas' que explican la violencia en el país. Se postula aquí que en particular la violencia instrumental, ejercida tanto por los delincuentes comunes como por actores más organizados, está determinada por factores sociales y económicos tales co-

---

13 Para el caso de Bogotá ver Rubio y Llorente (2000). Vale la pena señalar, además, que el porcentaje de homicidios que se juzgan en Colombia es sólo una pequeña fracción de los que realmente ocurren.

14 Este enfoque ha empezado a plantearse con fuerza para el conjunto de América Latina en trabajos que pretenden orientar las políticas de prevención del crimen en la Región, como los de Guerrero (1997), Arriagada y Godoy (1999), Buvinic y Morrison (1999), Buvinic et al. (1999), Londoño y Guerrero (1999).

15 Para Colombia se han hecho unas pocas aproximaciones preliminares en Duque y Klevens (1997), Klevens y Roca (1999) y Klevens et al. (1999).

mo la pobreza, la desigualdad o injusticia social, el desempleo y la marginalidad producto de los excesivos flujos migratorios del campo hacia la ciudad<sup>16</sup>. Todavía en este caso, donde de alguna manera se reconoce la pertinencia de la violencia instrumental, se considera que en sus orígenes hubo una inducción a la violencia como consecuencia de las condiciones sociales. Así, el análisis se concentra en las condiciones iniciales bajo las cuales el individuo marginado aprendió los comportamientos violentos y, consecuentemente, emprendió una carrera criminal o se vinculó a un grupo insurgente.

Esta tesis, sin duda, es la más aceptada y la que mayor impacto ha tenido sobre la política pública del país de la última década y, a la vez, la que cuenta con evidencia empírica más difícil de interpretar y menos contundente. Al nivel internacional, Fajnzylber et al. (1999), al comparar un número importante de países han demostrado que si bien no hay una asociación entre niveles de pobreza y crimen, sí se observa una relación de causalidad entre desigualdad y violencia. En Colombia, trabajos pioneros de Echandía (1992 y 1995) y Gaitán (1995) indicaron que, contrariamente a lo esperado, la evidencia municipal mostraba que los altos índices de violencia se concentraban en aquellas zonas más ricas del país, desvirtuando así la tesis que vincula la pobreza con la violencia.

Más recientemente, se han realizado aproximaciones con evidencia municipal y departamental que sustentan la relación entre violencia y desigualdad en Colombia, pero en los cálculos no se incluyeron factores centrales como el narcotráfico y el conflicto interno (Sarmiento 1999). Otros estudios, que sí consideran estas variables, también a partir de datos locales y regionales, han corroborado que ni la pobreza, ni la desigualdad, producen en Colombia una violencia diferente de la que pueden generar en otros países (Rubio 1997 y 1999, Echandía 1997 y 1999, Gaviria 1999, Sánchez y Núñez 2000). Concluyen estos trabajos, entonces, que la tasa de homicidios desmesurada que distingue al país, se explica primordialmente por la presencia y actividad de grupos armados irregulares —narcotráfico, guerrilla y paramilitares— y el deficiente desempeño de la justicia.

---

16 En Colombia el trabajo que desarrolló inicialmente esta tesis y que mayor influencia ha tenido sobre el debate público ha sido el de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987).

En síntesis, el común denominador de estos mitos es que, por un lado, se percibe la violencia como un fenómeno generalizado fruto de una cultura que hace a los colombianos particularmente intolerantes y, por el otro, se ignora, minimiza, o explícitamente se niega, la incidencia de la violencia organizada y sus posibles vínculos con la delincuencia común. Para el caso de Bogotá, quizás por las tasas de homicidio relativamente bajas que ha exhibido desde mediados de la década del noventa, se ha tendido a aceptar sin mayor discusión el diagnóstico que se desprende de estas creencias comunes. Sin embargo, como se verá en los siguientes apartes de este artículo, estos mitos tampoco parecen pertinentes para caracterizar la violencia en la capital de Colombia.

### **Violencia impulsiva e instrumental en Bogotá**

El análisis de los móviles de los homicidios en Bogotá durante el período 1997-99, contrasta de manera importante con el supuesto de la preponderancia de la violencia impulsiva. A todas luces, para el caso de Bogotá, los datos indican que para las muertes violentas sobre las cuales se dispone de alguna información en cuanto a los móviles<sup>17</sup>, lo que predomina es la dimensión instrumental, en particular los ajustes de cuentas y los atracos. El número de homicidios instrumentales es, en promedio para la ciudad, 2.5 veces superior al de casos que se pueden considerar impulsivos; en ninguna de las localidades es más pertinente la incidencia de los segundos (en todos los casos la relación es superior a 1.8) y en algunas localidades llega a haber 4.4 homicidios instrumentales por cada homicidio impulsivo.

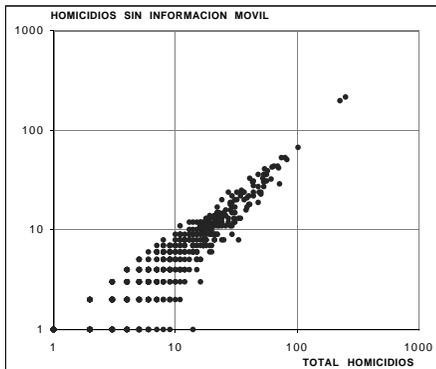
Otro elemento que se destaca, es que los dos tipos de violencia están positiva y estrechamente asociados: la correlación entre uno y otro indicador, por localidades, es del 94%. Las localidades en donde se presenta una alta incidencia de homicidios instrumentales son, precisamente, aquellas donde se registra un mayor número de casos impulsivos, especialmente muertes por riña. Esta asociación, por lo demás, se torna más estrecha a medida que aumentan los niveles de violencia. En efecto, si se excluyen de la

---

17 Según los datos de Medicina Legal se registró un posible móvil en cerca de la mitad de los homicidios ocurridos en Bogotá entre 1997 y 1999.

**Gráfico 3**  
**La desinformación aumenta con la violencia**

Total de homicidios y casos sin información por sectores censales. 1997-1999  
 Escala logarítmica



Fuente: Cálculos propios con datos Homicidio Legal-Sectores Infographics

a partir de ciertos niveles de violencia, la alusión a los móviles como las discusiones o las riñas puede guardar menos relación con lo que realmente ocurre en los incidentes y que, más bien, tras estos casos se esconden manifestaciones de violencia instrumental.

El establecimiento de los posibles móviles por parte de las autoridades está directamente asociado con la escala de violencia, así como lo están las expresiones de los dos tipos de violencia. Por un lado, el análisis de los móviles al nivel de sector censal indica que a mayor intensidad de la violencia, mayor es el desconocimiento sobre las posibles causas de los homicidios (gráfico 3). Por otro lado, se observa que en la medida en que se intensifica la violencia, la calificación del móvil tiende progresivamente hacia las causas instrumentales y que, por el contrario, los casos de violencia impulsiva parecerían ser relevantes únicamente cuando la intensidad de la violencia es baja (gráfico 4).

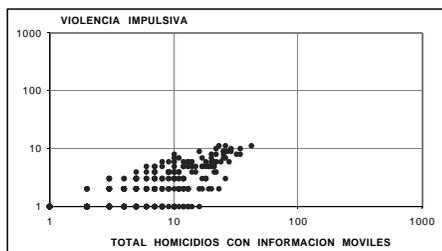
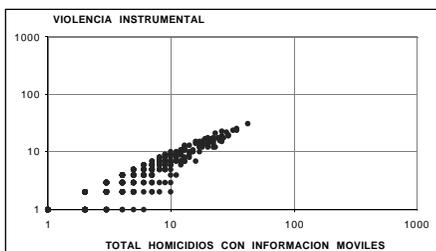
Otro elemento, que debe tomarse en cuenta, es la precariedad de la definición de la categoría de riñas y, por ende, de la información que bajo ese

muestra las tres localidades para las cuales ambos tipos de violencia son superiores al promedio de la ciudad, la correlación entre los indicadores de uno y otro tipo de violencia se reduce considerablemente (al 62%).

Esta asociación podría interpretarse como que una de las violencias ‘jalona’ a la otra, en particular cuando se presentan niveles altos de homicidio, por encima de 60 hpcmh. E incluso se podría asimilar al supuesto de causalidad de la violencia, según el cual de la tipología impulsiva se va escalando hacia la instrumental. Sin embargo, esto no parece ser lo que revelan los datos; lo que sale a la luz es que a

#### Gráfico 4 La información sobre móviles tiende a lo instrumental

Homicidios con información y en cada  
categoría por sectores censales. 1997 a 1999  
Escala logarítmica



Fuente: Cálculos propios con datos  
Homicidio Legal-Sectores Infographics

En fin, es posible concluir que bajo supuestos, en extremo conservadores, la participación de la violencia impulsiva en la capital no sobrepasa el 30% del total de homicidios registrados anualmente. En contraste, bajo supuestos igualmente conservadores, a las expresiones instrumentales se les puede adjudicar dos terceras partes de los homicidios que ocurren en la ciudad.

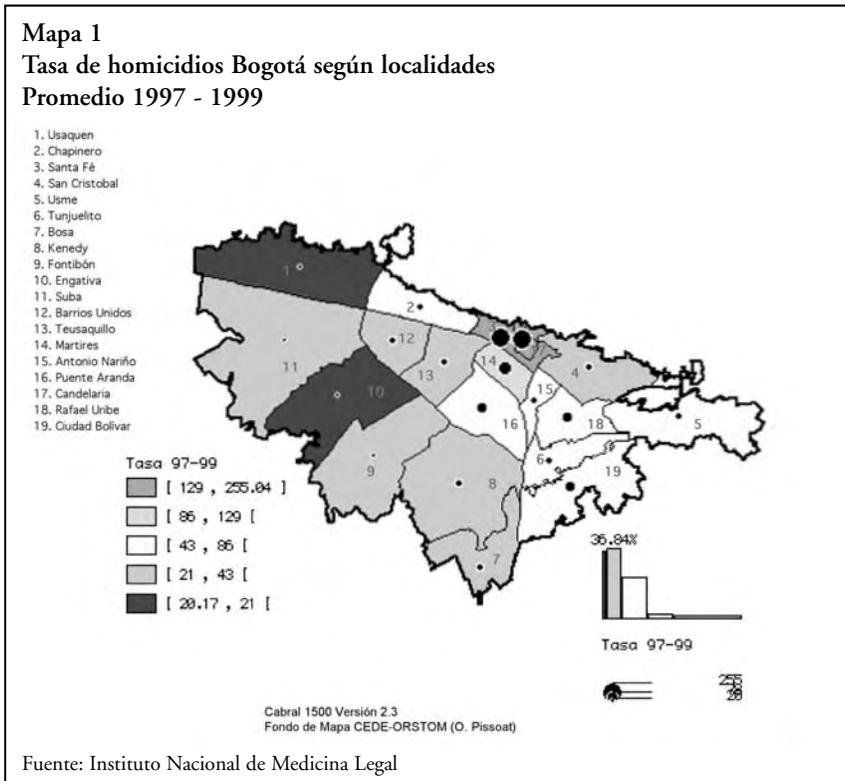
rótulo registran las autoridades. Parecería que bajo esta categoría tienden a agruparse aquellos incidentes en los que no se sabe muy bien lo que ocurrió<sup>18</sup>.

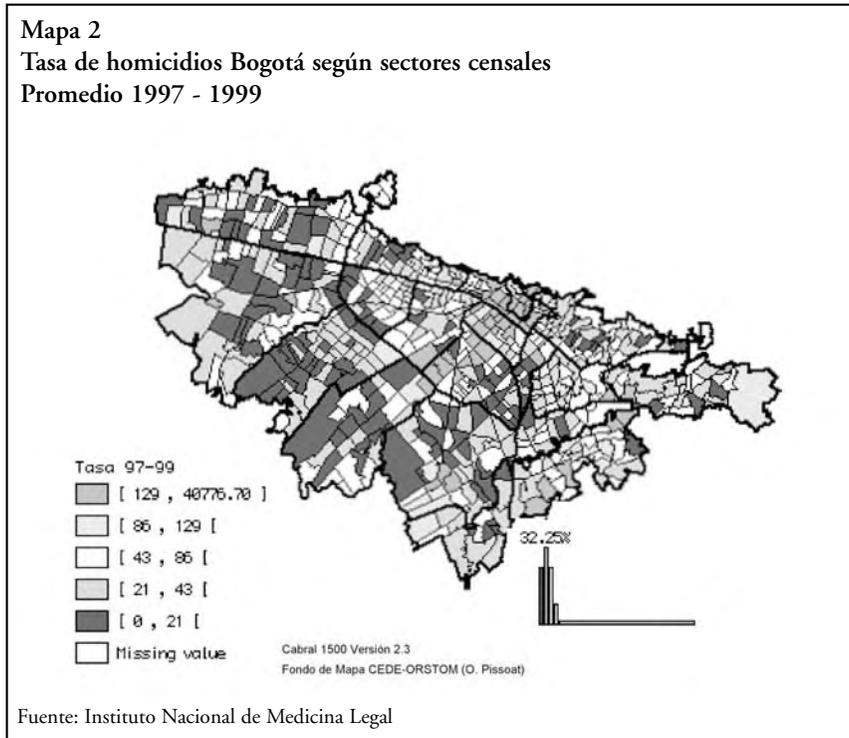
Un indicador interesante de las deficiencias en la información de muertes que supuestamente resultan de riñas, es la falta de consistencia entre la geografía de los homicidios por este móvil y la distribución de los reportes de la Policía Metropolitana de Bogotá sobre denuncias por riñas. En efecto, para 1999 las localidades con un alto número de denuncias por riñas no se destacaron por un alto número de muertes violentas por esa causa. El trabajo de campo, efectuado en las distintas localidades de Bogotá, es rico en ejemplos indicadores de que tras de supuestas muertes por riña se esconden ajustes de cuentas entre estructuras criminales (Paz Pública 2000 y 2000a).

18 Al respecto, la definición de una 'lesión por riña' en una minuciosa encuesta sobre lesiones no fatales aplicada en Cali es reveladora: "cuando las personas involucradas se han enfrentado entre sí por causas no determinadas" Concha y Espinosa (1997)

### Concentración persistente de los homicidios en Bogotá

Una conclusión, que se desprende de los datos de homicidio en Bogotá entre 1997 y 1999, es que el grueso de los incidentes no se distribuye de manera dispersa y aleatoria por toda la ciudad. Por el contrario, en la capital se observa un patrón de alta concentración de los homicidios, patrón que además es persistente en el tiempo. Esta evidencia, por sí sola, representa un desafío importante a la tesis comúnmente aceptada para Bogotá, que explica la violencia homicida como un fenómeno difuso y accidental producto de la intolerancia ciudadana.



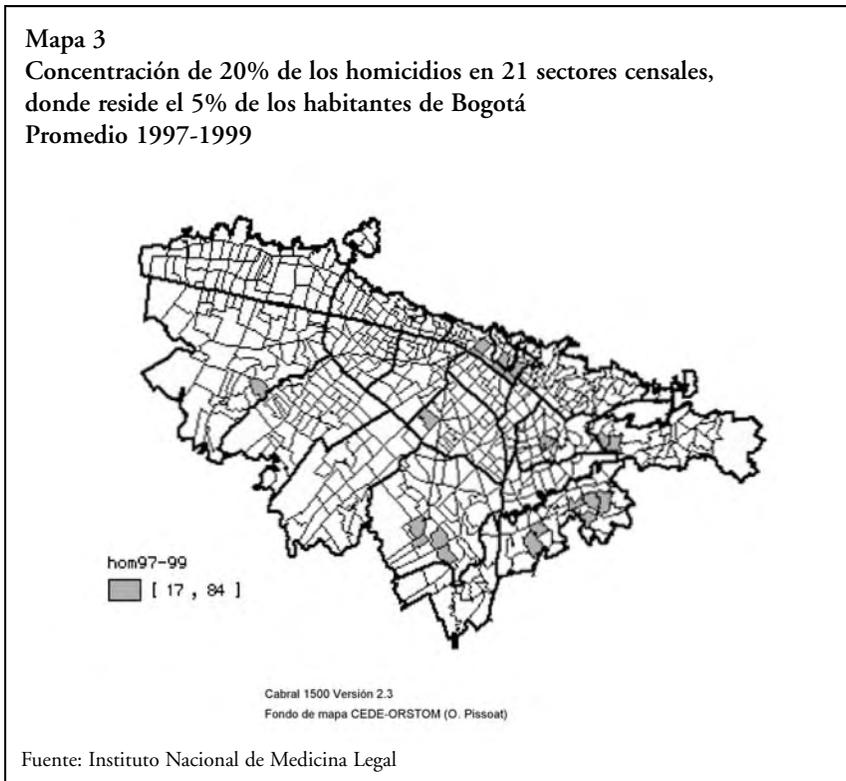


### *Concentración geográfica*

Entre 1997 y 1999 la concentración geográfica de las tasas de homicidio más altas de la ciudad se observa en tres focos compuestos por localidades contiguas en el centro, el suroriente y el suroccidente de Bogotá (mapa 1).

Las zonas más violentas de la ciudad presentan un patrón, según el cual: (mapas 3 a 5)

- 20% de los homicidios se concentran en 21 sectores censales donde reside el 5% de los habitantes.
- 50% de los homicidios se concentran en 84 sectores censales donde reside el 25% de los habitantes.
- 80% de los homicidios se concentran en 230 sectores censales donde reside el 60% de los habitantes.

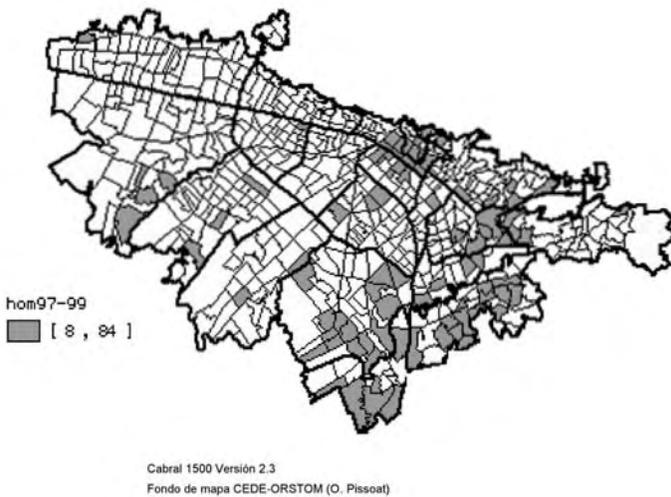


Cuando se analiza la aglutinación de las muertes violentas en unos pocos lugares, según los distintos tipos de violencia —impulsiva o instrumental—, se obtienen resultados sorprendentes. En principio, cabría esperar que la primera, la violencia cotidiana y rutinaria, estuviera más dispersa entre los distintos sectores de la capital que la instrumental, la que resulta de los atracos o ajustes de cuentas, y que se puede pensar que se limita a unos cuantos focos con altos índices de delincuencia o presencia de estructuras criminales. Sin embargo, los datos de homicidio de Bogotá indican que la violencia impulsiva tiende a tener un mayor grado de concentración que la instrumental<sup>19</sup>.

19 El grado de concentración se midió utilizando el coeficiente de Gini, indicador tradicionalmente utilizado para medir el grado de concentración de la distribución del ingreso. Para los homicidios impulsivos se calculó un coeficiente de Gini de 0.43 frente a uno de 0.36 para los instrumentales.

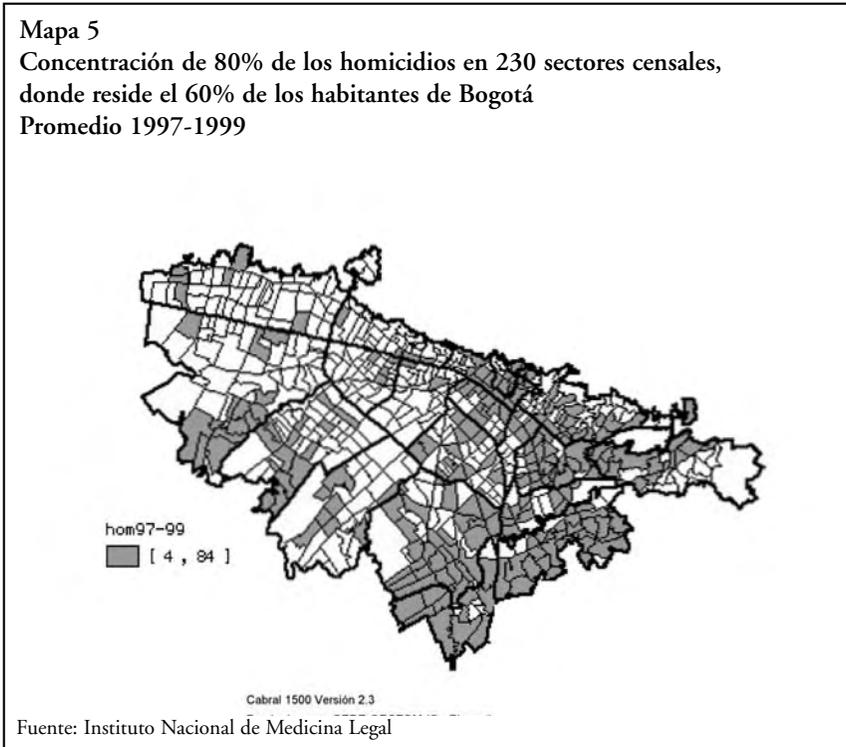
**Mapa 4**

**Concentración de 50% de los homicidios en 84 sectores censales,  
donde reside el 25% de los habitantes de Bogotá  
Promedio 1997-1999**



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal

Por otro lado, y de manera también sorprendente, el grado de concentración geográfica de los homicidios sobre los que se desconoce el móvil, es equiparable al de los casos impulsivos. No obstante, las características de la concentración difieren, ya que tienden a explicarse por los niveles de violencia. Así, para la violencia impulsiva la aglutinación se explica sobretodo por unos bajos niveles de violencia en los sectores más pacíficos de la ciudad. En contraste, para los homicidios sin información sobre el móvil, la mayor centralización se da en el otro extremo de la escala de violencia. Al ordenar las localidades de acuerdo a su participación en cada tipo de violencia, se encuentra que en los casos impulsivos, tan sólo el 10% de los homicidios ocurren en los lugares en donde habita el 40% de la población. Para la violencia de causa desconocida, por el contrario, cerca del 40% de los incidentes ocurren en los lugares más violentos, en dónde habita tan sólo el 10% de la población.



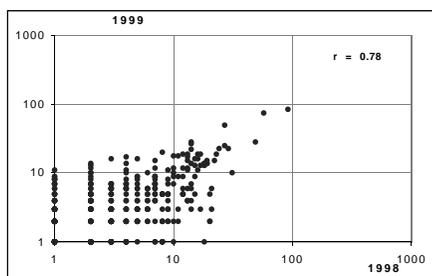
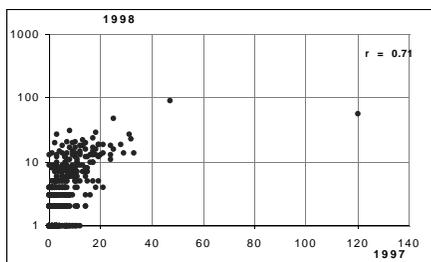
Otra variante que debe destacarse acerca de la concentración por tipos de violencia, es que la categoría de la violencia impulsiva en el hogar, o sea aquella representada mayoritariamente por el maltrato contra los niños y las mujeres, se encuentra bastante dispersa por toda la ciudad, como era de esperar.

### *Persistencia de la violencia*

Otro fenómeno observable, es la ausencia de cambios que modifiquen sustancialmente el patrón de concentración de los homicidios en Bogotá de un año a otro. Así se encontró que un buen elemento de predicción de la violencia homicida en una localidad sería, simplemente, el nivel de la tasa de homicidios observado en esa misma localidad durante el período inmedia-

### Gráfico 5 Persistencia de la violencia

Número total de homicidios por sectores censales - años consecutivos



Fuente: Cálculos propios con datos de Homicidio. Medicina Legal-Sectores Infographics

tamente anterior. En efecto, entre localidades, la correlación entre las tasas de homicidio de 1999 y las de 1998 es del 99% y la cifra respectiva para los niveles del 98 y del 97 es del 97%.

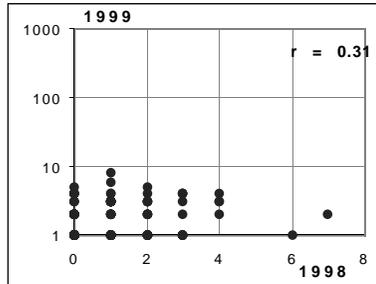
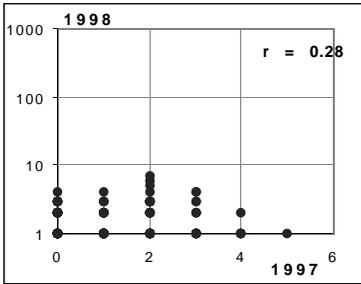
El fenómeno de persistencia está asociado con los niveles de violencia y varía según el tipo de manifestación. De este modo, por un lado, se observa que la correlación entre el número de homicidios ocurridos en dos años consecutivos tiende a hacerse más estrecha al moverse hacia arriba en la escala de la violencia (gráfico 5). Por otro lado, se tiene que la mayor contribución a la persistencia proviene de los homicidios sobre los que no se tiene información del móvil y que la violencia impulsiva es menos persistente que la instrumental (gráfico 6).

Desde la perspectiva de los principales móviles que componen los distintos tipos de violencia se destacan dos observaciones: la primera, es que en la violencia instrumental el fenómeno de persistencia en el tiempo es más marcado para los llamados ajustes de cuentas que para los atracos; la segunda, es que la baja perseverancia de la violencia impulsiva es particularmente notoria para la categoría del maltrato en el hogar. En esta medida es posible deducir, considerando además lo expuesto acerca de la dispersión geográfica de los homicidios causados en situaciones de violencia doméstica, que para el caso de Bogotá la categoría que bien podría explicarse dentro de la idea general de una violencia difusa, caracterizada por ser espacial y temporalmente poco previsible, es precisamente la de la violencia impulsiva en el hogar.

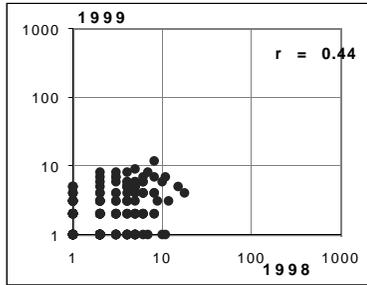
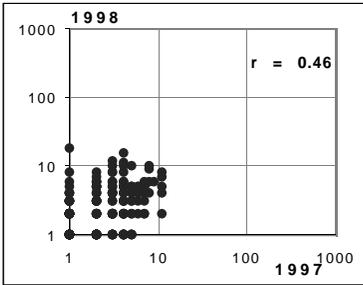
Gráfico 6  
Persistencia de un año a otro por tipo de violencia

Número total de homicidios por sectores censales - años consecutivos

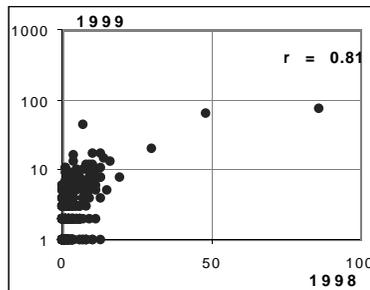
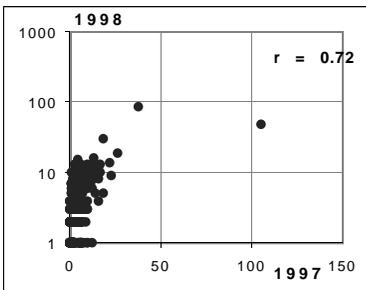
Violencia impulsiva



Violencia instrumental



Violencia sin información sobre móviles



Fuente: Cálculos propios con datos Homicidio. Medicina Legal-Sectores Infographics

### ‘Causas objetivas’ de la violencia<sup>20</sup>

La aproximación a la posible asociación entre violencia y factores sociales, tomando en cuenta los indicadores socioeconómicos disponibles de manera desagregada —por localidades y por sectores censales— para Bogotá, no dan sustento suficiente a la arraigada noción según la cual existen unas ‘causas objetivas’ que explican la violencia urbana en el país.

Un primer factor evaluado es el demográfico. Se destaca ante todo la baja relación que se da entre número absoluto de muertes violentas, número de habitantes y crecimiento de la población: las localidades y sectores más violentos de Bogotá son precisamente aquellos menos poblados y en donde la población ha permanecido más estable. Más aún, los sectores donde se registra un mayor crecimiento demográfico muestran un número de homicidios inferior al promedio de la ciudad. Estas observaciones van en contra de la idea, vinculada al mito de las ‘causas objetivas’, según la cual los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, son una fuente primaria de los problemas de violencia en la ciudad.

Otro indicador demográfico, disponible al nivel de localidad, es la densidad de población o el hacinamiento, tampoco muestra una asociación estrecha con los índices de violencia. El único indicador demográfico que, aunque de forma leve, muestra cierta asociación con la tasa de homicidios es el índice de masculinidad, o sea el porcentaje de hombres en el total de la población en una localidad. En aquellas localidades en las cuales la proporción de hombres dentro de la población es más baja, se presentan tasas de homicidio inferiores al promedio. En el otro extremo, las localidades más violentas se caracterizan por contar con mayor participación masculina.

Un segundo factor evaluado es el de la pobreza, medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El análisis de la relación entre la violencia homicida y este indicador no muestra, al nivel de las localidades capitalinas, ningún patrón definido. Ni las localidades más violentas se destacan por sus altos, o bajos, niveles de pobreza, ni las localidades más pobres —o las menos pobres— muestran ser peculiares en materia de violencia. Al nivel más desagregado de sector censal, este indicador muestra en cambio una relación negativa. En efecto, el grueso de los sectores con un número de

---

20 Para un análisis pormenorizado de este punto ver Rubio (2000).

homicidios superior al promedio se caracteriza por un bajo porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, mientras que aquellos sectores en los que la población es mayoritariamente pobre presentan niveles de violencia que no superan el promedio de la ciudad. Más aún, cuando se utiliza el índice de miseria para medir la pobreza, parece ser más clara esta relación negativa al nivel de sector censal.

Un tercer factor social analizado es el de la educación, en particular el de las deficiencias en el sistema educativo medidas por dos indicadores disponibles al nivel de localidad, el analfabetismo y el índice de deserción escolar. Se observa una asociación positiva y una correlación cercana al 70% entre las tasas de homicidio y estos dos indicadores. Acerca de esta relación pueden hacerse dos comentarios: el primero es que, para Bogotá, la intensidad de tal asociación depende en buena medida de lo que ocurre en la localidad de Santa Fe, en donde confluyen alto analfabetismo, alta deserción escolar y altos índices de violencia. Si se excluye de la muestra esta localidad, la relación entre deficiencias en educación y tasa de homicidios se reduce sustancialmente (al 20%). El segundo punto es que para el indicador de deserción escolar, se puede considerar la posibilidad de una causalidad en ambas vías.

Por otro lado, se debe anotar que otros elementos del sistema educativo, y en particular aquellos sobre los cuales se puede tener mayor incidencia a través de las políticas públicas, no muestran la relación esperada con los niveles de violencia. En efecto, ni el número de establecimientos de enseñanza pública, ni la relación entre docentes y alumnos en la secundaria parecen tener algún tipo de efecto sobre los índices de violencia. Para el primero de estos indicadores se percibe, por el contrario, una leve relación positiva que podría, simplemente, estar captando el efecto de una mayor proporción de jóvenes dentro de la población.

### **Estructuras criminales y concentración de los homicidios en Bogotá**

El patrón descrito, según el cual la intensidad de la violencia tiende a concentrarse y a ser persistente en sectores que, por lo general se encuentran agrupados y mantienen una continuidad geográfica configurando focos críticos dentro y entre límites de diversas localidades, sugiere que más que pro-

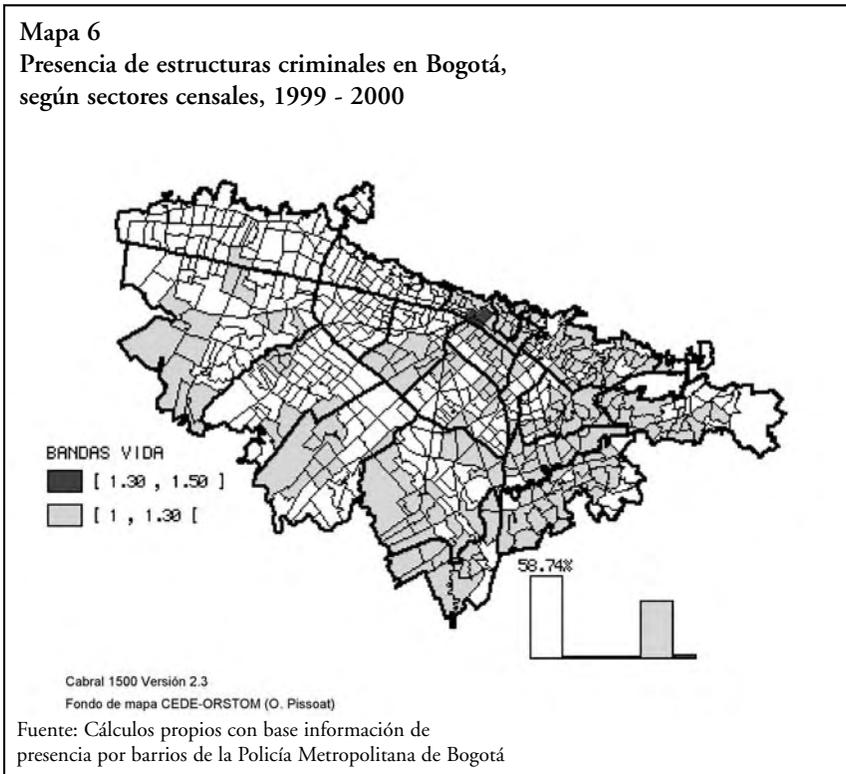
ducirse por causas accidentales, la violencia en Bogotá resulta de la acción sistemática y deliberada de actores que la promueven.

Un primer punto a favor de este argumento, lo representa el efecto positivo percibido sobre los niveles de violencia en la ciudad de la presencia de estructuras criminales, así como de la actividad de tráfico de armas<sup>21</sup>. Otro punto, que serviría de apoyo a esta idea, es el hecho de que una significativa porción de las víctimas de homicidio en la ciudad (cerca del 30%) presentan algún tipo de antecedente de haber estado involucradas en actividades delictivas<sup>22</sup>.

Pero quizás, la evidencia que más ayuda a ilustrar este punto es la cartográfica<sup>23</sup>. Desde esta perspectiva, se encontró que los focos de violencia intensa en Bogotá tienden a coincidir con los escenarios donde la presencia de estructuras criminales es ostensible (mapa 6). Un ejercicio cartográfico detallado por sectores censales para el período 1997-99, arroja evidencia significativa en este sentido, en especial para aquellos que se distinguen por niveles intensos de violencia y alto grado de concentración de los homicidios (Echandía 2000).

Se halló también una importante convergencia geográfica entre altos índices de violencia, presencia de estructuras criminales y abundancia de sitios donde se consume licor, que fueron identificados por la policía como

- 
- 21 Para realizar esta observación, se construyó un indicador basado en el establecimiento de una calificación sobre presencia barrial de estas estructuras y de esta actividad, a partir de la base de datos producto del trabajo de campo. Posteriormente, se calculó un promedio simple de esta calificación para el indicador al nivel del sector censal.
  - 22 Este porcentaje, calculado a partir de la revisión de una muestra de protocolos de necropsia en Bogotá de los años 1997 y 1998 (Llorente 2000), contrasta con la cifra encontrada en un estudio de Wellford y Cronin (1999) sobre homicidios en cuatro ciudades de los Estados Unidos, según el cual el 48% de las víctimas tenían algún tipo de antecedente criminal. Esta diferencia puede explicarse por las marcadas desigualdades en cuanto al esclarecimiento de los hechos delictivos. Mientras que en las cuatro ciudades norteamericanas del estudio mencionado las autoridades resuelven en promedio el 74% de los casos, para Bogotá esa proporción no superaría, en el mejor de los casos, el 20% de los homicidios. Esta anotación sugiere que la proporción de víctimas con antecedentes en Bogotá sin duda sería bastante superior a la enunciada.
  - 23 El trabajo cartográfico se realizó a partir de la base de datos por barrios producto del trabajo de campo. Esta información se agrupó en sectores censales, lo que permitió obtener un promedio para cada sector de los datos sobre estructuras criminales, actividades ilegales y lugares conflictivos, Promedio Sector Censal (indicador de presencia o intensidad / número de barrios afectados). Mediante una comparación con el promedio de Bogotá, se identificaron los sectores donde las estructuras criminales tienen mayor incidencia, las actividades ilícitas son más recurrentes y los lugares conflictivos tienden a proliferar. Ver Echandía (2000).



particularmente conflictivos por las constantes riñas, escándalos y lesiones, fatales y no fatales, que escenifican<sup>24</sup>. Esta observación es consistente con la alta correlación encontrada, al nivel de localidades y sectores censales, entre las muertes por riñas y la violencia instrumental. Una conjetura que se podría hacer para explicar esta relación, es que estos lugares son conflictivos y escenarios de muertes violentas, no tanto en virtud de las riñas inducidas por el excesivo consumo de alcohol, sino más bien a causa del tipo de individuos que los frecuentan<sup>25</sup>.

24 Entre estos sitios se encuentran bares, tabernas, prostíbulos, moteles, lugares de apuestas, billares.

25 Una anotación que serviría de apoyo a esta conjetura es la hecha por Klevens (1998: 15) a partir de una revisión extensa de estudios internacionales, según la cual: “es posible que el alcohol simplemente se asocie con situaciones, ambientes o actividades específicas que incrementan el riesgo de exposición sin ser necesariamente un factor causal. Parece que el alcohol precipita reacciones violentas, pero sólo en personas con antecedentes de comportamiento agresivo o violento”.

Esta evidencia, a la luz de la geografía de la violencia homicida en Bogotá, resulta consistente con la tesis manejada por recientes estudios, entre los que se destaca el de Cohen y Tita (1999), que llaman la atención sobre el hecho de que los homicidios relacionados con estructuras organizadas, a diferencia de aquellos impulsivos, producto por ejemplo de la violencia doméstica, tienden a presentar un patrón espacial y temporal de difusión y contagio. Al respecto acuñan el sugerente término de ‘difusión contagiosa’, según el cual la presencia de organizaciones que recurren a la violencia genera una dinámica que, por un lado, afecta a miembros de organizaciones rivales y, por el otro, potencia una espiral de acciones violentas que se extienden espacialmente hacia sectores contiguos y que posteriormente tienden a persistir en el tiempo.

Una variante de este fenómeno, que parece ser especialmente pertinente para el caso de Bogotá, es la definida como ‘expansión de la difusión’. Según ésta, la violencia se extiende de un foco inicial hacia sus alrededores, pero en el foco inicial se sigue presentando una alta incidencia del homicidio, en virtud del arraigo territorial característico de ciertos mercados ilegales y organizaciones criminales (Cohen y Tita 1999: 454). La evidencia presentada respecto del grado de concentración de las muertes violentas en Bogotá y de la persistencia de este patrón, así como de la convergencia entre zonas altamente violentas y presencia de estructuras criminales, estaría sugiriendo este tipo de difusión.

## Conclusiones

En Bogotá, así como en el conjunto de Colombia, el diagnóstico que se desprende de los mitos sobre la violencia urbana, ha sido la gran fuente de inspiración de las políticas públicas de la última década<sup>26</sup>. Dentro de este contexto, se les ha dado prioridad a políticas preventivas dirigidas al grueso de la población, en detrimento de medidas de control concentradas en unos pocos actores violentos.

---

26 Esto es claramente observable en los documentos de política de la Presidencia de la República (1993), la Alcaldía Mayor de Bogotá (1996, 1997 y 1997a) y el Departamento Nacional de Planeación (1998).

Así, a partir de supuestos explicativos de la violencia impulsiva, como la intolerancia y la cultura, se le otorga un papel preponderante a la educación, entendida en un sentido amplio que incluye la posibilidad de alterar la cultura, las creencias y las actitudes hacia la violencia. Adicionalmente, se favorece el gasto público para tratar de alterar las condiciones sociales y económicas que supuestamente ayudan a explicar la persistencia de varias formas de violencia. Desde el punto de vista del control, se favorecen ciertas medidas, como las restricciones al porte de armas de fuego o al consumo de alcohol, pero éstas también dirigidas al grueso de la población y enmarcadas dentro de discursos preventivos orientados a cambiar las actitudes de los ciudadanos comunes con respecto al porte de armas y al consumo de alcohol<sup>27</sup>.

Las políticas en materia de violencia urbana en el país, se han sustentado en un diagnóstico que no ha sido suficientemente contrastado con los datos. Además, sus efectos han sido evaluados de manera poco rigurosa, llegándose a conclusiones burdas como que los descensos observados en las tasas de homicidio en algunas ciudades, entre ellas Bogotá, son resultado directo de las medidas de control al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego<sup>28</sup>.

Del diagnóstico presentado para el caso de Bogotá, se desprenden varias conclusiones que tienen importantes implicaciones en materia de política pública:

- En Bogotá la violencia instrumental es más preponderante que la impulsiva. La violencia cotidiana, rutinaria y baladí de la capital, fruto de la intolerancia, en ningún caso sobrepasa la barrera de los diez homicidios por cien mil habitantes. Lo que predomina en Bogotá es la dimensión instrumental, los homicidios producto de atracos y ajustes de cuentas, la cual exhibiría una tasa del orden de los treinta homicidios por cien mil habitantes que, por sí sola y como promedio agregado para la capital, ya es preocupante. Las medidas de prevención de la vio-

---

27 En Bogotá, desde 1995 se han adoptado medidas de esta índole como la llamada Ley Zanahoria, que restringe el horario para la venta y consumo de alcohol, y como el denominado Plan Desarme, con el cual se restringe el porte de armas de fuego los fines de semana y festivos y se hacen campañas invitando a la población a entregar sus armas.

28 Evaluaciones preliminares sobre las medidas de restricción al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en Bogotá, indican que estos controles han tenido un impacto bastante moderado sobre la tendencia de homicidios de la ciudad, contrariamente a lo que ha sostenido públicamente la Administración Distrital (Llorente et al. 2000).

lencia homicida no deberían seguir orientadas exclusivamente a aquellas manifestaciones que aparecen como las menos protuberantes.

- Los homicidios en Bogotá están concentrados en unos pocos focos críticos. Las muertes violentas en Bogotá están altamente concentradas en unos pocos focos críticos, que son persistentes en el tiempo. Estos focos, además, se pueden asimilar a un escenario de difusión contagiosa de los homicidios, al converger en ellos alta intensidad y concentración de la violencia con presencia de estructuras criminales. Frente a esta situación, el diagnóstico de la violencia predominantemente impulsiva y difusa pierde aún más sentido. Como también lo pierde la justificación y la pertinencia de las medidas, supuestamente preventivas, dirigidas a toda la población, a tratar de cambiar sus actitudes, o su cultura, o sus hábitos de esparcimiento. Claramente, al nivel de los agresores, el grueso de la violencia en la capital no es un problema de todos los bogotanos, ni siquiera de muchos de ellos. Las medidas orientadas a disminuir la violencia no pueden seguir pasando por alto esta realidad.
- ¿Cultura de la violencia? La dinámica de la violencia en Bogotá desde la década del noventa, según la cual en el término de diez años se duplicaron las tasas de homicidio para luego reducirse a la mitad, y el hecho de que las altas tasas se circunscriban a unas pocas zonas, parece poco compatible con la idea de una violencia determinada culturalmente. Cualquier definición de cultura<sup>29</sup>, lleva implícita no solamente la noción de largo plazo sino de cambios que, cuando se dan, son lentos y graduales. No parece razonable sugerir que una misma generación pueda sufrir más de un ‘cambio cultural’ de importancia a lo largo de su vida, ni mucho menos dos transformaciones de sentido opuesto. Cabría preguntarse entonces: ¿Cuál puede ser la definición de ‘cultura de la violencia’ compatible con tal heterogeneidad espacial o con un aumento y una reducción importantes en una sola década? ¿Se consolidó rápidamente, y en unos cuantos barrios de la ciudad, una cultura violenta para luego, también de manera acelerada, desvanecerse? Vale la pena recordar que lo que ha sido reconocido como un cam-

29 Incluso la definición adoptada por analistas de la violencia en Colombia: “El conjunto de normas, actitudes, valores y creencias transmitidos, aprendidos y compartidos por un grupo social que le da coherencia a la manera como sus miembros, o un subgrupo de ellos, actúan, interpretan y responden a las circunstancias” (Duque y Klevens 2000: 190).

bio importante en las actitudes hacia la violencia, la ‘pacificación’ de las costumbres en Europa occidental descrita por Norbert Elías, fue un proceso de varios siglos y en una sola dirección, no de una década y en dos sentidos diferentes. Además, no se trató nunca de un proceso circunscrito a unos pocos lugares.

- Los pocos lugares muy violentos de la ciudad lo son en todos los sentidos. Geográficamente, las dos grandes categorías de la violencia —la impulsiva y la instrumental— están no sólo asociadas entre sí, sino además, altamente correlacionadas con aquellos homicidios donde la información es insuficiente para establecer un posible móvil. Esto indica que los pocos lugares muy violentos en la ciudad lo son en todos los sentidos. La evidencia sobre esta asociación es insuficiente para apoyar la tesis que, como una extensión de la teoría de la intolerancia, plantea que de las expresiones impulsivas menos graves —violencia doméstica— se va escalando hacia manifestaciones como las riñas en los bares con resultados fatales y después al crimen organizado. Esta asociación simplemente lo que estaría indicando es que en los pocos focos con alta incidencia de violencia organizada, también es alto el nivel de riñas que resultan fatales, así como de homicidios de causa desconocida. En términos de política pública, esto implicaría que el control de las estructuras criminales existentes en la ciudad sería, además, una buena manera de prevenir homicidios impulsivos, en especial aquellos originados en riñas.
- La tesis sobre las ‘causas objetivas’ de la violencia no reciben un respaldo significativo de los datos disponibles para Bogotá. La asociación entre las tasas de homicidio y cualquiera de los indicadores analizados de las condiciones sociales es, en el mejor de los casos, imperceptible. Las historias persistentes sobre los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, como la fuente primaria de los problemas de violencia no se corroboran con la evidencia disponible. Para los indicadores de presencia del Estado, la asociación es incluso contraria a la esperada: las zonas mejor atendidas por el sector público son por lo general más violentas que las abandonadas. A la luz de estos resultados, parecería poco pertinente seguir confundiendo las nociones de necesidades, o derechos, no satisfechos, incluso la protesta social, con la de violencia. Y en materia de política pública sería recomendable

que tampoco se confundan las probablemente crecientes responsabilidades públicas en aliviar y satisfacer esas necesidades con la labor, más específica, de prevenir la violencia homicida.

En fin, lo que se observa es que el diagnóstico público sobre el homicidio en un centro urbano como Bogotá, no puede seguir ignorando la violencia que se genera a partir de las estructuras criminales que operan en la ciudad. En este sentido, parece pertinente que en el diseño de las políticas preventivas, se tome como punto de partida el control de estas estructuras a efectos de recuperar un umbral mínimo de seguridad pública en sectores críticos de la ciudad, donde la violencia ha sido intensa de manera persistente. En una de las revisiones más ambiciosas recientemente efectuada sobre los programas de prevención del crimen en los Estados Unidos durante los últimos treinta años (Sherman et al. 1998), se concluye que el grado de violencia de un determinado lugar o comunidad hacia donde se estén orientado iniciativas preventivas, es un aspecto crítico para la eficacia de las mismas en términos de reducción del crimen. En esta medida, se sugiere precisamente la recuperación de un cierto nivel de seguridad, particularmente a través de actividades focalizadas de control, el cual, una vez logrado, permitiría incrementar la eficacia de las acciones en los otros campos sustantivos para la prevención del crimen: la familia, las comunidades, las escuelas y la fuerza laboral.

Resulta pertinente, entonces, un cambio de enfoque que permita pasar de las políticas generales que buscan incidir sobre el conjunto de los ciudadanos, hacia políticas que aborden los fenómenos de violencia de manera focalizada geográficamente, con el objeto de identificar aquellos factores de riesgo peculiares de las zonas donde la violencia es intensa y persistente.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá  
1996 Plan Desarme. Bogotá: Imprenta Distrital.
- 
- 1997 Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.
- 
- 1997a Seguridad y Violencia en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Arriagada, I. y L. Godoy  
1999 *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL - Serie Políticas Sociales.
- Buvinic, M.; A. Morrison y M. Shifter  
1999 *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: BID - Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison  
1999 *Notas técnicas. Prevención de la violencia*. Washington D.C.: BID.
- Cohen, J. y G. Tita  
1999 Diffusion in Homicide: Exploring a General Method for Detecting Spatial Diffusion Processes. En: *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 15, No. 4.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia  
1987 Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Concha y Espinosa  
1997 *La violencia en Colombia: Dimensiones y políticas de prevención y control. Lesiones personales no fatales*. Cali: Cisalva-Universidad del Valle (mimeo).
- Departamento Nacional de Planeación  
1998 *La paz: el desafío para el desarrollo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación.

Duque, L. F. y J. Klevens

- 2000 Creencias, actitudes y prácticas asociadas con la violencia en Bogotá. En: *Coyuntura Social* No. 22. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

---

1997 *Estudio de epidemiología de la violencia en Santa Fe de Bogotá*. Informe técnico presentado a Colciencias. Bogotá: Mimeo.

Echandía, C.

- 2000 Geografía de la violencia homicida en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 2. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDÉS y Alcaldía de Bogotá.

- 
- 1999 El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República, Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

- 
- 1997 Dimensión regional del homicidio en Colombia. En: *Coyuntura Social*, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

- 
- 1995 Dimensión económica de la violencia y de la criminalidad. En: *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 16. Paris.

- 
- 1992 Violencia y desarrollo en el Municipio Colombiano. En: *Boletín Estadístico*, No.476. Bogotá: DANE.

Fajnzylber, P.; D. Lederman y N. Loayza

- 1999 Inequality and Violent Crime. Documento de trabajo preparado dentro del proyecto: Crimen y violencia en América Latina, auspiciado por el Banco Mundial. Mimeo.

Gaviria, A.

- 1999 *Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia*. Washington D.C.: BID. Mimeo.

Jimeno, M. e I. Roldán

- 1996 *Las sombras arbitrarias. Violencia y autoridad en Colombia*.

- Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Jonson, E. y E. Monkkonen (eds.)  
1996 *The Civilization of Crime. Violence in Town & Country since the Middle Ages*. Urbana: University of Illinois Press
- Klevens, J.; J. Roca; O. Restrepo y A. Martínez  
1999 *Risk Factors for Adult Male Criminality in Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana. Mimeo.
- Klevens, J. y J. Roca  
1999 Nonviolent Youth in a Violent Society: Resilience and Vulnerability in the Country of Colombia. En: *Violence and Victims*, Vol. 14 No. 3.
- Klevens, J.  
1998 Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención. En: *Lesiones de causa externa. Factores de riesgo y medidas de prevención*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Levinson, D.  
1989 *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*. Newbury Park. C.A.: Sage. Citado por Klevens (1998).
- Londoño, J. L. y R. Guerrero  
1999 Violencia en América Latina: Epidemiología y costos. Washington: BID – *Serie Documentos de Trabajo de la Red de Centros*, No. 375.
- Llorente, M. V.  
2000 Circunstancias de los homicidios en Bogotá y perfil de las víctimas: Una aproximación. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 5. Bogotá: Paz Pública-CEDE- UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.
- Llorente, M. V.; J. Núñez y M. Rubio  
2000 Efecto de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego sobre los homicidios en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 6. Bogotá: Paz Pública-CEDE- UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Niño, S.; N. Lugo; C. Rozo y L. Vega

- 1998 *Los territorios del miedo en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.

Paz Pública

- 2000 Escenarios del crimen en los barrios y localidades de Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

- 
- 2000a *Caracterización de la violencia homicida en dos localidades de Bogotá*. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 3. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

- 
- 1997 *Mitos del homicidio en Colombia*. Carta No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE- Universidad de Los Andes.

Presidencia de la República

- 1993 *Seguridad para la gente*. Segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia. Bogotá, octubre.

Reis y Roth

- 1993 *Understanding and Preventing Violence*.

Rubio, M.

- 2000 Estudio interpretativo de la violencia homicida en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 4. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

- 
- 1999 *Crimen e impunidad: Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.

- 
- 1999a *La justicia en una sociedad violenta*. En: Deas, M. y M. V. Llorente (eds.)

- (1999) *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma, Cerec, Uninades.

- 
- 1998 Casos juzgados. Análisis de una encuesta de sentencias penales en cuatro ciudades colombianas (1995-1996). Informe final de investigación, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- 
- 1997 De las riñas a la guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia en Colombia. En: *Coyuntura Social*, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.
- Rubio, M. y M. V. Llorente
- 2000 Procesos sobre homicidios en Bogotá. Análisis estadístico de una muestra de expedientes en juzgados penales y unidades de fiscalía en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 7. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.
- Sánchez, F. y J. Núñez
- 2000 *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: El caso de Colombia*. Bogotá: CEDE-Universidad de Los Andes. Mimeo.
- Sarmiento, A.
- 1999 Violencia y equidad. En: *Planeación y desarrollo*, Vol. XXX No. 3. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sherman, L.; D. Gottfredson; D. MacKenzie; J. Eck; P. Reuter y S. Bushway
- 1998 Preventig Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress". <http://www.njrs.org/works/index.htm>.
- Spiereburg, Pieter
- 1996 Long-term Trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to Twentieth Centuries. En: Johnson y Monkkonen (1996).
- Wellford, C. y J. Cronin
- 1999 *An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides: A Multistate Study*. Justice Research and Statistics Association. <http://www.jrsa.org/>

**Violencia por actores**

# Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social

Soledad Larrain H.

## Introducción<sup>1</sup>

Vivimos en sociedades preocupadas y sensibilizadas con el tema de la violencia. La población se siente amenazada por la delincuencia, aumentan las compras de elementos de protección, en los barrios de altos ingresos se contratan 'vigilantes privados', las familias adquieren armamentos y refuerzan puertas y ventanas para impedir que la violencia penetre a su hogar. En la última década, una de las mayores intranquilidades de nuestras sociedades han sido, precisamente, las distintas manifestaciones de violencia ciudadana. En Chile, país de bajos índices de delincuencia, sistemáticamente en los últimos 15 años, el tema de la delincuencia aparece en las encuestas, junto al desempleo, como el problema más grave que enfrenta la ciudadanía.

Sin embargo, existe una mayor probabilidad de que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, de que lo sea en la calle por un extraño; es más frecuente que un niño sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia.

Esto nos lleva a hacernos las siguientes preguntas:

---

\* Psicóloga

1 Este artículo está basado en la presentación realizada en el seminario: "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana", Banco Interamericano de Desarrollo, realizado el 16 y 17 de Febrero de 1996 en Washington, D.C.

- ¿Por qué razón, cuando hablamos de violencia o de criminalidad, nos centramos en la calle, ignorando lo que pasa en el hogar?
- ¿Por qué hemos sido incapaces de establecer una relación entre la violencia social y la violencia familiar? Al hablar de delincuencia juvenil, no hemos sido capaces de relevar el medio ambiente familiar y social en el cual ese joven se ha desarrollado.
- ¿Por qué sancionamos un tipo de violencia y el otro lo aceptamos, o al menos lo toleramos con el silencio?

Paradójicamente, un hecho que se silencia, un hecho que permanece oculto ante la sociedad, no significa que sea un hecho difícil de percibir. En el caso de la violencia familiar, el fenómeno no se ve porque se nos ha hecho cotidiano, se ha ‘naturalizado’, ha pasado a ser una situación esperada en un determinado contexto.

Las primeras experiencias de violencia de los seres humanos se dan en la familia, se aprende que siempre va a existir una menor o mayor dosis de violencia en el espacio familiar. Pero también se aprende a valorar esa violencia, a considerarla un medio eficiente para ‘educar’ a los hijos. Y así, casi sin darnos cuenta, somos socializados considerando que la violencia es un mecanismo legítimo para resolver los conflictos y para expresar nuestros propios sentimientos de malestar. Incluso, llegamos a identificar violencia con preocupación o afecto.

La violencia se da en el marco de la supuesta protección y ‘sacralidad’ de la familia. Este hecho dificulta su estudio, pero a la vez es una de sus características centrales que nos permite entender su impacto demoledor en las víctimas. En la familia violenta, el rol de afecto, protección y cuidado del grupo familiar es reemplazado por el daño, la amenaza y el temor; sin embargo, el discurso continúa siendo el del afecto y protección, éste se traduce en: “yo te golpeo porque te amo”, o bien, “tú haces que yo te golpee porque te portas mal”.

Muchos son los factores que han confluído para mantener el silencio sobre la situación de violencia en el hogar: la necesidad de resguardar la privacidad de la familia, diferencias culturales sobre la concepción de la violencia, temores o simplemente el dolor de hablar. Pero hay otros hechos que han ayudado a que la situación comience a hacerse visible: la organización del movimiento feminista en la década del 60, la apertura de los primeros refu-

gios a comienzos de la década del 70, la preocupación de la comunidad internacional por el tema de los derechos humanos y los derechos personales.

Lo primero en denunciarse fue la situación de los niños maltratados. Hace ya 35 años, Henry Kempe y sus colaboradores hablaron del 'síndrome del niño golpeado', refiriéndose a un cuadro clínico de traumatismo que presentaban niños atacados por sus padres o cuidadores. Luego, lentamente y como una temática diferente, denunciada principalmente por el movimiento feminista, el tema de la mujer maltratada comienza a ser analizado.

Los primeros intentos de explicación, en la medida que utilizaron un marco teórico causal y lineal, fueron insuficientes para dar cuenta de la complejidad del fenómeno; en la actualidad, utilizando un marco ecológico sistémico, podemos afirmar que el maltrato infantil y la violencia hacia la mujer son problemas sociales de enorme magnitud que están sustentados en una compleja red de estructuras culturales, sociales, legales y relacionales que complican su comprensión y abordaje.

El estudio del maltrato infantil nace asociado a la medicina y sus avances continúan estrechamente ligados a esta disciplina. Existen completísimos protocolos orientados a detectar el maltrato en el examen médico y el sistema, desde hace ya muchos años, ha desarrollado programas especiales de detección y atención.

La violencia contra la mujer en la familia nace como una denuncia y demanda de cambio desde el movimiento feminista, el énfasis es el cambio cultural de una sociedad patriarcal. Son pocos los estudios y programas que intentan ver la relación entre ambas expresiones de violencia.

Al margen de la violencia al interior de la familia, se estudia y analiza la delincuencia o las conductas criminales o anti-sociales. En general, los organismos de seguridad, políticos y jurídicos de los países son los que abordan esta problemática. La violencia al interior de la familia trasciende tímidamente el espacio de lo privado, la delincuencia nace en el espacio público y no se establecen canales de asociación con el espacio privado.

En el presente texto se pretende reflexionar sobre las relaciones entre los distintos tipos de violencia, intentando establecer el vínculo que va relacionando la violencia contra la mujer, el maltrato infantil y la delincuencia. El objetivo, al establecer dicho enlace, es poder plantearse programas de prevención que pretendan incidir en el nivel de socialización primario, especialmente de aquellos grupos sociales que están en una situación de alto riesgo.

## Violencia en contra de la mujer por su pareja

### *Concepto de violencia*

El grupo de trabajo reunido el año 1981 en La Haya para analizar las consecuencias psicosociales de la violencia, la definió como: “Violencia es la imposición interhumana de un grado significativo de dolor y sufrimiento evitable”. Esta definición establece dos aspectos esenciales: la violencia es un producto de acciones realizadas por humanos y que incide sobre otros seres humanos. Pero también nos señala que esa violencia puede ser evitable. La violencia no es parte de la esencia del ser humano, ésta surge asociada a condiciones psicológicas, sociales y, principalmente, culturales que pueden ser modificadas.

Diversos documentos de Naciones Unidas se refieren al concepto de violencia contra la mujer, distinguiendo diferentes tipos de violencia de acuerdo a los ámbitos donde ésta se manifiesta. En la actualidad, en numerosas publicaciones comienza a legitimarse el concepto de ‘violencia de género’, haciendo referencia a la violencia que sufre la mujer en diferentes ámbitos de la sociedad por su condición de género.

El objetivo del presente trabajo no es profundizar en las distintas acepciones que posee el término; sin embargo, es necesario señalar que la violencia doméstica es la más expandida y que afecta, cotidianamente, a una mayor cantidad de mujeres, sin distinción de edad, educación ni condición socioeconómica. La violencia doméstica implica acciones que van desde el homicidio hasta distintos tipos de agresiones físicas, agresiones sexuales, amenazas y agresiones psicológicas; se da en una relación de poder y jerarquía, ésta es considerada como una forma de ejercer poder sobre alguien situado en una posición de subordinación.

### *La dimensión de violencia doméstica en Chile*

“En los países de América Latina y el Caribe, la mujer tiene una situación de vulnerabilidad, independientemente de su clase social o inserción laboral. Uno de los aspectos que hace iguales a las mujeres es la posibilidad con-

creta de sufrir algún tipo de violencia en su contra. La violencia contra la mujer, específicamente la violencia que sufre al interior de la familia, ha sido un tema tabú condenado a la invisibilidad social, al silencio de la intimidad del hogar y a la justificación por las costumbres y tradiciones culturales” (CEPAL 1992).

En la región de América Latina, el problema de la violencia familiar no comienza a ser objeto de preocupación pública hasta mediados de la década del 80, en esa fecha se crean los primeros centros de atención y se realizan estudios, principalmente por parte de organismos no gubernamentales. La década del 80, es una década de denuncias, desde las organizaciones sociales se comienza a hablar de la violencia hacia la mujer, señalándola como la punta del iceberg que muestra la situación de discriminación en que vive la mujer en nuestro continente. A fines de la década del 80, comienzan las investigaciones, la del 90 es la década de la búsqueda de soluciones, esperamos que el nuevo siglo sea el tiempo de la prevención.

Los primeros estudios en la Región son realizados, principalmente, por los Organismos No Gubernamentales (ONG), con el objetivo de denuncia y sensibilización, agregando así a las dificultades en la investigación del tema, el difícil acceso a los datos oficiales; en un número importante de países de la Región había regímenes dictatoriales.

En 1989-1990, ISIS Internacional, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer ( UNIFEM), efectuó un diagnóstico del avance de la investigación y las políticas en América Latina y el Caribe, recogiendo antecedentes de 22 países (ISIS Internacional 1990). Se detectaron, aproximadamente, 20 investigaciones con datos cuantitativos; la gran mayoría de éstas de tipo descriptivo, en donde se utilizan como universo, principalmente, las mujeres que realizan las denuncias en comisarías u otras instituciones.

Las metodologías utilizadas no permiten establecer la frecuencia del maltrato en la población, no es posible obtener datos respecto a la población que vive violencia pero no hace la denuncia y los datos no son comparables de un país a otro, ni posibles de proyectar a la población en su conjunto. Sin embargo, los análisis realizados aportan interesantes antecedentes sobre la forma que adquiere el maltrato, las respuestas más frecuentes de las mujeres, las características de los agresores y la cultura imperante en la Región sobre el tema.

En Chile, las primeras investigaciones se basaron, fundamentalmente, en el análisis de las denuncias en postas, tribunales y/o comisarías. De acuerdo a estudios de Chile y de otros países, hay consenso en que una minoría de las mujeres golpeadas por sus parejas hacen la denuncia; por lo tanto dichos estudios dan cuenta de un sector minoritario de las mujeres golpeadas.

En el año 1992, se realizó la investigación denominada: “Violencia familiar, la situación de la mujer en Chile”, que fue financiada por la Organización Panamericana de la Salud (Larrain 1994). En dicha investigación, se planteó como objetivo establecer la prevalencia del maltrato hacia la mujer por parte de su pareja en la ciudad de Santiago (capital), pretendiendo así superar las limitaciones de estudios anteriores en donde los resultados no se podían proyectar al conjunto de la población.

Los resultados señalan que en uno de cada cuatro hogares de la Región Metropolitana la mujer es golpeada por su pareja y en uno de cada tres hogares la mujer es agredida, al menos psicológicamente. Sólo en el 40% de los hogares no se vive violencia entre la pareja. La alta frecuencia es una evidencia de la magnitud del problema de la violencia de género y plantea la urgencia de incorporarlo como un problema social y no como un problema de familias aisladas.

Las conductas de violencia física más frecuentes son las agresiones ‘leves’ (golpes de mano, empujones), estas conductas son consideradas ‘normales’ o ‘no violentas’, incluso por las propias víctimas.

En el año 2001, se realiza un segundo estudio de prevalencia de la violencia hacia la mujer<sup>2</sup>, a diferencia del realizado en 1992, se amplía la muestra de la Región Metropolitana (Santiago de Chile, capital) a la Región de la Araucanía<sup>3</sup>. Los resultados no son comparables con la investigación anterior, ya que en esta ocasión se utilizó el protocolo básico de investigación del estudio Multi-Céntrico de la OMS sobre salud de la mujer y la violencia intrafamiliar.

Sin embargo, asumiendo que no se pueden comparar ambos estudios por las diferencias en la muestra y en los instrumentos de medición, sí podemos afirmar que la violencia hacia la mujer continúa siendo un grave pro-

---

2 Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, 2001.

3 Esta región, ubicada al Sur de Chile, tiene un porcentaje importante de población mapuche.

blema social en Chile y que no se observa una clara tendencia a la disminución de la prevalencia. Muy por el contrario, en el estudio del año 2001, son más las mujeres que reconocen haber vivido violencia física por parte de su pareja, si se comparan las cifras con las del año 1992.

La prevalencia de la violencia conyugal se midió a través de tres manifestaciones: la violencia psicológica, física y/o sexual<sup>4</sup> que el hombre ejerce sobre su esposa o pareja, en mujeres entre 15 y 49 años. Si consideramos solamente aquellas mujeres que están o han estado casadas o conviviendo de las regiones Metropolitana y de la Araucanía, el estudio reveló en la Región Metropolitana que 4 de cada 10 mujeres han vivido violencia psicológica, 1 de cada 3 violencia física y más de 1 de cada 10 violencia sexual. En la Región de la Araucanía, 4 de cada 10 mujeres han vivido violencia psicológica; 1 de cada 4 violencia física y más de 1 de cada 10 violencia sexual. Lo que significa que en ambas regiones, aproximadamente, el 50% de las mujeres no ha vivido violencia en su relación de pareja. La prevalencia de la violencia psicológica y física es similar en ambas regiones, mientras que la violencia física es mayor en la Región Metropolitana.

En la mayoría de las parejas que viven violencia, ésta tiende a darse en forma de escalada, donde las conductas de mayor nivel de gravedad se dan conjuntamente con las de violencia psicológica o violencia física leve. En los casos de violencia sexual, ésta se da frecuentemente con violencia psicológica y física. Aproximadamente, una de cada tres mujeres en ambas regiones han sido víctimas de violencia sexual, luego de episodios de violencia física.

---

4 Se consideraron víctimas de violencia psicológica todas aquellas mujeres que reconocieron haber vivido más de una vez por parte de su pareja las siguientes situaciones: a) insulto o que le haya hecho sentir mal con ella misma, b) menosprecio o humillación frente a otras personas; c) que le haya hecho cosas a propósito para asustarla o intimidarla y d) amenazas con herirla a ella o a otra persona importante para ella.

Se considera violencia física leve la de las siguientes conductas: a) abofetear o tirar cosas, b) empujar, arrinconar o tirar del pelo. Se considera violencia física grave la de las conductas que incluyen: a) golpear con puño, b) patear, arrastrar o dar una golphiza, c) intento de estrangulamiento, d) intento de quemar o haber quemado, e) amenaza con usar o haber usado armas.

Se consideraron víctimas de violencia sexual a aquellas mujeres que reconocieron que sus parejas les habían: a) forzado a tener relaciones sexuales cuando no deseaban, b) hecho tener relaciones sexuales por temor y c) forzado a algún acto sexual que ella encontró humillante o degradante.

El embarazo no constituye un obstáculo para la violencia conyugal cuando ésta se ha instalado en la relación de la pareja. Esto puede tener serias consecuencias en la salud de la madre y de su hijo o hija.

Con relación a la frecuencia de las conductas de violencia, ésta es mayor en los casos de violencia física leve y en la violencia psicológica, confirmando que las conductas violentas menos graves están incorporadas a las pautas de interacción que vive una pareja. En la medida que las conductas son más graves, como quemar o agredir con armas, éstas se hacen menos frecuentes. Esto permite afirmar que la gran mayoría de las conductas de violencia, desde el punto de vista legal, constituyen una violencia leve y, por lo tanto, están cubiertas por la ley de violencia familiar.

Con relación a la violencia sexual, es importante considerar que es la primera encuesta que profundiza sobre este tema al nivel de la pareja. En general, en la agenda pública el abuso sexual y la violación en la pareja es un tema reciente.

Un 14.9% de mujeres en la Región Metropolitana y un 14.2% en la Región de la Araucanía han experimentado violencia sexual, siendo la conducta más frecuente el que la pareja las haya forzado físicamente a tener relaciones sexuales. Cuando hay violencia sexual, ésta (en un 40% de los casos) se da frecuentemente, lo que implica una forma de relación sexual donde la violencia física está incorporada cotidianamente.

La prevalencia de la violencia conyugal aumenta a medida que se desciende en la escala socioeconómica. La violencia física y/o sexual es significativamente mayor en el estrato 'bajo-muy bajo', si se lo compara con los estratos 'medio' y 'alto-medio alto'.

Con relación a las características de la mujer, la prevalencia de la violencia conyugal es menor a medida que aumenta el nivel de educación de la mujer. Sin embargo, es importante señalar que una proporción importante de mujeres con enseñanza superior, en ambas regiones, ha vivido violencia física y/o sexual, esto evidencia que un mayor nivel de educación da cuenta de una situación socioeconómica menos proclive a la violencia conyugal; sin embargo, para que la educación fuera un factor significativo de protección, sería necesario revisar y modificar los contenidos de los currículos educativos.

La red social de apoyo juega un rol de protección de la violencia, las mujeres que tienen apoyo de sus familias presentan menor violencia que las que no cuentan con este apoyo. Esto implica que un grupo de riesgo lo

constituyen las mujeres que por diversos factores, entre otros, los procesos migratorios del campo a la ciudad o las migraciones de otros países, tienen una precaria o inexistente red de apoyo.

En la Región de la Araucanía, la violencia física y/o sexual es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, y en las mujeres mapuches que en las no mapuches. Éste es el primer estudio en nuestro país que nos permite tener datos comparativos del sector urbano y rural, el estudio anterior se realizó solamente en la Región Metropolitana. De igual forma, es la primera vez que se puede comparar por pertenencia o no a una etnia. Los resultados generan múltiples preguntas que es necesario ir respondiendo en futuros estudios.

Sobre las características de los hombres que ejercen violencia física y/o sexual en contra de sus parejas, éstos tienen menor escolaridad, mayor inestabilidad laboral, más desempleo y ocupaciones de menor calificación que los hombres que no la ejercen.

Los hombres que ejercen violencia física y/o sexual tienen un mayor consumo de alcohol y drogas que los hombres que no la ejercen. Además, en mayor proporción, tienden a participar en peleas físicas con otros hombres. Esto indica que una parte importante de los hombres que ejercen violencia en contra de su pareja utilizan también esta forma de relación y de resolución de conflictos en otros contextos interpersonales.

Con relación al impacto de la violencia, los datos son concluyentes en la comprobación de que se produce un deterioro en la salud general y mental de la mujer, lo que es especialmente manifiesto en aquellas que viven violencia física y/o sexual.

Lo más significativo del impacto psicológico está en el ámbito de los síntomas depresivos, las mujeres con violencia física y/o sexual han pensado en suicidarse y lo han intentado en mucha mayor proporción que las mujeres con violencia psicológica y éstas en mayor proporción que las mujeres sin violencia.

La violencia también tiene un impacto en la salud sexual y reproductiva, y en los hijos. Existe una mayor proporción de embarazos no deseados, por parte de la mujer y de su pareja, en las mujeres con violencia física y/o sexual que en las mujeres con violencia psicológica, y mayor proporción entre éstas —las que sufren violencia psicológica— que en las mujeres que no sufren ningún tipo de violencia

La mujer utiliza diversos mecanismos como respuesta a las situaciones de violencia. Sin embargo, aún existe un porcentaje importante que no ha contado a nadie su situación. Quienes han tratado de ayudarla son, principalmente: su familia, sus padres, sus vecinos y sus amigos; cerca de 4 de cada 10 mujeres que han sufrido violencia física en ambas regiones, dijeron que nadie ha tratado de ayudarlas.

La petición de ayuda a la Policía y a los Servicios de Salud ha aumentado con relación al estudio del año 1992, un factor significativo en el aumento se debe a la existencia, a partir del año 1995, de la “Ley de violencia intrafamiliar”. Las razones para solicitar ayuda se relacionan con el no poder soportar más la situación y con el sufrimiento de los hijos. Para no solicitar ayuda está el hecho de considerar que la violencia no es grave o, simplemente, la vergüenza. El temor a las amenazas o consecuencias de la denuncia se ubica en tercer lugar.

La violencia tiene un impacto en la integración laboral de la mujer, las mujeres con violencia, especialmente con violencia física y/o sexual, señalaron —en mayor medida que las mujeres que no sufren violencia— haber rechazado o abandonado un trabajo a causa de su esposo o pareja, que él haya utilizado su dinero o ahorros en contra de su voluntad y que él se haya negado a darle dinero para los gastos del hogar. Esto evidencia la mayor desprotección y autonomía económica que tienen las mujeres con violencia, si se las compara con las mujeres que no la sufren. Además, da cuenta de la existencia de ‘abuso económico’, que por lo general se da como mecanismo de control, presión o directamente de agresión.

El análisis revela que la violencia conyugal responde a factores que actúan en distintos planos y que interactúa con otras dimensiones de la violencia intrafamiliar y social. Esto da cuenta de que la prevención de la violencia y/o su disminución requiere de intervenciones integrales situadas en los niveles individual, familiar, de la comunidad y de los patrones socioculturales, especialmente los referidos a la definición de los roles de género en la sociedad y al interior de la pareja.

*Factores culturales*

En la conducta violenta de la pareja en contra de la mujer interactúan variables culturales, sociales, demográficas, familiares y personales.

Es histórica la percepción social y el reconocimiento de que determinados comportamientos son violentos. Esa percepción está determinada por relaciones de poder y por los valores presentes en una sociedad determinada, en momentos históricos específicos. Vivimos en sociedades que manejan diferentes códigos con relación a la violencia; existe una fuerte condena cuando ésta se lleva a cabo en el espacio público, sin embargo se tolera y avala cuando se da en el espacio privado. Una denuncia por una agresión en la vía pública es inmediatamente acogida, la misma denuncia en el hogar es desestimada, subvalorada e incluso se intenta persuadir a la víctima para que retire su denuncia.

La representación social sobre la violencia en el espacio familiar está cambiando; sin embargo, son numerosas las familias que continúan asumiendo que la utilización de la violencia al interior de la familia es algo natural y muchas veces positivo, especialmente en lo que se refiere al maltrato infantil.

En el estudio de prevalencia realizado en Chile en el año 2001, se puede comprobar que las conductas de violencia hacia la mujer difieren según la actitud de ésta hacia los roles tradicionales de género. Las mujeres con violencia física y/o sexual, presentan una mayor aceptación de las relaciones de pareja basadas en una jerarquía cuya cabeza es el hombre y tienden a aceptar la agresión física en mayor grado que aquellas mujeres que no han experimentado situaciones de violencia.

Las mujeres que han sido víctimas de violencia declaran, en mayor proporción, que una mujer no puede negarse a tener relaciones sexuales bajo ninguna circunstancia. Esto estaría asociado a la invisibilidad del abuso sexual al interior de la pareja.

*La transmisión transgeneracional de la violencia*

La violencia hacia la mujer se da en un entorno cultural que facilita su invisibilidad y permite que se mantenga en el tiempo. Sin embargo, no todas

las familias viven una relación de violencia, la aparición de la conducta va a estar influida, tal como hemos señalado, por una multiplicidad de factores. Dentro de los factores de riesgo, destaca como relevante la propia historia de violencia en su familia de origen que hayan vivido, tanto el hombre que ejerce violencia como la mujer que es agredida.

El concepto de transmisión generacional de la violencia se refiere al hecho de que aquellos niños y niñas que presenciaron violencia entre sus padres tienen una mayor probabilidad de vivir relaciones de violencia con su pareja. La socialización de género hace que el hombre imite las conductas de agresor y que la mujer se identifique con la víctima, asumiendo los estereotipos fijados por sexo.

Según los resultados del Estudio de Prevalencia, existe mayor violencia en las mujeres cuyas madres fueron golpeadas por su esposo o pareja; cuando las madres de sus parejas fueron golpeadas, cuando sus esposos fueron golpeados siendo niños y cuando la mujer ha tenido experiencias de violencia física o abuso sexual antes de los 15 años.

La exposición a la violencia en la familia, ya sea como víctima o como testigo es una influencia esencial para la transmisión intergeneracional de la violencia. Por lo tanto, la intervención temprana para interrumpir el ciclo de la violencia es fundamental. Si queremos realmente prevenir la violencia en la pareja, debemos partir modificando comportamientos desde la infancia.

### *Estilos de socialización y maltrato infantil*

Las relaciones familiares son la escuela primaria de la convivencia social, cuando esas relaciones son de agresión, violencia o abandono, causan un impacto significativo a lo largo de la vida del niño o niña que las sufre.

En la actualidad es la teoría del apego (Bowlby 1980) la que entrega elementos para entender esta supuesta continuidad. Bowlby y otros autores postulan que las relaciones de apego que el niño establece con la persona que lo cuida, representan el prototipo de las relaciones interpersonales que desarrollará a lo largo de su vida.

El niño o niña que establece una relación de apego segura tiene mayor posibilidad de desarrollar un modelo positivo del mundo, así como una percepción de sí mismo como un ser querido y valorado.

Los niños maltratados establecen un vínculo inseguro y con un patrón de evitación. En general, los estudios tienden a ser coincidentes en señalar que los niños expuestos a conductas agresivas por parte de sus padres, tienden a ser más agresivos con sus cuidadores e iguales, y presentan déficit en su competencia social (actividades sociales, funcionamiento escolar, participación social, relación con iguales).

Dentro de las conductas sociales más frecuentemente descritas de los niños maltratados destacan las siguientes:

Agresividad, evitación al afecto, desinterés frente a conductas de angustia o malestar de sus compañeros, limitación en su creatividad y un menor número de conductas pro-sociales y de interacción positiva.

Si ha sido difícil obtener una adecuada dimensión de la prevalencia de la violencia hacia la mujer en el espacio familiar, es aún más complicado pretender medir la realidad del maltrato infantil, especialmente cuando las víctimas no pueden hablar y quienes realizan el maltrato son, justamente, las figuras que están encargadas de su protección.

En el año 1994 UNICEF Chile (Larrain 1997), realizó un estudio cuyo objetivo era medir la prevalencia del maltrato infantil en Chile. El estudio se llevó a cabo en una muestra de alumnos estudiantes de 8° básico (entre 12 y 17 años), representativa por nivel socio-económico.

Entre los principales resultados destacan los siguientes: un 63% de los niños y niñas responden que han recibido algún tipo de violencia, un 14.5% han recibido violencia psicológica y solamente un 22.5% no reciben violencia por parte de sus padres. La violencia física se dividió en dos categorías, violencia física leve (28.7%) y violencia física grave (34.2%). Es decir, al menos un tercio de los niños y niñas están siendo socializados en la violencia.

Los resultados nos permiten afirmar que en Chile el uso del castigo físico con los niños es una conducta profundamente arraigada, que se da en todas las clases sociales, que la ejercen tanto el padre como la madre, con mayor frecuencia la madre y que produce daño importante en el desarrollo emocional del niño y en sus relaciones familiares.

El estudio se repitió el año 2000, con una muestra semejante, de poder medir si luego de 6 años de políticas públicas se podía evaluar un cambio. Si comparamos los resultados de 1994 con los de 2000, comprobamos que la violencia física desciende el equivalente a un 14.3% y la violencia fi-

sica grave desciende el equivalente a un 26%; sin embargo, el maltrato infantil sigue siendo una pauta de conducta frecuente en las familias chilenas. Un 73,6% de los niños y niñas recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres, poco más de la mitad es víctima de violencia física y uno de cada cuatro niños es víctima de violencia física grave.

Uno de los resultados más relevantes que se obtuvieron en ambos estudios, para ser considerados en la elaboración de políticas, es la opinión que tienen los niños sobre el hecho de ser víctimas de violencia.

Los niños tienden a rechazar la violencia; sin embargo, la opinión de los niños sobre la utilización del castigo físico difiere. Los niños que son maltratados severamente tienen mayor grado de tolerancia frente a la agresión. Uno de cada dos niños que son víctimas de violencia física grave considera que el castigo físico “sirve para la formación”. De los que no reciben ningún tipo de violencia, uno de cada cuatro considera útil el castigo físico.

Este resultado nos ayuda a comprender por qué existe una mayor probabilidad de que un niño maltratado sea posteriormente un hombre agresor, que golpee a su pareja o a sus hijos. Los niños golpeados perciben la violencia como una conducta ‘normal’ a desarrollar en ciertos conflictos familiares, en la medida en que ese concepto no se modifique, es altamente esperable que repita estas conductas cuando sea adulto.

## **Consecuencias del maltrato en los niños**

La violencia afecta distintas áreas del desarrollo cognitivo y emocional del niño. Los niños golpeados tienen problemas en las relaciones con sus padres, no se sienten amados por ellos y tienen menores grados de confianza. También presentan problemas de rendimiento escolar y en las relaciones con sus compañeros de colegio. Son más tímidos en sus relaciones interpersonales y poseen una mala relación con los hermanos.

Muchos padres justifican el castigo como una manera de ‘educación’, para fomentar las relaciones o bien para mejorar el rendimiento escolar. La evidencia nos dice que mientras más castigados son los niños, mayor es el alejamiento afectivo y de confianza con los padres y menor es su rendimiento escolar.

En resumen, los niños víctimas de maltrato por parte de sus padres tienen problemas en las relaciones interpersonales, teniendo dificultad para implicarse afectivamente con sus pares o iguales, dificultad en su adaptación al entorno social, conductas antisociales y autodestructivas y una baja autoestima.

### **Pautas de crianza y violencia**

Ha sido difícil que, como sociedad, podamos mirar la relación entre violencia en el hogar y violencia social. Frecuentemente, se busca como 'causa' de los niveles de violencia los medios de comunicación, especialmente la televisión, la sociedad en su conjunto, la liberalización y menor control hacia los hijos, etc. Sin embargo, hay muy poca reflexión sobre las relaciones entre la violencia en el hogar y los comportamientos sociales agresivos.

La falta de una relación de apego, la actitud de maltrato de uno o ambos padres, el abandono o evitación de los padres, es determinante no solo para el desarrollo de conductas antisociales o de agresividad, sino que limita la posibilidad del niño o niña de interiorizar pautas de control y autocontrol, lo que se traduce en la incapacidad de manejar los sentimientos agresivos.

Otra condición que contribuye a una socialización deficiente y al desarrollo de conductas agresivas es la inconsistencia en las prácticas de crianza. Los jóvenes con problemas conductuales, frecuentemente, fueron sometidos a prácticas de crianza que oscilaban entre ser muy punitivas, o falta de control y pautas claramente definidas.

En resumen, las investigaciones realizadas en este tema concluyen que la mala relación entre padres e hijos, las demandas poco consistentes o escasas, la disciplina punitiva y la agresión entre los padres son factores familiares que inciden en el desarrollo de conductas llamadas antisociales.

Frecuentemente, las familias de los niños con problemas con la justicia suelen ser familias monoparentales, con un padre ausente total o parcialmente; en algunos casos, con un padrastro que no constituye figura de identificación y suele ser un factor de aumento de violencia hacia el niño o niña y expulsión del hogar. En este contexto, la identificación del niño con la figura paterna se dificulta cuando el padre está ausente, o presenta conduc-

tas erráticas, esto facilita la identificación con otras figuras adultas en el medio extrafamiliar.

Es frecuente que los niños con conductas agresivas o ‘antisociales’ hayan desertado o hayan sido expulsados de la escuela, no participen en instancias comunitarias y mantengan contacto con otros jóvenes con conductas semejantes que les sirven de modelo y de espacio afectivo y que reemplacen las agencias de socialización.

Frente a la precariedad de vida de las familias en condición de pobreza, a las dificultades de las figuras de autoridad de desarrollar sus roles parentales, la respuesta desde la sociedad suele ser también de violencia hacia el niño o niña, favoreciendo la respuesta ‘judicial’, que frecuentemente termina en ‘institucionalizar’ al niño menor de edad.

En resumen, frente a las limitaciones familiares y sociales de responder a los requisitos mínimos para asegurar el desarrollo integral de los niños, la respuesta del Estado es la internación de los niños en hogares de protección; esto significa una socialización en donde la imposibilidad de interacción con el mundo exterior da por resultado limitaciones de la convivencia social, falta de autonomía, deterioro en su autoestima y mecanismos defensivos frente al dolor del abandono que se presentan por lo general en dos tipos de comportamientos extremos: por una parte, rechazo al contacto con adultos, volviéndose irritable, agresivo e indiferente, y, por otra parte, experimenta lo que se ha llamado adherencia afectiva, traduciéndose en excesiva necesidad de contacto de quien demuestra afecto.

## **Conclusión: la necesidad de una política de prevención**

En Chile se han implementado diversas políticas para abordar el problema de la violencia, éstas han sido preferentemente de control y sanción a los agresores y atención a las víctimas<sup>5</sup>. Los estudios son elocuentes en señalar que los niveles de violencia en la familia no han disminuido significativamente, aunque la atención a las víctimas mejore y haya mayor castigo a los agresores.

---

5 El estudio “Estimación de los costos asociados al maltrato infantil” (BID), revela que un 7.1% de los recursos se destinan a prevención y un 52.6% a protección, que significa fundamentalmente institucionalización.

Considerando la información que existe sobre los factores de riesgo asociados a la violencia, es posible plantearse una política de prevención que tenga como meta la disminución de los niveles de violencia hacia la mujer en el espacio familiar. Las medidas de prevención que se implementen deben considerar un enfoque integral y multisectorial, de modo que aborden los factores de riesgo que se dan al nivel individual, familiar, social y cultural.

Las estrategias de prevención deben estar orientadas a reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección. Dentro de los factores de riesgo, hay factores estructurales como la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos, producto de crisis económicas de regiones o países, que requieren de intervenciones globales con resultados a mediano plazo; factores sociales como el aislamiento social o la falta de redes; factores familiares como las historias de violencia de cada miembro de la pareja, o factores individuales como ingestión de alcohol, drogas, agresividad o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y situaciones de abuso de poder. Esto implica una amplia gama de acciones a desarrollar.

Una de las limitaciones de los programas de prevención que se han llevado a cabo en el país, es que son una suma de acciones aisladas, que generalmente obedecen más a políticas de difusión, o de sensibilización sobre el tema, que a una política de prevención, posible de evaluar.

Dentro de las acciones a considerar se pueden mencionar las siguientes:

- Programas de empleos que aseguren condiciones mínimas de estabilidad laboral.
- Programas educacionales de formación en derechos, esto implica un 'empoderamiento' desde la infancia y fortalecer una conducta de reconocimiento y ejercicio de los derechos, dentro de éstos el derecho a la integridad física y psicológica, el derecho de expresión, el derecho a la autonomía y al respeto a la identidad.
- Programas en los ámbitos de la comunidad y de las organizaciones de mujeres sobre los derechos individuales y las formas de ejercerlos.
- Programas educacionales orientados a disminuir la deserción escolar, asegurar la permanencia en el sistema formal y a mejorar las oportunidades laborales.
- Programas de prevención de alcohol y drogas.

- Programas educacionales que enseñen las habilidades para resolver conflictos.
- Programas de mejoramiento del clima escolar y del trabajo de mediación entre compañeros.
- Programas con los medios de comunicación orientados a visualizar las diversas manifestaciones de la violencia, especialmente aquellas que están 'naturalizadas' y no se perciben como violencia.
- Control de armas de fuego en los hogares, de modo que disminuya el riesgo de lesiones graves o muerte en las mujeres.
- Comprometer a las diversas organizaciones de la comunidad, como la Iglesia, los centros de padres, sindicatos, juntas de vecinos, en el cambio de las normas y valores que legitiman o no sancionan las situaciones de violencia en el espacio familiar.

También es importante, como prevención, fortalecer las redes sociales entre la comunidad, a fin de evitar familias y mujeres que queden aisladas de contacto social, especialmente cuando por razones de migración no poseen una red familiar.

Una preocupación especial para abordar la prevención es el problema de la transmisión transgeneracional de la violencia, esto implica tener una política de prevención del maltrato infantil, atención y reparación, de modo que se modifiquen los modelos de socialización y que se entreguen alternativas de conducta frente a los conflictos que no impliquen la utilización de la violencia.

Con relación a las acciones orientadas a detener las situaciones de violencia podemos comprobar que la mujer continúa guardando silencio y solicitando ayuda, preferentemente, a su familia o grupo de conocidos, y aunque han aumentado los casos en que se recurre a la policía o juzgados, la demanda es aún insuficiente.

Eso significa que se deben diseñar acciones orientadas a los sectores de salud, policía y juzgados que permitan, en el caso de salud una detección temprana, y por parte de la policía y juzgados una atención eficiente, que no sea victimizadora y que asegure la protección de quien hace la denuncia.

El prevenir la violencia familiar implica la existencia de profundos cambios en los valores y el comportamiento de las personas. Significa, principalmente, reconocer los derechos individuales de cada uno de los miem-

bros del grupo familiar. Implica estimular las formas pacíficas de resolver los conflictos desde la infancia, formas de tolerancia, respeto a la diversidad y a la libertad de todos los seres humanos.

Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en el mantenimiento y reproducción de la violencia, sus mensajes refuerzan un estereotipo de familia jerárquica, con roles rígidos e inamovibles, en donde la mujer tiene un rol subordinado y los niños no son sujetos de derecho, estos mensajes están en la base de una conducta violenta.

El análisis del tema de la violencia y seguridad ciudadana debe, necesariamente, hacernos reflexionar sobre las instancias primarias de socialización y la expresión de violencia en dichos espacios. El ejercicio de la democracia debe pasar a formar parte de nuestra convivencia diaria. La democracia ha traído de la mano la posibilidad de paz, diálogo, consensos, éstos no solo deben darse a niveles de las estructuras políticas, sino también deben considerar el ámbito familiar y cotidiano.

## **Bibliografía**

ISIS Internacional

1990 *Violencia en contra de la mujer en América Latina y el Caribe. Información y políticas*. Santiago de Chile.

Larrain, S.

1994 *Violencia puertas adentro*. Santiago de Chile: Ed. Universitaria.

Larrain, S. y col.

1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil*. UNICEF. Editorial Calycanto.

# Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras

Mauro Cerbino\*

## Introducción: Violencia y juventud<sup>1</sup>

*Llaman violento al río impetuoso  
pero a las orillas que lo comprimen  
nadie las llama violentas.*

Bertolt Brecht

*“...Demos una breve definición de los alarmes, necesaria en parte porque el término es un ejemplo de aquella fastidiosa clase de palabras que en el uso común indican tanto lo que causa una condición del sujeto que la percibe, como la condición misma”.*

Erving Goffman

Mientras estábamos desarrollando una investigación sobre violencia y pandillas juveniles, el asesinato de algunos taxistas en Guayaquil, en apariencia

---

\* Investigador - docente FLACSO, Sede Ecuador

1 Este artículo sintetiza las reflexiones y los resultados de un diagnóstico realizado por la FLACSO sobre “niños y jóvenes de 6 a 18 años en situaciones de riesgo” para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador, en particular en lo que se refiere al ámbito de violencia y pandillas juveniles.

cometidos por algunos miembros de la ‘nación’<sup>2</sup> denominada los *Latin King*, desató la reacción en cadena de los medios de comunicación que, con su típico sesgo sensacionalista, han hecho del tema de la violencia juvenil el de mayor actualidad. Lo que ha provocado, como en otras ocasiones, el incremento de la represión policial y la sistemática estigmatización de los mundos juveniles como portadores potenciales o efectivos de violencia delin cuencial.

La medida, tomada en Guayaquil, del toque de queda a las 10 de la noche para los jóvenes menores de 18 años, es la demostración de que el discurso dominante tiende a focalizar la violencia en los sectores juveniles, como si éstos fueran implícitamente, es decir, bio- y psicológicamente violentos. Por otra parte, el tratamiento de ‘emergencia’ usado en el tema de las pandillas juveniles —incluso en los términos de aquel periodista que en un reportaje lamentaba (con un cierto grado de extrañeza) el hecho de que los pandilleros en Guayaquil ya no actuaban en sus territorios usuales y, más bien, habían tenido el ‘atreimiento’ de ir al centro de la ciudad a cometer sus delitos—, tiende a desconocer la dimensión histórica de fenómenos como la violencia, que de una u otra forma acompañan nuestro vivir social, y que disfrazados como ‘emergencias’ y ‘amenazas para la sociedad’ terminan por ocultar y hacernos olvidar que la violencia es la expresión cotidiana o episódica, criminal, política o cultural de conflictos que la cultura dominante tiende a negar insistentemente (Davis Mike 1994).

Si entendemos la violencia como conflictividad, nos alejamos de la práctica de focalización que apunta a definir a algunos sujetos como violentos en oposición a otros que no lo serían, con la consecuencia, en el plano moral, que esta práctica conlleva: el señalamiento de los buenos *versus* los malos. En otras palabras, se puede decir que el alarmismo social, relativo a los comportamientos delictivos o a la inseguridad ciudadana, intenta ocultar —precisamente— un escenario marcado por múltiples conflictos socio-culturales, desatados, entre otras condiciones, por la presencia de mecanis-

---

2 Acerca de la definición de ‘nación’ existen muchas versiones discordantes: hay quienes la consideran una especie de confraternidad dedicada a ciertas actividades culturales como la música o el grafito fundamentalmente pacíficos, y otros como una organización de mayor estructuración jerárquica más numerosa que una pandilla (siendo que ésta no llega al centenar de miembros mientras que la ‘nación’ es de varios centenares) y dedicada a actividades ilícitas. En todo caso, las ‘naciones’ tienen conexión con otros países latinoamericanos, e incluso con los Estados Unidos.

mos de subordinación, exclusión o marginalización económica y simbólica de amplios sectores de la población. La presencia de estos mecanismos, permite entender la violencia como una construcción social tejida alrededor de las interacciones entre sujetos y escenarios conflictivos.

La concepción y el tratamiento, por parte de las autoridades y de los medios de comunicación de masas, de la violencia protagonizada por algunas pandillas juveniles se enmarcan en la operación significativa de generar estereotipos, formulada por Stuart Hall (1997). Este autor argumenta que el estereotipo “establece la esencia, naturaliza, reduce y fija la diferencia”. En ello se basa la tendencia a focalizar la violencia: etiquetar, sin mayor problematización, a las pandillas como violentas es utilizar una estrategia de separación-división tendiente a dividir lo normal y lo aceptable de lo anormal e inaceptable, es excluir o expeler todo lo que no calza, lo que es diferente, enviándolo a un exilio simbólico porque es intolerable (ibídem pág. 257).

Por otra parte, la operación de estereotipar muestra claramente el proceso de desconocimiento y el prejuicio sobre el que se basa la formulación de la acusación, o como dice Mary Douglas (1996) de la atribución de responsabilidad y de la culpa (*blaming*): “la mayoría de las veces se llega a acusar o culpar a alguien sin haber desarrollado antes un diagnóstico de lo que condiciona los acontecimientos objetos de acusación”<sup>3</sup>.

El tratamiento de la conflictividad o de las violencias pensadas como emergencias, tiene precisamente esta limitación: amplifica los hechos descuidando la problematización en torno a las razones, no lineales ni mecánicas, sino complejas, que los han producido. De ahí el frenesí colectivo del que se hace portador la llamada opinión pública, que no es más que el reino de los estereotipos, por buscar medidas coyunturales que marquen o pretendan resolver los problemas derivados de aquellos hechos, como si se tratara de encontrar la cura para la enfermedad de la violencia. La idea de que leyes severas, por ejemplo, puedan liquidar la delincuencia es uno de los mitos sociales que difícilmente desaparecerá (Dal Lago, Alessandro 1990). “Un mito social es una retórica de la verdad, un discurso que pretende y luego asume un valor de verdad factual” (ibídem pág. 143).

---

3 Obviamente no se trata aquí de establecer atenuantes a la manera de un tribunal, sino más bien de emprender la comprensión de los múltiples factores que influyen en una determinada conducta considerada violenta.

En este sentido, la violencia juvenil representa un mito social cuando se la concibe como algo fáctico, ‘gratuito’ y natural, y no como consecuencia de condiciones generales problemáticas. Pensar y comprender estas condiciones es el desafío de una sociología que “postula que los agentes sociales no llevan a cabo actos gratuitos” (Bourdieu, Pierre 1997: 140) siendo que: “un acto gratuito es un acto del que no se puede dar razón, un acto insensato, absurdo, insignificante, ante el cual la ciencia social nada tiene que decir, ante el cual no tiene más remedio que dimitir” (ibídem).

Es necesario renunciar a una concepción estereotipada que apunta a definir la violencia como fáctica, como manifestación de lo ‘anormal’ y de la desviación social, y más bien preguntarse por las condiciones generadoras de conflictividad, antagonismo y disenso. Esto significa, al mismo tiempo, pasar de una visión instrumental que plantea los problemas para ser resueltos a otra que intenta definir situaciones problemáticas que se caracterizan por ser inciertas, ligadas al desorden y a la indefinición, y como tales siempre complejas<sup>4</sup>.

En el caso de las pandillas juveniles, el enfoque que plantea problemas por resolver se traduce en la identificación de causas mecánicas y lineales con respecto a los efectos y los fenómenos. Desde las autoridades y los medios, se afirma que las causas que determinan los problemas de comportamiento se concentran en una supuesta pérdida de valores, debida fundamentalmente a la desarticulación familiar. Según este enfoque, es necesario que la familia asuma la responsabilidad de sus hijos para evitar que caigan en la patología social de la desviación y la violencia.

Como se puede ver, se trata de la aplicación práctica de la lógica clásica del “*si p entonces q*”. Lógica lineal de causa-efecto, que desconoce por un lado la intervención de otras variables en la determinación del problema y, por el otro, particularmente, produce falsas expectativas sobre la factibilidad de soluciones a los problemas<sup>5</sup>.

4 Usamos aquí ‘complejo’ en el sentido que da Edgar Morin, de “lo que está tejido junto” y que, como tal, entonces no puede ser tratado por separado, que es precisamente lo que hace una perspectiva instrumental.

5 La mayoría de las intervenciones de las autoridades se enmarcan en esta lógica. “Las reacciones que provocan las violencias son uniformes e indiscriminadas... como las violencias mismas”, afirma Rossana Reguillo (Revista JOVENes 1999).

A estas dos características hay que agregar una tercera, que es la que impide observar lo que afirmaba Pascal de que todas las cosas son causadas y causantes, ayudadas y ayudantes, mediatas e inmediatas y que, entonces, en el caso específico que nos interesa aquí, la familia en crisis es probablemente, más que una causa, uno de los efectos de mayores y más profundas condiciones críticas y problemáticas, históricas o estructurales. Del mismo modo, hay que reflexionar sobre la violencia (o las violencias) partiendo de la constatación de que existen diferentes expresiones y contextos violentos que vuelven impracticable y desviador el poder reconocer y distinguir claramente entre víctimas y victimarios.

Es necesario abandonar esta ‘visión estereotómica’<sup>6</sup> si queremos comprender a fondo las razones que sustentan las violencias y los conflictos. Como señala Georges Balandier (1997: 190): “la violencia (...) es vista como inherente a toda existencia colectiva, es el resultado del movimiento de las fuerzas por las cuales dicha existencia se compone y que ella engendra”, depende de la dinámica de lo vivo, por la cual orden y desorden son inseparables.

A esta dimensión permanente de condiciones existenciales que engendran violencias, se añade en la modernidad tardía un conjunto de situaciones problemáticas particulares, que tiende a complicar y radicalizar el panorama y los escenarios de la violencia.

Una vez más, Balandier (1997: 192) señala que: “...en las sociedades de la modernidad actual, las situaciones potencialmente generadoras de violencia son permanentes y no solo coyunturales: efectos de número (con el apilamiento urbano), de masa (con la indiferencia), de multitud (con las reuniones ocasionales cargadas de un poder difícil de controlar), de imitación (afecta a la fragilidad de los valores y de los modelos de identidad, propicia al desamparo individual)”.

Asistimos a manifestaciones de violencia en distintos contextos: desde las estructuras institucionales —como son la escuela, la familia, las autori-

---

6 J. Derrida, en *La scrittura e la differenza* (Einaudi, Italia), define estereotómico el espacio ontológico que crea la separación binaria entre sujeto y objeto, interno y externo, bien y mal, etc. Sobre este tema, ver también Said E. (1978) *Orientalism*, Harmondsworth, Penguin. La aplicación de la visión estereotómica no se da solo en la separación entre sujetos o actores, entre un ‘nosotros’ y un ‘ellos’ sino también, como en el caso específico de las pandillas, a las condiciones o causas que definen ciertos comportamientos, de las que son para unos y no para otros.

dades de gobierno y de policía, los medios de comunicación— hasta las formas contemporáneas de sociabilidad y de afirmación identitarias. Estas manifestaciones difusas de violencia, se ubican en un horizonte general de condiciones problemáticas que pueden ser resumidas así:

Por un lado, un empobrecimiento simbólico de las relaciones sociales debido a la fractura existente entre grupos de interés e identidades particulares que no logran comprender a fondo la ‘dependencia mutua’ que se establece en la dinámica entre identidad y alteridad<sup>7</sup>. El empobrecimiento simbólico significa, en pocas palabras, la pérdida de interrogación por el sentido de la construcción del ‘otro’ que pueda suscitar una duda reflexiva del sujeto, y comporta el abultamiento de la construcción de una imagen de las relaciones sociales en un simple ‘ver’ a los ‘otros’, o como sujetos de veneración, de identificación y fascinación ‘absoluta’, o como enemigos que hay que aniquilar<sup>8</sup>.

Por otra parte, la circulación globalizada de materia prima imaginario-simbólica, generada por las industrias culturales, con un fuerte acento en la ‘espectacularización’ y ‘pornograficación’<sup>9</sup> de la cultura audiovisual contemporánea, ha desplazado, o cuanto menos ha tensionado, a las formas tradicionales de producción, intercambio y consumo de bienes simbólicos y saberes, adscritas a las interacciones generacionales por un lado y, por el otro, a un territorio y un espacio antropológico de prácticas simbólicas propias (ritos, fiestas y cotidianidad).

Estas reflexiones apuntan, entonces, a desvincular la acción violenta de algunos grupos juveniles (pandillas o naciones) de supuestas causas intrínsecas a su condición juvenil (o simplemente imputadas a ‘fallas’ familiares) y a reconducirla a la relación con condiciones problemáticas generales

7 Sobre este tema, se puede consultar a Ernesto Laclau (1996).

8 Ulrich Beck (2000) se pregunta: “¿No podría suceder que un escepticismo reflexivo, vivido y argumentado de acuerdo a nuestra época, superara la arrogante fe del industrialismo en la técnica e instaurara la tolerancia y la curiosidad respecto de la diversidad de los otros? *Dubito, ergo sum*”. Me parece muy interesante la propuesta aquí esbozada por Beck. Más adelante, cuando hablemos del discurso de la masculinidad hegemónica podría cobrar sentido plantear esta nueva especie de ‘ecología de la mente’ de la producción de la duda.

9 Llamamos ‘pornograficación’ al proceso de querer mostrarlo todo, al afán de trasparentarlo todo con el fin de fascinar y evitar que el sujeto ‘trabaje’ con lo que ve, en contraposición a la ‘erotización’ que apunta en cambio a velar y a mantener una mirada curiosa, atenta y creativa frente a las imágenes (ver también: M. Cerbino, C. Chiriboga, C. Tutiven 2000).

de la cultura actual. Tenemos que concentrarnos en matizar y comprender el ‘desdibujamiento’ de los referentes, que en otras épocas han generado las condiciones para la cohesión y la posibilidad de tener ciertos sentidos de la vida social y que hoy tienden a producir angustia y desasosiego.

Lo que es innegable, es el carácter particular de la reacción juvenil con el intento de crear nuevas lógicas de acción, tal vez únicas en estos tiempos. Reacción que se sustenta en un fondo de significación cultural organizada en torno a las estéticas ligadas al cuerpo.

La ropa, los tatuajes, el *pearcing*, los bailes, las ‘figuras acrobáticas’, las patinetas y el *walkman* como elementos incorporados (a manera de prótesis) nos remiten a un uso del cuerpo que podría estar dibujando un escenario de ‘biopolítica’, es decir de un hacer político, ya no en términos de formulación de un proyecto ideológico tradicional, sino de un hacer política que proviene de la vida cotidiana, del andar por la calle mostrando una estética corporal que ‘devuelve’, a veces transformados y neutralizados, los signos de la violencia, de la exclusión y del dominio<sup>10</sup>.

Otras veces, se asiste a una especie de fatalismo frente a la violencia generalizada. Así se expresa Boris, un ex pandillero: “...no tienes otra alternativa, ves en la casa cómo se pelean tus padres y ves violencia, te subes al bus y el chofer te trata mal, todo es un círculo de violencia, estamos rodeados de violencia” y el joven también expresa: tienes adentro todos tus dones y atributos, que los expresas con violencia. Por su parte, Rossana Reguillo advierte que: “La marginalidad y la exclusión son condiciones que se aprenden, se vuelven piel, se hacen conducta y ésta es una violencia mayor”<sup>11</sup>. Y es también violencia aplicar las fáciles ‘ecuaciones semióticas’ que establecen una relación directa entre la ‘pinta’, el barrio en el que vive o la condición económica del sujeto juvenil y su potencial comportamiento delictual.

La mayoría de las veces, las acciones policiales se enmarcan en una especie de presunción de culpabilidad basada no en la constatación de un de-

---

10 Rossana Reguillo (2000) reflexionando sobre la ‘biopolítica’ desde los consumos culturales y tomando de Foucault la idea de que “a todo poder se oponen otros poderes en sentido contrario”, escribe: “Si algo caracteriza los colectivos juveniles insertos en procesos de exclusión y de marginación es su capacidad para transformar el estigma en emblema, es decir, hacer operar con signo contrario las calificaciones negativas que les son imputadas”. Sobre la noción de ‘biopolítica’, ver también Hart M. y Negri A. *El Imperio* (fotocopiado).

11 Rossana Reguillo, en: Revista JOVENes 1999.

lito, sino sobre la observación de un comportamiento considerado no apropiado (en base al estereotipo). Así, el delincuente no es un joven que ha cometido un acto ilegal, más bien cada joven que tiene una determinada forma de vestir y en general un *look* ‘sospechoso’, es un delincuente oculto que la ‘perspicacia’ policial logra desenmascarar<sup>12</sup>.

Esta operación de estigmatización, sobre todo si es reiterada, puede, como veremos, representar una de las condiciones más prolíficas para abrazar lo que Goffman ha llamado la carrera profesional de la ‘desviación’: a algún sujeto juvenil no le queda otra posibilidad que ‘realmente’ ser un delincuente y, como tal, recibir el absurdo ‘reconocimiento’ de los otros<sup>13</sup>.

Marcadamente presente en los discursos que circulan en la sociedad, encontramos expresiones como ‘dañados’ o ‘delincuentes’, calificativos aplicados a los jóvenes pandilleros. En el trabajo de campo y en las entrevistas a profundidad, muchos sujetos juveniles, no necesariamente pandilleros, se apropian de estos significantes y los emplean para definirse a sí mismos.

Asistimos, por tanto, en términos sociológicos a la categoría de ‘el otro construido’, donde las pandillas, naciones, bandas, patas, jorgas o simplemente grupos juveniles, podrían entrar en un proceso en el que los actores incorporan y se apropian del significante, en este caso ‘dañado’, porque probablemente no queda otra alternativa que “serlo realmente”. La incorporación de la ‘etiqueta’ (*labelling*), de alguna manera queda demostrada en el tipo de apodos que ciertos jóvenes pandilleros usan para nombrarse entre ellos (traga muertos, tiro loco, tarántula, el loco, etc.)<sup>14</sup>.

12 Tal es el caso demostrado de aquel joven que, apresado por el toque de queda en Guayaquil, testimonia que en las denominadas charlas para ‘reorientar’ y ‘reeducar’ a los jóvenes en situaciones de riesgo (un pilar del plan antipandillas puesto en acción en esta ciudad), lo que le habrían manifestado con énfasis es: ¿Cómo es posible que tus padres te dejen ir por la calle con “ese corte (del cabello) rapero”?

13 Para profundizar en las implicaciones de esta dimensión, se puede estudiar la aportación de la teoría psicoanalítica lacaniana del deseo que es deseo del otro y que plantea siempre el enigma de la pregunta ¿*“che vuoi”*?, o ¿qué quiere la sociedad de mí? Ver Zizek Slavoj (2001).

14 Por su parte Stuart Hall argumenta: “...las ‘víctimas’ (en este caso el autor se refiere a los negros) pueden verse atrapadas por el estereotipo, confirmándolo inconscientemente a través de los mismos términos en los que han tratado de oponerse y resistirse a él”. Creo que algo similar puede ser pensado para los estereotipos creados en torno a los jóvenes o a los pandilleros, aunque obviamente no de forma mecánica y directa. Es lo que parece interpretar Jacinto cuando afirma: “...violencia social, todo te destruye. Tienes estereotipos por ejemplo que vas cogiendo de todo lo más violento que puedas”.

Creemos que la violencia juvenil ha sido, hasta hoy, un fenómeno sin respuestas acertadas por la miopía que ha caracterizado a su comprensión. De parte de las autoridades y de la mayoría de la opinión pública se repite insistentemente que las soluciones (¡como si existieran o fueran definitivas!) se plasman en los ámbitos de la prevención, represión y rehabilitación<sup>15</sup>.

La prevención carece de mecanismos de apropiación y motivación, porque se basa enteramente en un discurso moralista, estereotipado y retórico, que, a través de las ‘famosas charlas’, no tiene repercusión significativa en los mundos de los jóvenes. La represión, por su parte, no genera más que exclusión, discriminación y estigmatización de estos mundos, a través de supuestas y dudosas aplicaciones jurídicas que vulneran otros y nuevos ‘derechos’ que apuntan a la constitución de nuevas ciudadanía culturales.

Finalmente, la rehabilitación, ligada muchas veces a una verdadera y propia reclusión y privación de libertad, sea por su infraestructura o por enfoques que carecen de proyecciones integradoras, corre el riesgo de convertirse en un espacio de ‘aislamiento’ social que, paradójicamente, en vez de reinsertar se transforme en una plataforma de ‘perfeccionamiento’ de las destrezas delictivas.

Las supuestas soluciones, pensadas desde estos ámbitos, no sólo no han aminorado los índices de violencia, conflictividad y delito sino, posiblemente, los han incrementado, además de seguir abonando una concepción que plantea a la juventud, exclusivamente, como agente portador o generador de problemas.

## **La mirada de los medios y la generación del estigma social**

Frente al papel que juegan los medios de comunicación con relación a los jóvenes o a las pandillas juveniles existe un carácter que podríamos definir como ‘esquizoide’.

---

15 Existe una larga lista de verbos con el prefijo ‘re-’: reeducar, reorientar, reformar, rehabilitar, etc. Todos estos han adquirido la característica innegable del lugar común, dado que, en el momento de la profundización de perspectivas, ninguna institución que los emplea sabe no solo ‘cómo’, sino sobre todo desde ‘dónde’, es decir desde qué referentes, valores, contenidos nuevos y de alguna manera claros, utilizarlos.

Por un lado, no es pensable la constitución del sujeto juvenil actual sin la mediación y la influencia de la cultura audiovisual producida y puesta en circulación por las industrias culturales globalizadas. En este mismo ámbito, es innegable que “las industrias culturales han abierto y desregularizado el espacio para la inclusión de la diversidad juvenil estética y ética” (Reguillo, R. 2000). Los medios contribuyen sustancialmente a la generación de nuevas sensibilidades, modas y estilos de vida, valores y conflictos, yendo a formar parte del tejido social, en particular urbano, con signos, sueños y mercancía visual de gran influencia.

Sin embargo, por el otro lado, se asiste también (sobre todo en el Ecuador) al despliegue de una mirada mediática tendiente a estigmatizar a los jóvenes en general, y a las pandillas en particular, como hemos, en parte, señalado ya<sup>16</sup>. Los jóvenes cuando están presentes en los medios es para llenar la sección de crónica roja o, en el mejor de los casos, la de deportes. En ambos casos, lo que no muestran es todo ‘lo otro’: sus representaciones, expresiones y prácticas culturales, los complejos procesos de construcciones identitarias a los que precisamente contribuyen los medios de comunicación y las nuevas gramáticas audiovisuales generadas, a escala planetaria, por las industrias culturales.

La de la mayoría de los medios es una mirada alarmista, escandalosa, que reproduce o contribuye a crear estereotipos y lugares comunes al servicio de unas ‘verdades oficiales’ que sancionan y estigmatizan sin cuestionar. Los medios tienden a exagerar y ‘espectacularizar’ el ‘mal’ a la manera de una novela policial, en donde de antemano sean reconocibles los personajes malos y los buenos y los ingredientes ‘justos’ para que el televidente o el lector no tenga que hacer ningún esfuerzo para activar un pensamiento crítico y analítico.

He aquí algunos ejemplos, tomados de la prensa escrita, que hacen referencia a la mirada de los medios sobre el tema de las pandillas juveniles:

“Su objetivo (el de las pandillas), no solo es robar, buscar información (espías) o especializarse en cometer ilícitos, sino expandir el desenfreno

16 Ver M. Cerbino, C. Chiriboga, C. Tutiven (2000). Ahí se hace hincapié en la doble actitud reduccionista de los medios frente a los jóvenes, que hemos llamado idealizadora, cuando se los ve exclusivamente como ‘futuro de la patria’, y estigmatizadora cuando son proyectados como potenciales delincuentes.

sexual, el consumo de alcohol, de drogas, el tráfico de armas y matar”  
(Diario Hoy, 13 de enero de 2002: 3A).

A más de crear alarmismo social y de generar la estigmatización del sujeto juvenil (en general) que implanta el ‘terror’, parecería que la irrupción en el espacio público y la consecuente visibilización pandillera es lo que más preocupa a la ‘sociedad normal’:

“Guayaquil, la ciudad más populosa de Ecuador, con 2.2 millones de habitantes, y principal puerto sobre el Océano Pacífico, ha vivido en los últimos meses difíciles momentos por la aparición de por lo menos un centenar de pandillas juveniles que han venido implantando el terror. Esos grupos, que actúan especialmente en el centro de la ciudad y en sectores barriales de la periferia, han comenzado a ser combatidos por la policía, que, a su turno, está reclamando el apoyo de los padres de familia”, para que eviten la presencia de los menores en las vías públicas (El Comercio, 5 de febrero de 2002).

Ser joven, pobre y vestir con una alguna ropa en especial pueden ser causas, no solo de sospecha sino de juzgamiento directo: “...la tarde del primer viernes de este año, cuando Santiago Ortiz, de 25 años, vio que detrás de él caminaban cuatro jóvenes (ataviados con camisetas anchas y gorras) aceleró su paso. Luego se encontró de frente con cuatro más de las mismas características. Estaba acorralado, suplicó vivir por su esposa e hijo cuando los ocho mostraron navajas y revólveres” (El Comercio, 6 de enero de 2002).

A veces, ciertos medios permiten a los jóvenes poder defenderse del tratamiento generalizado, por el cual se asocian formas expresivas (sobre todo la ropa y los otros iconos estéticos ligados al cuerpo, como el corte de cabello por ejemplo) con los actos delictivos. Los jóvenes del Colegio Francisco de Orellana, donde murió un estudiante miembro de los *Latin King*, protestan ante esa mirada acusadora de la sociedad expresando que:

“En las calles, les gritan «pandilleros», «Latin King», o «tú lo mataste»; casi nadie responde a las burlas o acusaciones. Por unos, pagamos todos. La gente piensa que la mayoría somos así y no saben que los responsables fueron infiltrados y ex estudiantes. De broma en broma nos ofenden”, comentó José Franco, alumno de sexto curso” (El Universo, 19 de febrero de 2002).

## Lo imaginario de la conflictividad: Rostros y miradas de la violencia

*“La juventud retrata siempre con trazos fuertes a la sociedad global, la cual, por su parte, no siempre gusta de verse retratada”.*

(Aranguren 1986, Feixa 2000)

### *¿La ‘ley de la selva’ o lo imaginario-simbólico de la violencia?*

La violencia se estructura muchas veces como un conflicto de imaginarios. Lo que significa pensar en la violencia y el conflicto, no como esencias que bajo determinadas circunstancias se ponen a actuar sino como una constante tensión relacional mantenida con el otro en el proceso de ‘posicionamiento imaginario’. Pero, ¿qué es lo imaginario? Existen muchas definiciones de esta noción, por cierto compleja y resbalosa. Intentaremos dar una:

Lo imaginario es ese conjunto complejo de procesos de identificación y proyección con ‘los otros’ que va conformando y constituyendo la estructura del ‘yo’ (‘yoica’) del sujeto, su posición frente al otro, sus sentimientos de satisfacción y frustración, su acomodamiento en las relaciones sociales, el reconocimiento, la visibilidad y afirmación de la dimensión de persona<sup>17</sup>.

Los signos de la violencia asoman cuando se reduce la función de la palabra (que pertenece, en gran parte, al registro de lo simbólico), cuando los ritos y los discursos como mediaciones simbólicas y ‘sublímicas’ declinan o se vuelven impotentes<sup>18</sup>. En las escenas y entornos en los que los pandilleros actúan no es que prime el lugar sin reglas, de animalidad o lo que se llama a veces la ‘ley de la selva’ (que en todo caso sería, como toda ley, simbólica). De lo que se trata es de que ‘la selva’ se enmarca en una dimensión amplificada de lo imaginario.

17 Usamos aquí la noción de persona en el sentido latino de ‘máscara’, del papel jugado y la posición asumida en el concierto de las relaciones sociales. A este mismo sentido haremos referencia más adelante cuando hablemos de ‘persona’.

18 Ver sobre este tema Marc Augé (1998).

Todo lo que tiene que ver con la estructura 'yoica' y narcisista es imaginario. Las relaciones sociales, los vínculos, las construcciones de alteridades, es decir los procesos de identificación y reconocimiento de 'los otros' se enmarcan en el registro imaginario. Nuestra tesis aquí es que, en los momentos actuales, en parte debido a lo que ya hemos señalado como la 'espectacularización' y la 'pornograficación' de la cultura audiovisual y el déficit simbólico<sup>19</sup>, las relaciones sociales quedan atrapadas, de manera formidable, en un abultamiento 'imaginarizado'. De esta condición, obviamente, no escapan los mundos juveniles y tampoco las pandillas. Es más, estos mundos se caracterizan por la articulación de conjuntos estéticos que definen las distintas posiciones frente a la vida, las maneras de agruparse, de sentirse, de ser visibles y de ocupar el espacio público.

Hoy, los jóvenes operan y actúan con complejos ámbitos imaginarios sostenidos a partir de la apropiación de bienes simbólicos, que circulan sobre todo en los medios y que son la materia prima para las adscripciones identitarias, la afirmación y la diferenciación social. Es posible, además, que con la incorporación de fragmentos generados por las industrias culturales, éstos sean 'disueltos' y neutralizados en su poder de manipulación, mediante la capacidad de descontextualizarlos. Duplicar o seriar ciertos iconos mediáticos puede significar la 'rendición' de estos iconos<sup>20</sup>. "El vestuario, el conjunto de accesorios que se utilizan, los tatuajes y los modos de llevar el pelo, se han convertido en un emblema que opera como identificación entre los iguales y como diferenciación frente a los otros"<sup>21</sup>.

Todos los procesos de reconocimiento o desconocimiento son imaginarios. En el caso de las pandillas las insignias plasmadas en los collares, anillos y pulseras, así como el nombre y los apodos de sus integrantes, repre-

---

19 A propósito de esta definición de déficit simbólico, quiero señalar lo que afirma Italo Calvino (1988: 58) en sus últimos escritos que se titulan *Seis propuestas para el próximo milenio*: "A veces me parece que una epidemia pestilencial haya contagiado a la humanidad en la facultad que más la caracteriza, es decir el uso de la palabra, una peste del lenguaje que se manifiesta como pérdida de fuerza cognoscitiva... que tiende... a apagar toda chispa que brote en la confrontación de las palabras con nuevas circunstancias".

20 Creemos (tomamos la idea de Massimo Canevacci 1999) que éste es el caso, por ejemplo, de los jóvenes que se tatúan el código de barras en alguna parte de su cuerpo, cuerpo que juega a hacerse mercadería para disolver su poder fetichista.

21 Rossana Reguillo (2000) op. cit. La investigadora sugiere el término de 'socioestética' como un elemento característico de las culturas juveniles.

sentan algunos mecanismos de identificación y reconocimiento que ‘visibiliza’ o ‘invisibiliza’ hacia dentro y fuera de ellas.

Ahora bien, la conflictividad es imaginaria ya que, tal y como se articula el circuito de las imágenes y las miradas es como se ponen en escena los niveles y las prácticas de la confrontación: ahí lo que importa y lo que se quiere es poder afirmarse a los ojos del otro como alguien que es digno de él o, incluso, superior a él. Las formas de alcanzar relaciones de conflictividad física, como la bronca, se desatan por problemas de identificaciones fallidas o por ‘envidia’.

Así, la conflictividad se puede pensar en términos de competencia; se presenta con la posesión de signos identificadores, visibles y reconocibles que buscan tener un lugar y una posición para poder jugar un papel en cualquiera de los ámbitos sociales y de relación con los otros.

En la estructuración de las relaciones imaginarias de los sujetos juveniles, cobra fuerza la noción de envidia señalada por Slavoj Žizek (1995) en el sentido de ‘invidente’, que sería una especie de forma elemental con la que el sujeto se percibe como no visto, como ignorado y como lo que irrita del otro; es decir, se trataría del escenario de no ver y de no ser visto.

En este sentido, por ejemplo, el hecho de que un joven no vaya vestido de una cierta forma o no utilice los accesorios ‘apropiados’ le hace pasar desapercibido e ignorado por el otro, por ello se necesita de un cierto *look* para evitar esta ‘invidencia’. Es más, la envidia (siempre según Žizek), podría crear en el sujeto —en este caso— juvenil, la representación de un complot del otro contra él. Un complot de desconocimiento y de trama malévolas o burlescas hacia su persona.

Esto, de alguna manera, nos permite comprender el significado profundo del por qué alguien puede asaltar a otra persona ‘simplemente’ por robarle los zapatos: esos zapatos pueden ser el signo de la ‘visibilización’, del reconocimiento y de la aceptación del sujeto asaltante en los espacios que cotidianamente ocupa. Aquí dos testimonios:

“...Se trataba de vestirse bien, con zapatos de marca... tenías que tener las reebok, las nike, las adidas y ya más o menos estabas bien vestido”.

“El robo... o sea, yo lo que quería es ropa de marca porque veía que la juventud se ponía más ropa de marca que la que nosotros usábamos”.

La envidia puede ser la dimensión imaginaria en la que los signos del otro, los ‘signos prueba’ (Jean Baudrillard) pueden llevar al sujeto juvenil a buscar la pelea. Con ‘signos prueba’, nos referimos a aquellos que permiten mostrarse y que otorgan algún estatus; se expresan, por ejemplo, en frases como: “...si bailas bien ya te quedan viendo mal”, “...nos tiran charadas y se burlan”, o también:

“En los bailes... este man baila bien y es del otro grupo, y es una cuestión de competencia, entonces todos tratan de tener cierta hegemonía en base a la violencia, y en base a ella (no dejar que el resto de grupos tenga ciertos detalles o ciertas maneras) en las que se les pueda superar... yo por la violencia te gano lo que sea”.

La pinta de uno y la pinta del otro: la ropa, el baile, la marca y los zapatos son muestra de estar a la moda, de ‘estar en onda’. Muchos de estos imaginarios, además, son condición necesaria para la visibilidad de los chicos frente a las chicas, así nos dice Fernando:

“Cuando tú vas a la disco, tú no buscas, sino encuentras. Si las manes te ven bien vestido, cuando estás a la moda, cuando tú bailas bien, o eres popular, eres alegre, divertido ellas te buscan...”.

## **Sentidos y valoraciones de la mirada: un inicio de la conflictividad**

*“La mirada lo dice todo”  
El Loco*

*“Nos ven como con miedo, a veces con pena;  
la sociedad nos ve como basura de la calle”  
Fausto*

Uno de los momentos más conflictivos que se pueden observar, analizar e interpretar en los sujetos pandilleros y, que ellos mismos reportan en sus relatos, es el que hace referencia a la ‘mirada’. La mayoría de las veces parece ser la que se encarga de desatar la bronca y los actos violentos. Aquí un testimonio:

“Cuando uno está tranquilo, y viene un gajo de manes, que te comienzan a mirar mal, entonces tú les dices que por qué chucha miran así, entonces los frenteas”.

La ‘mirada’ es una de las condiciones imaginarias más complejas y esto se debe a lo que Roland Barthes ha llamado, en referencia al estatuto semiótico de la ‘mirada’, la ‘significancia’: “...la mirada pertenece a ese dominio de la significación cuya unidad no es el signo (discontinuo), sino la ‘significancia’ (...) el ‘misterio’ de la mirada, lo turbio que lo compone, se sitúa en esta zona de desbordamiento” (Barthes, R. 1993: 305-306). Es decir, la mirada siempre desborda nuestra “normal capacidad de lectura, entendimiento y comprensión por tener un carácter significante que difícilmente se puede circunscribir con claridad y que no es asociable a un significado determinado. De ahí que la mirada sea ‘significancia’. Es siempre ‘más’ de lo que creemos o de lo que entendemos. Es un misterio que inquieta, además —si escuchamos a Lacan— la mirada es siempre maléfica.

La mirada hace que intervenga una suspensión del sentido como interrogación del sujeto, una desorientación: es como si de pronto los sujetos, objetos de ‘ciertas’ miradas, se descubriesen vulnerables y se encontraran viviendo una situación insoportable porque no logran subsumir este vacío de sentido con un entendimiento o una comprensión que no sea la de una sanción o juicio negativo (la imagen de la inferioridad o el desprecio, por ejemplo) que se desprende de esa mirada hacia ellos. Frente a la ‘incomprensión’ producida por ese vacío se pasa al acto, al acto violento que intenta compensar esta falta<sup>22</sup>.

El acto violento no es solo consecuencia de una incomprensión, sino que se produce por la imposibilidad de construir una mediación simbólica: la posibilidad de apalabrar esa mirada, de encasillarla o asignarle un sentido soportable o conveniente. En cambio, lo que ‘esa’ mirada produce es una parálisis en la capacidad subjetiva de la palabra, se trata de una mirada que produce escozor. Esto se da, además, en la medida en que cada mirada fenoménica (en la calle, entre jóvenes y entre pandilleros) hace ‘recordar’ o es-

22 Las preguntas que se puede hacer un sujeto frente a ciertas miradas son muchas, pero todas apuntan probablemente a un cuestionamiento que produce incomodidad, por ejemplo: ¿qué tengo yo de raro para que se me mire de esta forma?, ¿qué es lo que no le gusta al otro?

tablece una conexión imaginaria compleja<sup>23</sup> con ‘esa otra mirada’ que constantemente la sociedad dirige hacia ciertos sujetos y entre ellos a los juveniles: la mirada del ‘gran otro’, que juzga, desaprueba, estigmatiza y hace sentir inferior. Una mirada que parece plantearse como sancionadora de posiciones sociales frente a las cuales, a veces, no se puede responder o se responde transgresivamente o violentamente<sup>24</sup>.

La mirada del discurso dominante, las miradas inquisidoras, las miradas de los ‘normales’, la mirada del ‘otro’ y la del igual a mí es lo que provoca al joven o a la joven para que reproduzca ese juego de miradas, un juego que vuelve impotente simbólicamente y que genera conflictos que, aunque expresados a veces a través de fórmulas lingüísticas o palabras rituales, no logran cumplir con la ‘ritualización’ de la violencia y apuntan directamente a la agresión física.

Ante este juego de miradas ‘cuestionadoras’ e ‘increpantes’, la reacción de la palabra es ritual: “¿Qué me ves?”, “¿qué te debo?” (con la idea de ‘no deber nada a nadie’), “¿qué quieres?” (que yo te pueda dar), “¿qué, estás muy bacán?” (es decir, más que yo), o “¿qué chucha quieres?” (tratando de decir, en el caso de los hombres especialmente: ¿qué chucha?, si yo no la tengo), fórmulas rituales que se producen en respuestas a una mirada que interroga y cuestiona.

Las veces que se responde a la mirada con una formulación lingüística ritualizada ‘insuficiente’ es cuando ‘se arma la bronca’.

El juego de ‘mirar o no’ sanciona además la pertenencia a un grupo o el reconocimiento obtenido en él. Se mira, precisamente, a los que hay que desafiar o que merecen ‘ser vistos’ porque son considerados inferiores, o ‘inferiorizables’.

“...por ejemplo entras a una fiesta donde hay diferentes grupos pero si ya te conocen que eres arrechó, si eres bien parado, así, ni te regresan a ver, vuelta si eres guambra carcoso, te pueden humillar así” David.

---

23 Cada mirada concreta desata una especie de ‘metaforización’ de esa otra gran mirada, y en este sentido contiene también algo de inscripción simbólica.

24 “...una ve la mirada de la gente, cuando una se está pasando le quedan viendo a una, y dicen esa pelada es una ladrona, esa fiera es una drogadicta, eso dice la gente, porque ellos no saben lo que es vivir la vida en la calle...” Jimena.

Otras veces, en cambio, la mirada podría cuestionar el papel de ‘hombría’ de un chico que sale a la discoteca con su ‘pelada’:

“Muchas de ellas (las broncas)... se dan por celos; por ejemplo, tienes tu pelada y todos los muchachos están que joden, o sea tú entiendes, que morbosean y todas esas cosas, tú ves que le joden a tu pelada y dices: cómo va a ser que esta puta venga hecha la buena a robarse la mirada de todos”.

### **Lo simbólico de la conflictividad. (De colores y de bronca: algunos horizontes)**

Los collares, los colores y el nombre, además de caracterizar el mundo imaginario juvenil, representan el sustento simbólico para la constitución de identidades diferenciadas y particulares, adscritas a los territorios reales o imaginarios en la acción de ‘chapetear’<sup>25</sup> o de ‘grafitear’. Se muestra aquí la presencia de una creatividad simbólica y de producción de significación (de una ‘poyesis’), con base en la escritura, en el rayar que deja huella, en el marcar que subjetiviza, a través de la apropiación del espacio que además queda ‘anotado’<sup>26</sup>. Como dice Rafael frente al significado del territorio: “Éste (...) lo marcamos con graffitis y lo haces por obtener fama, para que vean que existes”.

Comúnmente, el significante que nombra la diferenciación se lo sitúa en la etnia, el color de la piel, la edad<sup>27</sup> o el género; por cierto, se trata de un significante tramposo porque es reductor y ‘esencializante’. En el juego ima-

25 ‘Chapetear’ es escribir los nombres y los apodos en los lugares por donde transitan los jóvenes. “Nuestro territorio es por donde andamos (...) con grafos, dibujos, con nuestros colores, el nombre de nuestra banda y por eso nos quedamos tranquilos de que ya sabe otra pandilla que ese es nuestro territorio y nadie puede marcar allí” (miembros de una pandilla de Guayaquil).

26 ‘Anotar’ en el doble sentido de poner nota y de hacerse notar (Cerbino 2000).

27 Estos atributos estéticos se traducen en operaciones ritualizadas como indica esta historia que nos contó una chica de una ‘nación’: “una pelea entre ella y otra chica era una prueba puesta por la organización para demostrar su capacidad de enfrentamiento y de bronca a partir de la cual recibiría un collar como reconocimiento para empezar a formar parte de la nación”. La estructuración jerárquica al interior de la nación viene simbolizada a través de una tipología de colores y la calidad de los collares.

ginario de producir la diferencia, en el caso de muchas pandillas o naciones de características similares, la diferenciación se plasma en la tipología de los colores, de los collares usados, o de gestos y señales empleados, y de otros atributos estéticos. Éstos afirman cohesión y marcan la pertenencia y la diferenciación; son elementos simbólicos que, como hemos dicho, representan una práctica significativa.

La capacidad de creación asociada a los consumos culturales implica acceder a una manera subjetiva de vivir y experimentar la diferencia de modo auténtico, que provee al sujeto juvenil de un sentido de la vida y de las relaciones con los demás pares o con los adultos. Como tal, es incorrecto afirmar, como muchas veces se hace, que los jóvenes simplemente copian de iconos transmitidos por las industrias culturales globalizadas. De lo que se trata, más bien, es de una operación de ‘devolución’ del significado, de traducción legítima o adaptación local, incluso desordenada, de los flujos y mercancía cultural que forma parte de la parafernalia mediática<sup>28</sup>.

Por otra parte, el lenguaje juvenil (oral y escrito) es un lenguaje ‘secreto’, una jerga o coba incomprensible para el mundo adulto; un ‘idiolecto’ que se separa del lenguaje ‘normal’, que adquiere espesor ritual y constituye el horizonte hermenéutico de mapas y prácticas de participación ciudadana. Es suficiente observar, por ejemplo, en los colegios, la presencia de grafitos que son incomprensibles para la mayoría de adultos o maestros, están allí para testimoniar la presencia del sujeto juvenil, en el intento de representación imaginario-simbólica de su mundo posible.

Junto con esta dimensión simbólica, existe otra<sup>29</sup> de sentido muy distinto que tiene que ver directamente con el escenario propio de la conflictividad y las violencias. Nos referimos a lo que Connell (1987) define como ‘masculinidad hegemónica’.

---

28 Más allá de otras consideraciones que habría que tomar en cuenta, es interesante que entre las ‘demandas’ presentadas a las autoridades de gobierno del Guayas por parte de representantes pandilleros y de naciones de esta provincia constan algunas de carácter cultural tendientes a afirmar la libertad de expresión: paredes para ‘grafitear’, el consumo de música y espacios para los ‘hip hoperos’.

29 “El orden simbólico se asienta sobre la imposición, al conjunto de los agentes, de estructuras cognitivas que deben una parte de su consistencia y de su resistencia al hecho de ser, por lo menos en apariencia, coherentes y sistemáticas y de estar objetivamente en consonancia con las estructuras objetivas del mundo social” Pierre Bourdieu (1994).

## Honor, respeto y reconocimiento: ‘la arrechera’

*“El gil es la parada del vivo”*

*Boris<sup>30</sup>*

Al proceso de estructuración imaginaria que da cuenta de las dinámicas de identificación como elemento de cohesión, pegamento y unión de las pandillas, se acompaña la asunción del discurso dominante de una masculinidad expresada a través de la afirmación y demostración de valentía, hombría, respeto, honor<sup>31</sup>.

La estructuración imaginaria que conforma la práctica de estar juntos y de distinguirse de los demás, se alimenta y apoya en el sustento simbólico de la masculinidad, para obtener de ahí el sentido y el valor socialmente aceptados. Éste es un punto fundamental: la masculinidad hegemónica de ninguna manera es prerrogativa exclusiva de los grupos pandilleros, estos más bien la encuentran ya instalada y practicada en todos los estamentos de la sociedad ecuatoriana. La adscripción a los significantes de respeto y hombría se refieren de lleno a un discurso autoritario y duro, articulado en las tradicionales oposiciones de fuerte/débil, grande/pequeño, superior/inferior o como dicen algunos pandilleros vivo/gil, un discurso dominante en las autoridades y en la política, en la economía y en la escuela, en las profesiones y en los medios, en el hogar y, en general, en las relaciones sociales, incluso en los vínculos afectivos y de pareja<sup>32</sup>.

---

30 Esta afirmación lo que quiere decir es que el ‘gil’, que es aquel considerado débil o tonto, es el que permite la ‘parada’, esto es, el exhibirse del ‘vivo’. En otras palabras, el vivo necesita del gil para ser tal.

31 Podríamos decir que esta noción tiene relación directa con un ‘ideal del yo’ en términos psicoanalíticos.

32 Es emblemática, en este sentido, una publicidad de una marca de leche en la cual se hace notar la diferencia valorativa entre un niño grande, alto, que entra a una habitación llena de niños (podría ser el aula de un colegio) con un paso firme que infunde temor y respeto y otro, en cambio pequeño y tímido, que recibe la burla de los otros compañeros. Ejemplos como éste se repiten en todos los ámbitos que hemos señalado, piénsese por ejemplo en las acusaciones de ser ‘maricón’ que se dirigen constantemente los políticos, o casos paradigmáticos: el ‘esperma aguado’ materia de contienda entre dos candidatos a la presidencia o la afirmación del ex presidente de la República dirigiéndose a la multitud: “ ¡Ustedes saben que yo no me ahuevo!”. Ver, sobre estos temas, Xavier Andra (2001).

En particular, en los medios, encontramos una serie de discursos duros que favorecen determinadas representaciones con respecto a la violencia en general y, en particular, ligadas a lo juvenil: “la violencia está escenificada principalmente como espectáculo mercadotécnico, y cada vez más la violencia que se gesta en la intimidad de la casa o la vecindad, se hace y se transmite públicamente por programas televisivos” (Alfredo Nateras 2001).

Así, algunos sujetos juveniles, como personas y en particular pandilleros, adquieren el reconocimiento y la aceptación del grupo en la reivindicación de hombría y respeto en algo que ‘tiene que construir’ —precisamente su hombría— dando constante demostración de ello en sus prácticas y en su discurso casi siempre agresivos y violentos, porque: “Es la violencia lo que les garantiza adquirir respeto, estatus, reconocimiento social y sentido de pertenencia a un grupo” (Concha y Eastman 2001).

La pandilla, hacia su interior y en la relación con ‘los otros’, es una gran dimensión imaginaria que la hace frágil. No hay mucho espacio para la solidaridad lo que significaría pensar en una organización de ayuda hacia el otro. Muchas pandillas tienen un ‘código estricto’ donde el ‘débil’ no cabe, por lo tanto, la solidaridad que es un dar gratuito. El dar del líder, por ejemplo, sirve para reafirmarse como tal, para crear dependencia y reafirmar un ‘código de honor’. Entonces es más un intercambio que un acto altruista. Es el oportunismo de ‘hoy por ti, mañana por mí’.

La ‘solidaridad’ pandillera o la ‘amistad’ se quiebra en el discurso viril, cuando como expresa Max: “...los más arrechos se iban quedando y los ahuevados se iban...”.

La virilidad se expresa como una lógica de ‘acción’ en el sentido dado por Goffman, según el cual una acción significa participar en situaciones fácticas parecidas a los juegos de azar. En esta dirección, creemos que la virilidad es el horizonte de sentido que se encarga de desarrollar la capacidad de administrar la fatalidad (el destino), lo que es considerado inevitable y para lo cual la ‘única’ respuesta es a veces la demostración de hombría plasmada en un saber pelear y enfrentarse al ‘otro’, al enemigo.

Vivir en la calle, vivir juntos en la calle y ser parte de una pandilla, significa precisamente esto: ‘saber y hacer vivir’, es encontrar un sentido de la vida en el hecho de poderse convertir en ‘hombres de respeto’, como dicen los chicos, ‘hombres sabidos y vividos’. Esto obviamente tiene que demos-

trarse constantemente, incluso perdiéndole el miedo a la muerte. Ciertos relatos, como los de Paco y Cristóbal que nos dicen:

“...la calle te da sorpresas como no te da sorpresas, te puede quitar la vida”, y: “...cada quien tiene su estilo de vacilar, tú quieres ser más sabido que los otros, y cuando son más sabidos que uno, empiezan las broncas (...) se saca la cartuchera (...) bala (...) en fin, todas las pandillas son iguales...”.

Asimismo, los ritos de iniciación y las pruebas que definen apuntan también hacia la demostración de valentía, de aptitud varonil para el combate, para tener capacidad de desafiar o de saber aceptar el desafío. Aquí es evidente el paralelismo que existe con la formación militar de los miembros de las Fuerzas Armadas con la práctica de los conocidos ‘bautizos’. Métodos de castigo u hostigamiento similares a los que se dan al interior de las pandillas.

También muchas intervenciones de la policía hacia los jóvenes se traducen en la aplicación de modelos masculinos de sanción: flexiones de pecho y corte del pelo largo para los ‘sospechosos rockeros’, son algunos ejemplos. Se trata, en definitiva, de sanciones que reafirman los valores de la fuerza y el autoritarismo, de la ‘inferiorización’, del desprecio y de la humillación.

El horizonte simbólico de la masculinidad hegemónica cortocircuita con el culto a la imagen, en el que la hombría tiene que ser conducida y sostenida por el *look* de ciertos zapatos, la ropa de marca y los otros atributos estéticos. El caso de los zapatos es, tal vez, paradigmático, es un signo de poder y distinción, y reafirma el andar por la calle como ‘hombre de respeto’. Es significativo, en este sentido, el relato de José un ex pandillero de una pandilla-secta en el que afirmaba que hasta dormía con las botas de ‘rockero’ puestas.

Además de la demostración fáctica y real de la virilidad, existen expresiones lingüísticas que apuntan a definir una hombría hablada, el saber de la labia. La mayoría de estas expresiones contienen una referencia a la mirada<sup>33</sup>. Es necesario recalcar que su empleo no es prerrogativa exclusiva

33 Son expresiones utilizadas todo el tiempo en las conversaciones de los y las jóvenes, algunas de ellas son: ‘ver las huevas’ o ‘¿qué chucha me ves?’. Ver las huevas es humillar, burlarse de una persona, y entonces no dejárselas ver es el sustento simbólico de la masculinidad; Boris relata: “la mayoría de

de los hombres, siendo que son expresiones pronunciadas también por mujeres, algo que comprueba lo hegemónico y dominante del discurso masculino.

En los relatos femeninos también encontramos un discurso que tiende a ‘masculinizarlas’, a ser asumido con su complicidad o sin ella: “Si hasta la he invitado a puñetes, pero ella nada se ha corrido, se mete a la falda...”, o:

“...cuando me quieren ver las huevas, cuando me quieren batracear, me defiendo porque yo también empecé a vivir en la calle y no me tengo que dejar ver las bolas de nadie...” Jimena.

Los chicos hablan y expresan claramente qué es lo que marca su presencia en la pandilla: tiene que ver directamente con la ‘arrechera’ (o las variantes regionales como son la ‘decisión’ o la ‘berraquera’), es decir, con tener que demostrar una valentía filtrada por un significante ‘sexual’ masculino.

Juan, al ser interrogado acerca de la ‘arrechera’, nos abre la vinculación de ésta con los imaginarios de la hombría, cuando frente al hecho de consumir droga nos dice: “...a mí me invitaron mis panas, me decían que fume para que me haga hombre... más hombre, más arrecho...”. Y Omar por su parte afirma: “...harta chupa, biela, puro trópico como varón...”.

Entonces, si bien la pandilla ampara y representa un espacio emocional, el sujeto juvenil que no se demuestre ‘arrecho’ tarde o temprano será marginado. Ted relata que:

“...no debes tener miedo, si lo tienes ahí estás frito, un man en un pleito debe ser valiente, tirárselo a macho, decidido (...) mira soy tranquilo, pero si me buscan debo ser arrecho, macho, valiente...”.  
Y Camilo por su parte afirma: “si te muestras ahuevado, se te cargan”.

Un ‘aditivo’ para sostenerse en el discurso y en la práctica de la valentía, está representado por el consumo de drogas o alcohol. Aunque no esté pre-

---

jóvenes se reúne y si te dicen por ejemplo: a mí lo que me gusta de vos es que no te dejas ver las huevas; ponte, dejarse ver las huevas tiene que ver con que a mí nadie me hace bromas y si me haces una broma te caigo a puñetes y ya no me viste las huevas...”.

sente como algo necesario, en todas las prácticas cotidianas de la diversión, del robo o de la bronca, se muestra como una condición para el escape ‘a otros lugares’, en los que reducir los miedos, las penas y la soledad<sup>34</sup>.

Existe un ‘código de honor y de normas’ interno al funcionamiento de la pandilla que tiene que ser respetado para participar en ella: “...para llegar a ser (nombre de la pandilla) debes tener agallas y huevos, a mí hasta las lágrimas medio se me han salido; para ser un (nombre de la pandilla) no digo que he llorado...” El Genio, Pedro, después de pegarle a una chica confiesa: “...de ley, después me sentía asqueroso, o sea, en ese rato si me veían mis panas yo me ponía a reírme porque no podía demostrar debilidad en ese rato...”.

Finalmente, el que no puede formar parte de la ‘pata’ (la metáfora que el significante ‘pata’ sugiere es sustento y apoyo) se vuelve un ‘pato’, alguien a quien atacar, el ‘gil’, a quien ‘verle las huevas’. Esta homofonía nos habla de la íntima relación entre lo propio y lo ajeno de la pandilla, su interdependencia, y, a la vez, de la frágil frontera que existe entre ellos. Una frontera que abona a la dimensión imaginario-simbólica de la que hemos hablado.

### El pandillero como guerrero

Jactarse de decir que se ha matado, acuchillado, o apedreado (y no siempre importa si es cierto o no) confiere al pandillero un significado de superioridad sobre otros jóvenes. Esta superioridad a veces es construida o percibida a través de la creencia de tener la facultad de decidir sobre la vida y la muerte de otros sujetos, algo que otorgaría una especie de reconocimiento prestigioso.

34 “...claro que también sirve para hacerse valiente, más bravito que otro, la mayoría lo consumen por eso...”; “...cuando tú usas drogas eres más sabido que otro, y no sientes huevadas, ni cosas cuando robas...”; “Te pone listecito para poder robar, hacer más relajo...”; “...para hacer más divertidas las cosas que hacíamos, y nos estimulábamos con eso, nos creíamos valientes, más que los otros”; “...nos drogamos a veces, para ser sincero, para sacarme mis inquietudes, mis penas para hacer las cosas que no haces sobrio, no sientes con la droga miedo de nada, temor de nada, tú sabes que puedes hacer lo que quiera, si es de matar, matas, no tienes miedo a nada ni nadie, tú con las drogas no miras si es rico o pobre, tú vas a darle por darle”.

Frente a la constante pauperización económica y simbólica, a la ‘inferiorización’ a la que están expuestos los jóvenes en el hogar, en el colegio o en el trabajo, es factible pensar que la ‘construcción de superioridad’ es una reacción a ello.

Además, la expresión empleada por los pandilleros de ‘ir a caminar’ como la acción que desemboca en el robo o en el asalto, nos hace pensar en una vinculación entre esas prácticas y la apropiación de algunos espacios de la ciudad que les son normalmente proscritos: ciertas vías en donde transitan o viven personas de condición socioeconómica alta o de la ‘sociedad bien’.

En otras palabras, no se trata solo de ir a los lugares donde hay gente adinerada o ‘gil’, sino de irrumpir esos espacios negados para ahí marcar una presencia, incluso con los grafitos en las paredes que dejan las huellas de su tránsito.

En general, ‘caminar’ por la ciudad es para las pandillas ir significando un conjunto de territorios en los que se ejerce una afirmación. “El que más camina por ahí es el que se hace respetar ahí”, o “solo nosotros sabemos andar por aquí” (Pablo).

## **El líder, reconocimiento y afirmación en el campo**

*“Rey solo hay uno, coronas hay muchas”*

*Jessica*

El discurso masculino dominante se lo observa también en la definición del líder de la pandilla, siendo que éste ha tenido que demostrar su hombría en algún momento de su vinculación al grupo. Por ejemplo, frente al robo responden: “siempre hay un man bien arrecho, que nos dirige”.

El liderazgo tiende a equipararse con la capacidad de ser agresivo y de saber responder de la misma forma a aquellas situaciones impredecibles que puedan significar amenazas para la pandilla. La mayoría de los relatos apunta a definir al líder una persona ‘bien arrecha’, que sabe dirigir en particular en las situaciones de pelea o en las acciones de asaltos o robos. De ahí, que la persona que lidera debe demostrar que tiene un ‘historial delictivo’ importante, marcado por la virilidad.

En todo caso, el papel de liderazgo no es impuesto, se obtiene en el ‘campo’, en la calle, se inscribe en un proceso de reconocimiento y delegación de autoridad<sup>35</sup>. Un líder puede ser cuestionado por otro aspirante que lo puede desafiar y retar midiéndose en el mismo terreno de la hombría y la virilidad, mostrándose como más fuerte y ‘arrecho’ frente al otro. Ahí se establece un enfrentamiento ritual constante, durante un periodo hasta que el grupo pueda decidir quién es el líder.

Junto con las características tradicionales de carisma, rapidez mental y capacidad de pelea, el líder es quien se gana la autoridad demostrando otras cualidades que apuntan a la creatividad, como son por ejemplo el saber bailar y ‘grafitear’.

A continuación, una serie de relatos que dibujan las características más relevantes del líder:

“El líder tiene que ser el más parado el más arrecho de todos, el más antiguo antes que nada”.

“Le hacemos caso al líder, él toma las decisiones y hay que acatarlas para no tener problemas”.

“Nuestro jefe, no es un batracio, es alguien preparado, que se metió en esto por circunstancias de la vida”.

“Al jefe le decimos el propio, el propio para todos”.

---

35 Se trata de algo parecido a la asunción de una posición hegemónica que en el sentido ‘gramsciano’ se basa en el consenso y no en la imposición. En este sentido, las pandillas o las naciones difieren de las formaciones militares en las que la autoridad está dada por la carrera, por el ascenso automático.

## Los mapas emocionales juveniles

*“Siempre andamos armados, vamos pilas  
y siempre un paso más adelante...”  
El Loco*

### *Vinculación o la entrada a la pandilla*

Es innegable la existencia histórica de agrupaciones juveniles llamadas jorgas que se juntaban en las esquinas de ciertos barrios de Quito, como son La Tola y San Juan, que ‘guerreaban’ y se peleaban por una rivalidad motivada en la conquista de mujeres o por la competencia en los deportes.

En la actualidad, la formación de pandillas es un fenómeno mucho más complejo y se enmarca en condiciones generales inéditas, como por ejemplo los nuevos hábitos vinculados a los consumos culturales y la presencia de las industrias audiovisuales globalizadas.

Existe además, al menos, otro aspecto que conforma el panorama y se relaciona a una pregunta fundamental que formula Jesús Martín Barbero en los siguientes términos: “¿con qué queremos que sueñe una juventud alimentada cotidianamente —no solo y no tanto en la televisión sino en la casa, en la calle, en el trabajo— con el afán de lucro fácil, con el dinero y el confort como valores supremos, con la confusión del inteligente con el listo...? En muchos de los relatos de los entrevistados se desprende claramente la asunción de estas valoraciones.

Lo que hay en juego en la pertenencia a la pandilla es lo que Bourdieu (1997) llama la *illusio*, que “es el hecho de estar en el juego, cogido por el juego, de creer que el juego merece la pena, que vale la pena jugar”. Entonces, si la pandilla es como un ‘juego social’, como dice Bourdieu: “lo que ocurre en él importa a quienes están dentro, a quienes participan”. Participar o pertenecer a la pandilla es interesante, en el sentido latín de *interesse* “estar adentro, formar parte, significa participar, por lo tanto reconocer que un juego merece ser jugado y que los envites que se engendran en y por el hecho de jugarlo merecen seguirse; significa reconocer el juego y reconocer los envites” (Bourdieu 1997: 141).

La pandilla es un juego de identidad, la búsqueda de no ser indiferente sino, precisamente, de marcar una diferencia. Un juego que pone apuestas simbólicas e imaginarias que ‘invitan’ porque son atractivas. El formar parte significa eso: eliminar o alejar la indistinción. El amparo y la protección que la pandilla brinda permite el sentirse acogido y, además, el sentirse ‘invitado’ a la construcción ‘performativa’ de una identidad junto con otros miembros y participantes en el ‘juego’.

”...esto es algo normal, si uno se mete en esto es para divertirse...”, dice Jessica y Juan cuenta que: “...iba a la discoteca con ellos, me gustó cómo bailaban, me gustaba hacer relajo con ellos, me gustó la movida (...) me comenzó a gustar hasta que me metí...”.

Siendo elementos imaginarios y simbólicos de identificación la música, el collar, la ropa de marca, los nombres, éstos van creando la *illusio* de la pertenencia y la identidad: “...muchas pandillas se dan para buscar identidad, tú sí me entiendes, porque la gente necesita ser identificado como alguien...” Pedro.

La necesidad de identificarse con alguien, se traduce en un ‘yo soy’, una forma de proyectarse hacia ‘el otro igual’, porque tenemos algo en común. Identificarse es compartir, es proyectar el ‘yo’ imaginario en ‘el otro’.

## Una comunidad emocional

“Entonces él me dijo: oye loco tú eres de los nuestros, yo dije: ¿por?, ¿quieres que te presente a alguien, quieres que te presente a tu familia?” Pedro.

La mayoría de nuestros informantes apuntan a definir a la pandilla, la ‘nación’, la jorga o la ‘pata’ como una familia, o como afirma el Loco: “...yo les digo que la pandilla, es como mi segunda familia”. María, al ser preguntada por su pandilla responde: “somos como hermanos, una gran hermandad (...) nos decimos hermanitos porque somos como una familia”.

“Si bien es cierto que los problemas familiares pueden tener cierta influencia, los jóvenes que ingresan a la pandilla lo hacen sobre todo por el atractivo que ésta despierta en ellos, ya sea por los beneficios materiales o por los emocionales que obtienen. Además, los que deciden ingresar no lo hacen

con el objetivo de iniciar una ‘carrera delictiva’, a pesar de que con frecuencia se ven envueltos en ella, sino porque buscan —en principio— otro tipo de vivencia” (Cruz y Portillo 1998, citado en Santacruz y Eastman 2001).

Sería un error pensar que la ‘familia’ de la calle sustituya a la familia biológica; como aclara Genio: “¿hablas de mi familia de la casa o de la calle?” Esta ‘otra’ familia, la de la calle, es una comunidad emocional y ‘familia’ adquiere un valor metafórico: imaginarse lo que podría ser una familia<sup>36</sup>, como en el caso de María cuando afirma que lo que los junta: “no es una regla, es algo que a una le nace, porque cuando estamos unidos somos una familia (...) somos una familia unida”.

La pandilla, como comunidad emocional que ampara, apoya y da protección, al mismo tiempo brinda la posibilidad de ‘tener un norte’ un sentido de la vida; característica que muchas veces en la familia biológica está ausente, sobre todo, porque en esa familia el sujeto juvenil no adquiere un sentido de ‘persona’<sup>37</sup>.

Persona es aquella que juega un papel en el escenario de la socialización, papel que en la familia no puede darse porque son necesarias otras condiciones de la vida social (entre pares) que se pueden encontrar en la calle, en particular para aquellos jóvenes que viven en los barrios marginales de las ciudades<sup>38</sup>. El testimonio de Esteban nos lo confirma:

“Es que se ve en las calles la vida que es mejor antes que estar en la casa; o sea, en las calles conoces cosas buenas, cosas malas que en la casa no, nunca vas a conocer nada de eso”.

Pedro, cuenta que su vinculación a una pandilla empezó cuando “tenía problemas familiares, no salía y me creían niño, y otra porque quería hacer más

---

36 Bourdieu (1997: 128) argumenta que: “Si bien es cierto que la familia no es más que una palabra, también es cierto que se trata de una consigna o, mejor dicho, de una categoría, de un principio, de una realidad colectiva”.

37 El testimonio de Pablo va en esta dirección: “...es que yo en mi casa no me sentía persona, no me sentía nadie, era nadie”.

38 Vale la pena subrayar, aunque solo de paso, que la pandilla no es un fenómeno exclusivo de los jóvenes de sectores socio-económicos deprimidos: existen pandillas conformadas por chicos y chicas de sectores pudientes. Este hecho abona nuestra interpretación de que las pandillas no solo se dedican a actividades ilícitas sino que constituyen comunidades emocionales y de sentido de la vida social.

amistades y tener más experiencia en la violencia”. Como se puede notar, el sujeto juvenil puede quedar atrapado en un decir ‘infantilizante’ por parte de su familia, en ese ‘creerle niño’, que distorsiona la formación de ser persona por lo cual busca relacionarse socialmente hacia fuera del hogar.

Así, la constitución de una pandilla no está asociada necesariamente a la desarticulación familiar: el o la joven necesita de la calle para socializar. Si la familia expulsa, la calle atrae; es un lugar ‘abierto’ que ‘acoge’ aparentemente sin problemas, y donde se encuentran amistades entre pares, con las que se puede construir una posición en el espacio social.

Del hogar a la calle se da lo que en antropología se llama un ‘rito de pasaje’: la constitución de formas simbólicas para pasar de una a otra condición de la vida<sup>39</sup>. En la calle los jóvenes tienen que demostrar ser ‘personas valientes’, se prestan para el reconocimiento y la aceptación. Se exponen a ‘las miradas’ y tienen que responder a una serie de desafíos inéditos que se enmarcan en los procesos de socialización. En este sentido, si por ejemplo el discurso de la masculinidad hegemónica ha sido asumido en el hogar, es en la calle donde se reproduce y se vuelve práctica social.

Por otro lado, la pandilla es un espacio de escucha, un escenario para conversar temas que en el hogar pueden ser menospreciados o incomprendidos. Ahí se comparten problemas similares, lo que aqueja y alegra. Las formas de ser y estar confluyen en un espacio compartido de ideas, prácticas, pensamientos, saberes, éticas y estéticas. Ahí es donde el ‘sujeto persona’ tiene un interlocutor semejante con el que establece una comprensión plena por la adscripción a una comunidad lingüística común<sup>40</sup>.

El lenguaje juvenil no es como el de las ciencias, en el que las palabras siempre tienen sinónimos, pueden ser sustituidas por otras o intercambiadas. El lenguaje juvenil usa palabras que son precisiones expresivas de ‘sig-

---

39 “En sus calles, cerca de sus viviendas, en sus barrios encuentran el ambiente apropiado para adquirir los ‘conocimientos’ que les llevarán, más tarde, a ingresar a las pandillas. El espacio fuera del hogar se convierte en un ‘refugio’ alternativo al familiar y en ese ambiente social viven emociones inmediatas, que su espíritu juvenil les reclama. Allí viven intensamente, se identifican con sus pares, crean círculos sociales y aprenden sus propias formas de relacionarse con la sociedad” (Concha-Eastman 2001).

40 “Tu grupo es como tu familia porque tú te vas a la casa y le cuentas cosas a tu papá, y te dicen cosas como que no tienes edad para tener enamorada o como para qué andas con guambas locas, entonces no estás muy identificado con tu familia porque no encuentras un espacio, vuelta los amigos sí te dan ese espacio” Sebastián.

nificantes fuertes', densas, y en este sentido poéticas, porque no admiten traducción con otros significantes o la asociación con 'obvios' significados.

La insistencia sobre el significante se expresa además en términos fonéticos, sonido, entonación y pronunciación marcadas, algunos son onomatopéyas: paf, pum, bum, taz, pac, suass. Se trata en los términos de Jakobson de un énfasis puesto sobre la función poética (la que se refiere al mensaje) y no tanto sobre la función referencial (la del contenido). Razón por la cual hay una imposibilidad de traducción y se vislumbra la existencia de una capacidad de abstracción.

### **Riesgo, diversión, miedo y soledad**

Obviamente, existen otros elementos que llevan a los y las jóvenes a formar parte de una pandilla. Muchos de ellos, tal vez, tienen que ver con la percepción del riesgo. Parece ser que los jóvenes son los que mejor saben representar y aprovechar un signo evidente de estos tiempos de ultra modernidad: la angustia provocada por la incertidumbre. Su capacidad de vivir el momento, los instantes de un presente infinito, significa transformar esa angustia en actitudes positivas frente a la vida.

En este contexto, muchos de los riesgos, considerados como tales por la sociedad adulta, se traducen en la oportunidad de vivir el vértigo y una 'descarga adrenalínica'. A través del uso y abuso de 'pruebas' corporales como son, por ejemplo, los saltos mortales de los 'raperos' o el 'mosh' de los 'rockeros', muchos jóvenes imprimen un sentido a la vida social. Algunas de las actividades que desarrolla una pandilla van en esta dirección, que es convivir con el riesgo para obtener oportunidades de afirmación y reconocimiento. Entonces existen riesgos que atraen, que permiten a los jóvenes medirse y encontrar satisfacción e incluso diversión. Aquí el testimonio de Jorge:

“...porque armarse bronca con los choros (ladrones) era más emocionante porque estabas arriesgando tu vida, porque sientes la adrenalina en tu cuerpo de verdad, porque ellos sí te meten el cuchillo sin pensarlo dos veces”.

O también el de Walter: "...a mí siempre me excitaba la sangre y el peligro, a mí personalmente (...) a mis amigos les gustaba hacer eso...".

Sin embargo, otras veces, para otros sujetos juveniles, la pandilla representa la posibilidad de diluir o dar un tratamiento colectivo al miedo o a la soledad. Esta última juega, seguramente, un papel decisivo en la búsqueda de contactos y espacios de agrupación. Varios de nuestros entrevistados hablan acerca de ella.

Con respecto al miedo éste tiene una doble valencia: por un lado debido a la percepción de inseguridad se entra a la pandilla, por el otro, una vez adentro muchos miembros no solo no resuelven esta condición sino que se sienten acorralados, y con una sensación permanente de temor.

## Conclusiones

La investigación cualitativa ha permitido profundizar los sentidos y valoraciones de los mundos juveniles pandilleros, en los campos imaginarios y simbólicos de la conflictividad entre e intra pandillas, los contextos sociales económicos y culturales en los cuales ésta se produce, así como, en los entornos, instituciones y ámbitos de incidencia.

Los sentidos y valoraciones de la violencia y, dentro de ésta la violencia juvenil, reflejados en este estudio, proponen nuevos escenarios de acción y, sin duda alguna, la posibilidad y necesidad de profundizar a través de nuevas investigaciones, algunas preguntas y respuestas frente a esta temática.

En este contexto, mal podríamos desarrollar propuestas de intervención a manera de respuestas —léase recetas—, sino, por el contrario, plantear nuevos ámbitos de reflexión y discusión que el debate social y las acciones institucionales en esta temática no han tomado en cuenta.

Las relaciones sociales, en la actualidad, padecen de un exceso de valoración de la imagen. Es necesario recrear al 'otro', percibiéndolo como adversario y no como enemigo, siendo que es un miembro funcional de una 'competencia' que motiva y sostiene la conflictividad, la cual además de que no se puede eliminar no es dañina, si permite la expresión de la pluralidad de posiciones y el libre juego entre los actores sociales.

El discurso simbólico de la masculinidad hegemónica y de la virilidad,

de la afirmación en la diferencia y en la negación del otro cortocircuita con el despliegue imaginario de la violencia.

La falta de socialización presente en todos los ámbitos de la sociedad, en particular en los barrios marginados y excluidos, las prácticas institucionales y los programas de atención, así como la carencia educativa y económica de la población, no permiten acceder a 'capitales simbólicos' o a promover su producción. Cuando son carentes los espacios comunicativos y de aprendizaje, cuando éstos son pobres simbólicamente la reproducción de estereotipos (en particular el de la virilidad) es un hecho 'normal'.

Sin embargo, es posible desarrollar respuestas efectivas si contribuimos a generar las condiciones para que la sociedad y la juventud tengan espacios de palabra y expresión, de circulación de ideas, de reflexión sobre los sentidos de la vida.

Para que las acciones de las políticas públicas para la juventud sean efectivas, es necesario partir de los horizontes simbólicos existentes en los mundos juveniles y que están hechos de música, cuerpos y grafitos. Se trata de enormes potencialidades que hay que saber aprovechar.

## **Bibliografía**

- Andrade, X.  
2001 *Homosocialidad, disciplina y venganza. En: Masculinidades en Ecuador.* FLACSO, sede Ecuador.
- Augé, M.  
1998 *La guerra de los sueños.* España: Gedisa.
- Balandier, G.  
1997 *El desorden.* España: Gedisa.
- Barthes, R.  
1993 *La aventura semiológica.* España: Paidós.
- Baudrillard, J.  
1976 *Para una crítica a la economía política del signo.* México: Siglo XXI.
- Beck Ulrich  
2000 *La democracia y sus enemigos* España: Paidós.

- Bourdieu, P.  
1992 *Risposte, Per una antropologia riflessiva*. Italia: Boringhieri.
- 
- 1997 *Razones prácticas*. España: Anagrama.
- Calvino, I.  
1988 *Lezioni americane*. Italia: Garzanti.
- Canevacci, M.  
1999 *Culture eXtreme*. Italia: Meltemi.
- Cerbino, M.; C. Chiriboga y C. Tutiven  
2000 *Culturas Juveniles, cuerpo, música, sociabilidad y género*. Convenio Andrés Bello. Quito: Abya Yala.
- Connell, R.W.  
1987 *Gender and Power*. Inglaterra: Polity Press.
- Dal Lago, A.  
1990 *Descrizione di una battaglia*. Italia: Il mulino.
- 
- 1995 *I nostri riti quotidiani*. Italia: Costa & Nolan.
- Davis, M.  
1994 *City of Quartz. Excavating the Future of Los Angeles*. USA: Vintage Books.
- Derrida, J.  
1967 *La scrittura e la differenza*. Italia: Einaudi.
- Douglas, M.  
1996 *Rischio e colpa*. Italia: Il Mulino.
- Feixa, C.  
2000 *Aproximaciones a la diversidad juvenil*. En: Medina Carrasco, G. (compilador). México: El Colegio de México.
- Goffman, E.  
1974 *Frame Analysis, An Essay on the Organisation of experience*. Penguin: Harmondsworth.
- Hall, S.  
1997 *Representation*. Inglaterra: The Open University.
- Laclau, E.  
1996 *Emancipación y diferencia*. Argentina: Ariel.

- Nateras Domínguez, A.  
2001 De cuerpos urbanos violentados. En: *Revista JovenEs*. No. 8, agosto. México DF.
- Reguillo, R.  
1999 En: *Revista JovenEs*. México.
- 
- 2000 *Emergencia de culturas juveniles*. Colombia: Norma.
- Said, E.  
1978 *Orientalism*. Harmondsworth, Penguin.
- Santacruz Giralt, M. L. y Concha Eastman  
2001 *Barrio adentro*. Universidad Centroamericana “José Siméon Cañas”, OPS.
- Ulrich, Beck  
2000 *La democracia y sus enemigos*. España: Paidós.
- Zizek, S.  
1995 *La violencia entre ficción y fantasma. Hacia una teoría lacaniana de la ideología*. Conferencia pronunciada en la Sección Clínica de Lille, Francia.
- 
- 2001 Il godimento come fattore politico, Raffaello Cortina, Italia.

## Ser mujer, un factor de riesgo

Miriam Ernst\*

La violencia intrafamiliar<sup>1</sup> y la violencia contra la mujer<sup>2</sup> son realidades que, hasta hace muy poco, no estaban sobre ninguna mesa de discusión. Es más, parecían no existir puesto que regían —y aún lo hacen— normas o pautas sociales que conferían al varón, tanto en la sociedad como en el espacio doméstico, una posición de superioridad frente a la mujer. Estas normas lo facultaban no sólo para ser la autoridad en los temas familiares, sino para imponerla si es que algún hecho o comportamiento se salía de los parámetros establecidos o de sus propias expectativas frente a la mujer.

Para hombres y mujeres, para la sociedad, la violencia era natural, tan natural que la propia Iglesia predicaba que las mujeres tenían que sufrir su cruz y que en ellas —no en la pareja— recaía la responsabilidad de mantener unida a la familia. Fue, y es, tal la fuerza de esta concepción, que hasta nosotras las mujeres terminamos por creerla, y cuando la familia se rompe, las mujeres sentimos que ha sido nuestra culpa: porque no supimos elegir, porque no aguantamos lo que debíamos, porque no le dimos lo que necesitaba...

---

\* Socióloga

- 1 La Ley contra la violencia a la Mujer y la Familia define a la violencia intrafamiliar como “toda acción u omisión que consiste en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de las mujeres o demás integrantes del núcleo familiar”.
- 2 Toda acción u omisión que consiste en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por una persona hacia una mujer, por el hecho de ser mujer. El factor de riesgo, por tanto, es ser mujer.

La conformación androcéntrica de nuestras sociedades hace, entonces, que las mujeres nos transfiramos las culpas ajenas con mucha facilidad, minimizando las de los otros. El comportamiento social, en general, no es muy diferente. En cuanto a la violencia intrafamiliar, la sociedad y gran parte de los administradores de justicia todavía culpabilizan a la mujer.

El hecho de que la violencia intrafamiliar haya sido considerada como un problema a resolverse dentro de las cuatro paredes, el que sobre la mujer haya recaído la responsabilidad de mantener la unidad y armonía familiares, el que el hombre haya tenido el derecho de castigar a su mujer y a los miembros de su familia, el que la sociedad continúe estructurada con parámetros androcéntricos, que generan relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, ha marcado un cuadro de profunda desventaja socioeconómica y política para las mujeres, y ha hecho que el tema de la violencia intrafamiliar y sus sanciones sea tan difícil de asumir y de tratar.

Esta situación se vuelve más compleja aún por las relaciones románticas y afectivas que se establecen entre hombres y mujeres, y por los acuerdos implícitos con los que estructuran sus relaciones.

Tenemos así, que la violencia contra las mujeres se caracteriza por tres elementos básicos (Ernst, M. et al. 2001: 28):

- Su invisibilidad: producto de las pautas culturales que aún priman en nuestras sociedades, en las que la violencia intrafamiliar y sexual, es concebida como parte del ámbito privado. Deben pasar muchos episodios de violencia para que las mujeres hablen sobre ello y busquen apoyo. En general, evitan contar a la familia directa sobre su situación; cuando lo hacen acuden a su madre, hermanas, hermanos y tías, más tarde al párroco o a los centros de salud, luego a las instituciones. Tienen sentimientos de vergüenza y culpa por lo sucedido.
- Su 'normalidad': la cultura patriarcal permite al hombre ejercer la violencia contra la mujer cuando su objetivo es 'corregir' comportamientos que se salen de la norma o que no se adecuan a su rol de madre, esposa y ama de casa. Mujeres subordinadas y con baja autoestima, socializadas muchas veces en familias violentas, consideran como natural e inmutable la violencia que se ejerce contra ellas, de esta manera se "legitima la supremacía del varón, la potestad de intervenir y controlar la vida de las mujeres, de los hijos e hijas, y, por tanto, la respon-

sabilidad de decidir por ellos, de enjuiciarlos y de castigarlos” (Cama-cho, G. 1998).

- Su impunidad: surge como consecuencia de lo anterior. Si la violencia intrafamiliar es considerada como natural y privada, no puede ser juzgada como violación a ningún derecho, y, por lo tanto, siguiendo la misma lógica, tampoco es sancionable. Esta visión está presente aún en el imaginario común de la mayor parte de la población de nuestro país y aún de los operadores de la administración de justicia.

Es importante recordar, tal como lo afirma el documento final de la Conferencia de Derechos Humanos realizada en Viena el año 1993, que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos. Por tanto, las contravenciones o delitos que se produzcan a consecuencia de dicha violencia, deben ser sancionados como se sancionaría cualquier otra contravención o delito.

Instrumentos internacionales —como la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer— elaborados a partir de una experiencia universal, establecen los deberes que tiene el Estado para enfrentar la violencia contra la mujer. El literal ‘b’ del Art. 7 de este instrumento señala con claridad que: “debe actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. Los literales ‘c’ y ‘d’ del mismo artículo, refuerzan el antes citado.

Las estadísticas de las comisarías de la Mujer y la Familia arrojan el dato de que el número de hombres sancionados con la pena privativa de la libertad es menor al 14 por ciento de los casos, lo que nos demuestra, por un lado, que las mujeres no buscan la prisión de sus maridos, sino que buscan mejorar sus relaciones; por otro, que las autoridades, al no contar con esta petición por parte de las mujeres, no proceden a la sanción. Es importante señalar que la mayoría de estas sanciones de privación de libertad son producto de partes policiales.

Muchos autores señalan que las sanciones no sólo sirven para castigar un delito o una contravención, sino que también tienen un efecto pedagógico en la población. Esto no se puede hacer, y si lo haces hay un castigo, porque así lo determina la ley.

Aunque en nuestros países hay, en general, un elevado porcentaje de evasión de las leyes, la ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia por su

amplia difusión ha generado una actitud más ‘prudente’ en algunos hombres. Por otro lado, ha hecho visible la existencia de derecho para la mujer violentada, y ha demostrado que el Estado ecuatoriano ha tomado una posición frente al tema.

Sin embargo, también existen aspectos negativos que son básicamente dos:

1. El que desde las organizaciones de la sociedad civil y desde los organismos de administración de justicia, en este caso las Comisarías de la Mujer y la Familia no existe ningún control del sistema carcelario, que estructuralmente violenta los derechos de las personas.
2. El que los hombres pueden tener una reacción violenta contra sus mujeres y sus familias después de haber pasado unos días en prisión.

¿Cómo aplicar la sanción privativa de la libertad, de tal manera que represente una experiencia aleccionadora y concientizadora del problema y que efectivamente permita mejorar las relaciones en la pareja?

La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia establece otras sanciones que es necesario revisar, ampliar, reglamentar y aplicar.

### **¿Por qué se produce la violencia?**

Según Hoff, la violencia es un acto social y, en la mayoría de los casos, un comportamiento aprendido en un contexto permeado por desigualdades sociales basadas en el género, la edad, la raza... y con imágenes de violencia y fuerza física como la manera prevalente de resolver los conflictos (Hoff citado en Ernst, M. et al. 2001).

Nuestras sociedades han desarrollado ‘culturas de la violencia’. La imposición del más fuerte sobre el más débil, el irrespeto al otro, la extorsión, la amenaza, el chantaje, el golpe, la herida, la muerte son expresiones cotidianas de nuestra sociedad, alimentadas por patrones de conducta que las fortalecen. Los medios de comunicación, la escuela, los libros y canciones los promueven. De padres y madres a hijos e hijas, las prácticas de la violencia se transmiten de generación en generación.

### **Facilitadores e inhibidores de la violencia contra las mujeres<sup>3</sup>**

La violencia contra las mujeres es, por tanto, producto de relaciones de poder desiguales en las que existen factores que la inhiben o que la facilitan, a nivel macro: el desempleo, la violencia social, el alcoholismo, la drogadicción son factores impulsores. A nivel micro: el aislamiento, es decir el no tener apoyo familiar o de amigas o vecinas/os, el no contar con ingresos propios que pueda manejar autónomamente, el que solamente se ocupe de las tareas del hogar, la falta de conocimientos de sus derechos, un bajo nivel de conocimiento de instancias y organizaciones que apoyen a la solución de esta problemática, un bajo nivel de escolaridad, y haber vivido en familias violentas y tradicionales que generan personalidades con una baja autoestima y que reproducen comportamientos y roles tradicionales. El motivo de la agresión puede ser cualquiera: el incumplimiento de las tareas domésticas, la infidelidad conyugal, los celos, la falta de dinero, el desempleo masculino, el que no haya estado atenta a lo que le dice su pareja o, como sucede con frecuencia, el que él haya estado ebrio. Muchas veces, el estado de ebriedad representa una 'excusa' para los hombres, al decir que no se acuerdan de lo realizado. Muchas mujeres disculpan esta actitud por la misma razón.

Por el contrario, los factores que la inhiben se presentan en sociedades en las que la convivencia social es más armónica, en los casos en que las mujeres trabajan y tienen mayor autonomía económica o tienen una mayor capacitación; cuando existe un control social (familiar o comunitario) que rechaza la violencia como comportamiento cotidiano, cuando las mujeres tienen un mayor conocimiento de sus derechos, y cuando tienen mayor autonomía e independencia en sus relaciones, en su movilidad espacial y en la toma de decisiones.

Hasta hace aproximadamente tres décadas, este problema era invisible y se circunscribía a las cuatro paredes del hogar. Hoy, los datos son irrefutables. Seis de cada diez mujeres en el Ecuador sufren de algún tipo de violencia física, psicológica, sexual; sin discriminar edad, condición económica, ni procedencia étnico cultural.

---

3 Tomado de Ardaya, G. y M. Ernst 1999.

### ¿Qué nos muestran las investigaciones?

Se han realizado algunos estudios sobre violencia intrafamiliar basándose en las denuncias presentadas en las comisarías, uno de estos es el de CEPAM-USAID (1999). Un último estudio realizado por FLACSO<sup>4</sup> para el BID, sobre la investigación señalada y sobre la base de nuevos datos extraídos de 13 Comisarías de la Mujer y la Familia del país, ha aportado información que permite caracterizar las denuncias (CEPAM-USAID 1999).

En su mayoría, estas son hechas por mujeres (97%) que han sido agredidas por su pareja. Tienen, adicionalmente, otros rasgos: edad entre 25 y 39 años; educación con niveles que fluctúan en un amplio rango, entre primaria incompleta y secundaria incompleta (el grupo más numeroso tiene primaria completa, 31%); estaban casadas legalmente o en unión libre (59%) y tienen tres o menos hijos; el 41.3% de las mujeres denunciantes eran laboralmente activas; de aquellas que, de acuerdo a las fichas, no tenían trabajo remunerado, el 92.6% se auto calificaba como ama de casa; de las mujeres que trabajaban, el 41.3% declaró hacerlo en el sector informal de la economía, en tanto que el 33% trabajaba como empleada en los sectores privado y público. El 63% de las mujeres que denuncian agresión carece de ingresos propios; el 98% de las amas de casa se encuentra en esta situación. Un 15.9% tiene ingresos menores a los USD 42 por mes. Si se suman el grupo de aquellas que no tienen ingresos propios y el de las que reciben menos de USD 42 por mes, se concluye que el 78.5% tiene una situación precaria desde la perspectiva de los ingresos. En el 45% de los casos, la denunciante no pudo proporcionar información sobre el monto de los ingresos del agresor.

Cabe anotar que estas investigaciones tuvieron como fuente primaria a las Comisarías de la Mujer y la Familia, espacio al cual acuden, mayoritariamente, mujeres de sectores populares urbanos. Las mujeres de clase media alta y alta, utilizan otros mecanismos para resolver sus problemas de violencia, evitando acudir a las Comisarías de la Mujer.

---

4 Facultad Latinoamericana de Ciencias Social (sede Ecuador): El equipo investigador estuvo conformado por Fernando Carrión, coordinador, y los investigadores Édison Palomeque, Carlos Arcos y Álex Terán.

Las mujeres que fueron maltratadas por primera vez y denunciaron el hecho en la comisaría representan el 8.2% de las denunciantes, en tanto que aquellas que admiten agresión frecuente y que denunciaron por primera vez este hecho representan el 40%. Al parecer, la agresión debe alcanzar niveles críticos dentro del hogar antes de que el mecanismo de la denuncia se desencadene. La frecuencia de denuncias, entre las más agredidas, decae después de la primera denuncia, evidenciando una tendencia a una 'primera y única denuncia', a pesar de la frecuencia del maltrato.

El 96% de los agresores son hombres; de estos, el 45% tenía entre 25 y 39 años de edad; el 55.1% un nivel educativo correspondiente a la primaria y el 19.4% a la secundaria incompleta; el 84% de los agresores, trabajaba.

### **Tipología de las denunciantes**

Con el propósito de comprender mejor las características que tiene la agresión entre las mujeres que denuncian, el equipo de investigación de FLACSO procedió a agrupar a las mujeres denunciantes en grupos o tipos con base en las variables: educación, situación laboral (si tiene trabajo remunerado o no lo tiene y actividad en que trabaja).

El grupo más numeroso es el de las amas de casa sin ingresos propios, con educación primaria o menor nivel de educación (35.7%). El menos numeroso (12.8%) es el de mujeres que trabajan en diversas actividades y sectores (sector informal, empleo público y privado, etc.) que tienen ingresos propios y niveles de educación que fluctúan entre un nivel medio y superior. Es importante el porcentaje de mujeres denunciantes que son amas de casa, con estudios secundarios y eventualmente superiores que no trabajan (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Tipología de mujeres denunciantes con base en nivel educativo y situación laboral**

	Frecuencia	%	% válido
Amas de casa, con estudios secundarios y eventualmente superiores que no trabajan.	933	27.8	28.7
Amas de casa, con estudios de primaria o menos, que no trabajan.	1198	35.7	36.9
Trabajadoras, con estudios de secundaria incompleta o menos.	691	20.6	21.3
Trabajadoras en varios tipos de ocupación, con educación secundaria completa y más.	429	12.8	13.2
Total:	3251	96.8	100.0
Perdidos del sistema.	107	3.2	
Total:	3358	100.0	

Fuente: Formularios de denuncia.

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador.

La tipología permite observar algunas pautas sobre la agresión. Un primer aspecto, es el patrón de frecuencia de la agresión con relación a la situación socio ocupacional de mujeres denunciantes. Un porcentaje de denuncias, que fluctúa entre el 40.7% (grupo 1) y el 52.5% (grupo 3), sostiene que la agresión es frecuente (son valores que fluctúan alrededor del valor medio que esta categoría tiene en la muestra). Ningún grupo se diferencia de los valores medios y no existe asociación entre frecuencia de la agresión y el grupo socio ocupacional al que pertenece la mujer denunciante de acuerdo a los coeficientes de asociación calculados.

En la muestra de denuncias, y desde la perspectiva de la frecuencia de la agresión, ésta es relativamente similar para todos los grupos socio ocupacionales de mujeres denunciantes, hecho que puede fortalecer la hipótesis de una etiología de la agresión hacia la mujer y de la denuncia, cuyos patrones están difundidos en el conjunto de la sociedad, con relativa independencia del grupo socio económico y ocupacional (cuadros 2 y 3).

**Cuadro 2**  
Frecuencia de agresión por tipo de denunciante (1999)

Frecuencia de la agresión	Tipología socio ocupacional de denunciantes				Total
	1 Amas de casa, con estudios secundarios y eventualmente superiores que no trabajan	2 Amas de casa, con estudios de primaria o m e n o s , que no trabajan	3 Trabajadoras, con estudios de secundaria incompleta o menos	4 Trabajadoras en varios tipos de ocupación, con educación secundaria completa y más	
	%	%	%	%	%
Sin información	3.3	4.9	4.1	5.4	4.3
Primera vez	10.0	7.8	9.1	6.3	8.5
Esporádicamente	37.6	27.5	25.8	38.5	31.5
A menudo	40.7	50.9	52.5	45.0	47.6
Diario	8.4	8.8	8.5	4.9	8.1
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Comisarías de la Mujer, 1999.

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador, 2000.

**Cuadro 3**  
Coeficientes de asociación entre frecuencia de agresión y grupo socio ocupacional de la mujer denunciante

		Valor	Significación aproximada
Lambda	Simétrica	0.01	0.40
	Tipología socio ocupacional de denunciantes dependiente	0.01	0.40
	Número de agresiones dependiente	0.00	.
Tau de Goodman y Kruskal	Tipología socio ocupacional de denunciantes dependiente	0.01	0.00
	Número de agresiones dependiente	0.01	0.00

La hipótesis de una etiología de la agresión que trasciende la pertenencia al grupo social específico de la denunciante se fortalece al constatar que, según las denunciadas, la mayoría de los agresores se encontraban ebrios en el momento de la agresión. El patrón de respuesta de los diversos grupos tiene variaciones poco significativas, lo que da por resultado una ausencia de asociación. En el grupo socio ocupacional más vulnerable, que es el grupo 2, el 43.2% de las mujeres informaron que el agresor se encontraba ebrio, en tanto que en el grupo socio ocupacional menos vulnerable, lo estaba el 38.2%. Las dos respuestas se ubican en torno al valor medio del 42.5% .

El análisis de otras variables, como el lugar de la agresión y la relación de la denunciante agredida con el agresor, aportan evidencia a la hipótesis referida. En el primer caso, el lugar privilegiado de la agresión es el hogar (72.7% de las denuncias) y el agresor es el cónyuge y/o el conviviente (74.3% de las denuncias). Al igual que en los otros casos, las respuestas de las denunciadas de los diversos grupos socio ocupacionales tienen un patrón similar.

## El perfil de las parejas

¿En qué tipo de pareja se presentan más denuncias sobre frecuencia de la agresión?

Una tipología de parejas de acuerdo a la situación ocupacional, es decir si al momento de la denuncia tanto la agredida como el agresor se encontraban trabajando con remuneración, arroja información adicional. En casi la mitad de la muestra (48%) el hombre trabajaba y la mujer no trabajaba y en el 36.7% los dos trabajaban (cuadro 4). En primer lugar, se observa que en todos los tipos de pareja las denuncias por agresiones frecuentes (a menudo y a diario en la clasificación de los formularios de las comisarías) representan más del 50% de las respuestas. En segundo lugar, en parejas en las que la mujer trabaja y el hombre no trabaja es donde se observa una mayor proporción de agresiones a menudo y a diario, son parejas en las que por diversas circunstancias se han invertido los roles tradicionales. En éstas, el 62.7% de mujeres denunciadas, señaló que la agresión era a menudo o a diario. Contrariamente, en las parejas en que existía una situación que podríamos llamar la tradicional, el hombre trabaja y la mujer está en casa, el

porcentaje era menor, el 54.15%. Una alteración de los roles tradicionales conllevaría una mayor frecuencia de agresiones contra la mujer por parte de sus parejas (cuadro 5).

Adicionalmente, se pudo establecer que en aquellas parejas con una situación laboral precaria, es decir en las que la mujer trabaja y el hombre no trabaja o en las que no trabajan ninguno de los dos, la ebriedad y la drogadicción —al momento de la agresión— tienen puntajes más altos con respecto a otros tipos de parejas en las que se denunció agresión diaria o a menudo. El porcentaje de denuncias de agresión frecuente o diaria, en momentos en que el agresor estaba ebrio a bajo efecto de drogas, representa el 63% de las denuncias en los grupos con situación laboral precaria, mientras el promedio de la muestra es del 52.3%. La precariedad laboral, junto con el uso de alcohol y drogas, estaría asociada a mayores niveles de violencia hacia la mujer (cuadro 6).

**Cuadro 4**  
**Situación ocupacional de las parejas**

	Frecuencia	Porcentaje válido
Hombre trabaja/ mujer no trabaja.	846	48.0
Hombre y mujer trabajan.	646	36.7
Mujer trabaja/ hombre no trabaja.	111	6.3
Hombre y mujer sin trabajo.	158	9.0
Total:	1761	100.0

Fuente: Comisarías de la Mujer, 1999.

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador, 2000.

**Cuadro 5**  
**Situación ocupacional de las parejas y frecuencia de agresiones**

	Situación ocupacional de las parejas				Total
	Hombre trabaja/ mujer no trabaja	Hombre y mujer trabajan	Hombre y mujer sin trabajo	Mujer trabaja/ hombre no trabaja	
Número de agresiones.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
A menudo/ a diario.	54.1	58.3	58.5	62.7	56.5
Esporádicamente.	33.8	31.0	28.5	26.0	31.9
Primera vez.	7.5	6.8	9.6	6.2	7.4
Sin información.	4.6	4.0	3.3	5.1	4.3
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Comisarías de la Mujer, 1999.

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador, 2000.

**Cuadro 6**  
**Porcentaje de denuncias según situación ocupacional de las parejas y estado del agresor al momento de la agresión (Agresión diaria o a menudo)**

	Situación ocupacional de las parejas				Total
	Hombre trabaja/ mujer no trabaja	Hombre y mujer trabajan	Mujer trabaja/ hombre no trabaja	Hombre y mujer sin trabajo	
Estado al momento de la agresión	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Tranquilo	10.2	7.9	12.6	6.8	9.2
Ebrio	50.1	47.0	57.3	57.4	50.1
Drogado	1.0	2.2	5.8	6.1	2.2
Molesto	37.2	40.3	20.4	25.7	36.2
Deprimido	0.3	0.2	1.0	0.7	0.3
Otros	1.3	2.5	2.9	3.4	2.0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Comisarías de la Mujer, 1999.

Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador, 2000.

## **Conclusiones**

- 1) Existe evidencia de un patrón de agresión hacia las mujeres que trasciende el grupo socio ocupacional del que la mujer forma parte; especialmente, si se considera la frecuencia de la agresión. El agresor, su estado emocional y el sitio de la agresión tienen una distribución similar en los diversos grupos socio ocupacionales en que se pueden clasificar a las mujeres que presentan denuncias.
- 2) Solamente una alta frecuencia de agresiones conduce a la mujer a realizar la denuncia en una comisaría. El porcentaje de mujeres que denuncian al ser agredidas por primera vez es bajo. Luego de una primera denuncia, en el marco de una alta frecuencia de agresiones, las denuncias disminuyen. Existe un comportamiento que se lo podría denominar: 'síndrome de una primera y única denuncia'. Las comisarías no tienen recursos humanos y ni técnicos para realizar un seguimiento de los casos de agresión.
- 3) El escenario de la agresión es el hogar y el agresor más frecuente el cónyuge y/o el conviviente, por tanto debe llevarse el enfoque de las políticas hacia la dinámica intrafamiliar.
- 4) La frecuencia de la agresión y el estado del agresor, aparecen asociados a una situación que se podría denominar precariedad laboral de la pareja y alteración de los roles tradicionales con relación al trabajo. En todo caso, en todos los tipos de pareja clasificados desde la situación laboral, las agresiones a menudo y a diario tienen los porcentajes más altos en términos de frecuencia de agresión.
- 5) Los datos demuestran una alta prevalencia en la agresión hacia las mujeres. En nuestra sociedad, el factor de riesgo, en la violencia intrafamiliar, es ser mujer.

**Bibliografía**

Ardaya, G. y M. Ernst

1999 *Imaginarios urbanos y violencia intrafamiliar*. CEPAM.  
CEPAM, USAID

1999 *Entre la sombra y la esperanza: investigación de impacto del  
proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la  
Familia*. Quito: CEPAM- USAID.

Ernst, M., A. Porras y A. Herrera

2001 *Vida sin violencia*. RIAS.

**Estrategias de  
seguridad ciudadana**

# Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001<sup>1</sup>

Hugo Acero

## Presentación

Bogotá, en los últimos años, presenta reducciones significativas en casi la totalidad de los llamados delitos de mayor impacto social<sup>2</sup>. Respecto a las muertes violentas<sup>3</sup>, los homicidios comunes son los que más se han reducido. A partir de 1994, en la ciudad comienzan a disminuir los índices de homicidio de una manera ejemplar, pasando de una tasa de 83 homicidios por cada 100.000 habitantes, a 34,8 en el año 2000<sup>4</sup>. Este éxito significa una reducción de más del 50% en seis años. Con esta tasa, la ciudad ocupa hoy el puesto número 25, en materia de violencia homicida, si se la compara con las ciudades más grandes del país; a nivel internacional está por debajo de ciudades como Recife, San Salvador, Río de Janeiro, Caracas, Sao Paulo y Brasilia.

Por otra parte, las muertes en accidentes de tránsito han disminuido de manera importante desde el año 95, cuando se comenzó la aplicación de la 'hora zanahoria'<sup>5</sup> y que fue complementada posteriormente con otras me-

---

1 Hugo Acero Velásquez, Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

2 Dentro de la categoría de los delitos de mayor impacto se encuentran los homicidios comunes, las muertes en accidentes de tránsito, las lesiones comunes, el atraco callejero, el robo de automotores (autos y motos), robo de residencias, asaltos a establecimientos financieros y comerciales.

3 El concepto de muerte violenta involucra homicidio común, muertes en accidentes de tránsito, suicidio y muertes accidentales.

4 Instituto Nacional de Medicina Legal, Centro de Referencia.

5 Cierre de establecimientos nocturnos de expendio de licor a la 1:00 a.m.

didadas como la asignación del manejo del tránsito a la Policía Metropolitana, el control y sanción a los conductores embriagados, la utilización de chalecos y cascos para motociclistas y diversos programas orientados a la prevención de la accidentalidad vial. En este caso, se pasó de 1.387 muertes en 1995 a 824 en el año 2000. Las muertes accidentales han disminuido mientras que los suicidios han aumentado ligeramente en los dos últimos años<sup>6</sup>.

En cuanto a índices delincuenciales, la ciudad ha logrado también un avance positivo. Estas cifras, que registraron un aumento progresivo desde el año 1980 hasta el año 1998, comienzan a disminuir, exceptuando las referentes a robo de automóviles<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta estos buenos resultados, la actual administración del Alcalde Antanas Mockus continuó con los proyectos que se venían ejecutando y creó nuevos programas que buscan seguir mejorando la seguridad y convivencia de los bogotanos, y desde luego la percepción negativa de seguridad que tienen los ciudadanos. En los primeros nueve meses del año 2001, la tendencia de reducción de las cifras de violencia y delincuencia se mantiene, como se puede ver en el cuadro que se presenta al final de este texto.

Para justificar las acciones que se van a adelantar en los próximos años, es necesario reflexionar sobre las posibles causas que motivaron la reducción de las muertes violentas y demás delitos en la ciudad en los últimos seis años. Reflexiones que deben tener en cuenta las distintas interpretaciones que se han formulado para explicar dichos comportamientos.

Finalmente, cabe anotar que en los últimos años parte de las acciones de seguridad y convivencia han sido financiadas con recursos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

## **Contexto**

En 1997, un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS 1997), mostró cómo Colombia ocupa el primer lugar en los países de las

---

6 Ver: Boletín Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia. Consolidado 2000. Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía Mayor de Bogotá

7 Ver documento anteriormente citado.

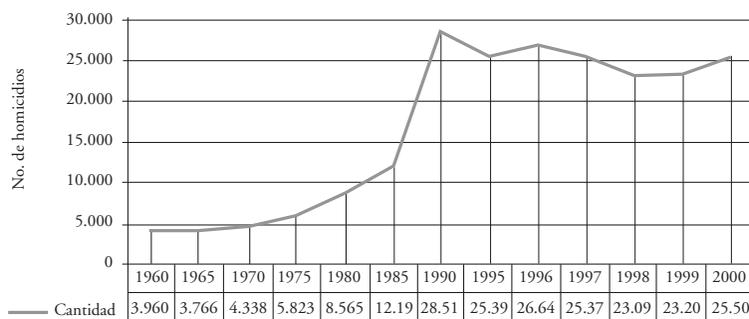
Américas en tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios comunes del país, según este informe, es más de cuatro veces mayor al promedio de los países de las Américas; casi tres veces mayor a la de El Salvador; tres veces a la de Puerto Rico; cuatro veces a la de Brasil y México; cinco veces a la de Ecuador y siete veces a la de EE. UU.

Un informe de 1999 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) situó a Colombia en segundo lugar con una tasa de 74,4 homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, por debajo de El Salvador que registró una tasa de 95,4.

De acuerdo con el informe de la OPS, en lo que hace a las muertes en accidentes de tránsito, Colombia ocupa el cuarto lugar después de Venezuela que tiene una tasa de 21 muertes en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes.

Ahora, si se mira el comportamiento histórico de los homicidios comunes en Colombia, según el siguiente cuadro, el año más violento de los últimos cuarenta años fue 1990, cuando se registraron 28.516 casos. A partir de ese año comenzó un proceso de descenso hasta el año de 1998, cuando se registraron 23.096 homicidios comunes. En los dos últimos años, el número de casos ha vuelto a aumentar, situándose en 25.505 homicidios en el año 2000 (ver cuadro No.1).

**Cuadro N° 1**  
**Homicidio común Colombia 1960 - 2000**



Fuente: Policía Metropolitana, Instituto de Medicina Legal

En lo relacionado con la violencia urbana en Colombia, según el reporte de Medicina Legal del año 1999, existen algunas ciudades que doblan y en algunos casos triplican la tasa de homicidios del país (ver cuadro No. 2).

**Cuadro N° 2**  
**Muertes por homicidio común**  
**Capitales de departamento 1999**

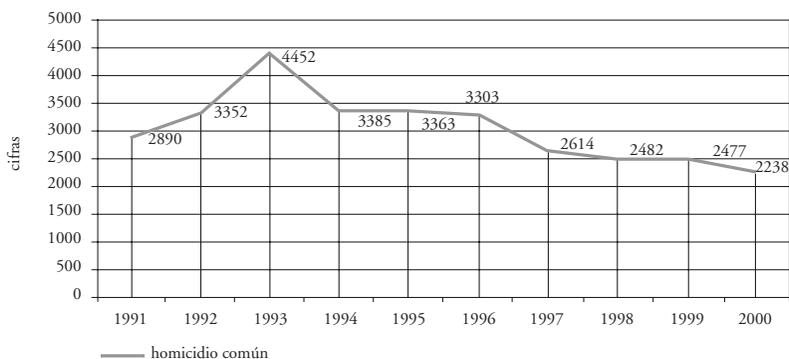
	* Población	** Homicidio	Tasa x 100000 hbts.
	126.680	263	207,6
Arauca	74.647		174,2
Medellín	1.957.928	3311	169,1
Pereira	456.816	647	141,6
Yopal	75.225	105	139,6
Cucuta	624.215	747	119,7
Mocoa	31.719	33	104,0
Cali	2.110.571		102,9
Manizales	361.965	357	98,6
Popayán	221.413	190	85,8
Riohacha	95.734	74	77,3
Bucaramanga	520.874	375	72,0
Santa Marta	374.933	226	60,3
Armenia	288.977	173	59,9
Villavicencio	314.213	187	59,5
Barranquilla	1.226.292	691	56,3
Valledupar	328.740	170	51,7
Montería	321.249	165	51,4
Pasto	378.606	172	45,4
Bogotá	6.276.428	2477	39,5
Ibague	421.195	165	39,2
Tunja	118.855	46	38,7
Quibdo	114.318	42	36,7
Puerto Carreño	14.850	5	33,7
Sincelejo	228.609	73	31,9
Cartagena	877.238	263	30,0
Neiva	322.076	94	29,2
Leticia	36.528	4	11,0
San Andrés	66.046	5	7,6

\* Fuente: DANE \*\*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

En oposición a la tendencia de crecimiento en el país y algunas ciudades, en Bogotá desde el año de 1994 las muertes violentas vienen disminuyendo de manera progresiva. Los homicidios comunes pasaron de 4.452 en 1993, que representaban una tasa de 83 homicidios por cada 100.000 habitantes, a 2.238 homicidios comunes en el 2000 que representa una tasa de 34.8. En el caso de las muertes en accidentes de tránsito, se pasó de 1.387 en 1995 (25 muertes en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes) a 821 en el año 2000 (tasa de 12.78), ver cuadro y gráficos.

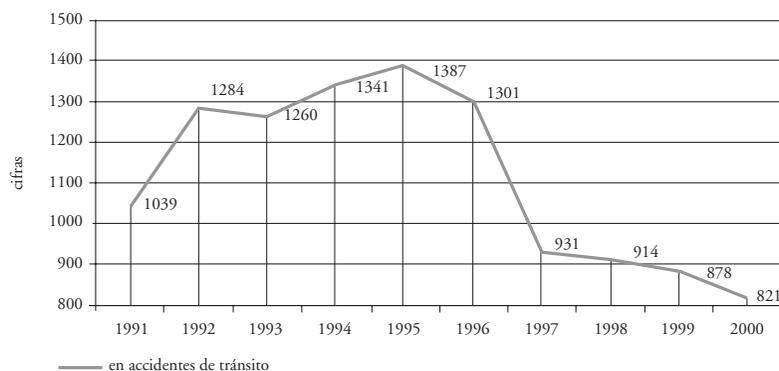
### Homicidios comunes en Bogotá

1991 - 2000



### Muertes en accidente de tránsito en Bogotá

1991 - 2000



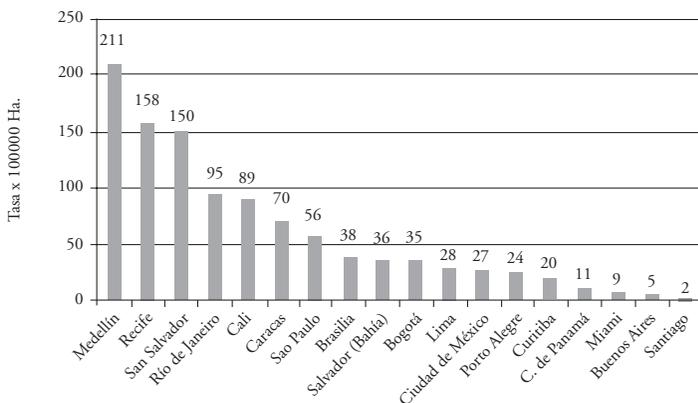
**Muertes violentas en Bogotá  
1991 – 2000**

Año	No. habitantes	homicidio común	tasa x 100,000 habitantes	en accidentes de tránsito	tasa x 100,000 habitantes
1991	5.172.313	2890	55,87	1089	21,05
1992	5.306.357	3352	63,16	1284	24,019
1993	5.440.401	4452	81,83	1260	25,16
1994	5.574.445	3385	69,69	1341	24,05
1995	5.708.489	3363	58,91	1387	24,29
1996	5.842.533	3303	56,53	1301	22,26
1997	5.976.579	2814	47,08	931	15,57
1998	6.123.306	2482	40,53	914	14,92
1999	6.271.260	2477	39,04	878	14,00
2000	6.422.794	2238	34,80	821	12,78

Como se puede observar en el cuadro anterior, Bogotá ha logrado una reducción de casi el 50% de los homicidios comunes en los últimos seis años. En el caso de las muertes en accidentes de tránsito ha sucedido otro tanto, se ha logrado una reducción cercana al 37%.

Pero si se compara Bogotá con otras ciudades de las Américas en términos de la tasa de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, la ciudad está por debajo de ciudades como Medellín, Cali, Washington, Caracas, Sao Paulo, Río de Janeiro, San Salvador, entre otras y por encima de Lima, Ciudad de México, Curitiba, Ciudad de Panamá, Miami, Buenos Aires y Santiago de Chile (ver siguiente gráfica).

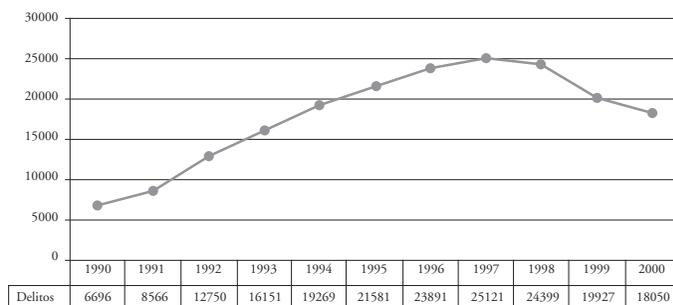
**Tasas de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes  
Ciudades de las Américas**



Fuente: Revista América Economía. Mayo 2001.

Con relación a los delitos contra el patrimonio<sup>8</sup>, en la última década aumentaron de manera creciente hasta el año de 1997 cuando se registraron 21.151 casos. En los tres últimos años, 1998-2000, se ha presentado una reducción importante, presentándose 18.050 delitos en el año 2000 (ver siguiente curva).

**Evolución delitos de mayor impacto Bogotá 1990 – 2000**



Fuente. Policía Metropolitana de Bogotá

8 Se refiere a los siguientes delitos: robo de vehículos y motos, atraco callejero, hurto de residencias, asaltos bancarios y hurto a establecimientos comerciales.

Estos logros, en materia de reducción de la violencia y de la delincuencia, se han debido a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido ejecutando desde 1995, ésta incluye diferentes proyectos y programas que pasan desde el fortalecimiento de las autoridades que tienen que ver con garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, como son las autoridades de policía y de justicia, hasta el desarrollo de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito, las cuales se expondrán más adelante.

### **Interpretaciones a la disminución de las muertes violentas y demás delitos en Bogotá**

Son varias las versiones que han surgido desde la academia y las instituciones con el ánimo de explicar estas reducciones. ¿Cómo se puede explicar la constante reducción del número de los delitos registrados en Bogotá desde hace varios años? Algunas de las más frecuentes líneas interpretativas se presentan a continuación, en particular en lo que hace referencia a la reducción de las muertes violentas.

#### *Una tendencia nacional*

Se ha postulado que en el caso de Bogotá, la disminución del número de homicidios en los últimos años responde a una tendencia 'normal' que se aplica a todo el país e incluso a la mayoría de ciudades y países del mundo. Así lo manifiesta un estudio presentado por la Universidad del Rosario (Beltrán et al. 2000), según el cual la tasa de homicidios de Bogotá sube siguiendo a la del país hasta 1993, año en que, también con similar comportamiento al del país, comienza a descender. El hecho de que sea similar al país significa que es el resultado de una mejora en el sistema de justicia y policía de toda la Nación<sup>9</sup>.

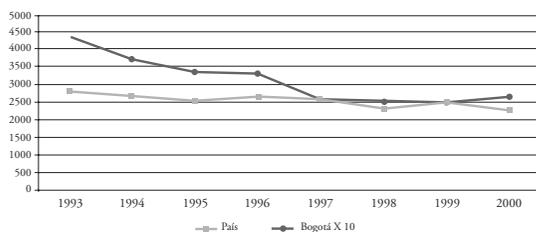
---

9 Al respecto, según datos de Medicina Legal, entre 1993 y 2000 el porcentaje de participación de los homicidios de la ciudad con relación al total nacional disminuyó del 15,8 al 9,6, es decir se redujo en un 40% aproximadamente, por lo tanto esta afirmación pierde consistencia.

Sin embargo, las cifras reflejan una realidad diferente. En general, si observamos el comportamiento de los homicidios del país en la década del 90, este argumento fácilmente pierde validez.

En la siguiente gráfica se evidencia que los histogramas para la Nación y para Bogotá son completamente diferentes, teniendo en cuenta los homicidios desde 1993 hasta 2000 (en el caso de Bogotá se ha multiplicado por 10 para facilitar el análisis).

**Número de homicidios comunes en el país y en Bogotá (x10) entre 1993 y 2000**



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Tomando como referencia el comportamiento de los homicidios en las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá<sup>10</sup> tenemos el siguiente resultado: En Cali, en 1994 se registraron 3.149 homicidios, reduciéndose a 2.239 en 2000, es decir 910 menos; en Medellín en 1992 se registraron 6.804 homicidios, pasando en 2000 a 3.265, es decir 3.539 casos menos; en Bogotá de 4.452 homicidios registrados en 1993 se pasó a 2.251 en 2000, es decir 2.201 casos menos. En su conjunto, estas tres ciudades redujeron hasta el 2000 un total de 6.650 casos. Ahora bien, la reducción registrada en el ámbito nacional pasó de 28.516 homicidios en 1990 a 25.505 en el 2000, un total de 3.011 casos menos<sup>11</sup>.

10 Hay que anotar que una característica importante, que ha incidido en la reducción de los homicidios en estas ciudades, ha sido la elaboración y ejecución desde hace algunos años de políticas públicas de seguridad y convivencia, en el caso de Cali Desepaz, en Medellín el Programa de Convivencia y en Bogotá la Consejería de Seguridad y en la actualidad la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia. En términos generales la reducción de la violencia en estas ciudades corresponde a la definición, aplicación y consolidación de una política pública en materia de seguridad y convivencia, situación que no se ve en los últimos años en las demás ciudades o departamentos del país, donde el índice de homicidios ha aumentado.

11 Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Según el argumento de que la disminución de homicidios obedece a una tendencia nacional, con el sólo aporte de las tres ciudades mencionadas se esperaría, por lo menos, que la cifra en el año 2000, al nivel nacional, hubiese sido de 21.866 y no de 25.505 casos registrados.

Por lo tanto, la tendencia no es un fenómeno nacional. Existen zonas del país que no han incidido en la disminución y que por el contrario mantienen una tendencia al aumento. Si observamos el comportamiento en algunos departamentos, vemos que su incidencia es significativa. En los departamentos de Bolívar de 240 homicidios registrados en 1990 se pasó a 554 en 2000, 314 casos más; en Caldas de 720 en 1990 a 1.062 en 2000, 342 casos más; en Norte de Santander de 696 en 1990 a 1.379 en 2000, 683 casos más; en Santander de 801 en 1990 a 1.154 en 2000, 353 casos más; en Tolima de 463 en 1990 a 760 en 2000, 297 casos más; en Huila de 330 en 1990 a 492 en 2000, 162 casos más<sup>12</sup>.

Considerando sólo los anteriores seis departamentos, en su conjunto, el aumento en el número de homicidios entre 1990 y 2000 ha sido de 2.151. Todo esto sin mencionar aumentos de ciudades como Pereira, Armenia, Cúcuta, Barranquilla, Bucaramanga, Barrancabermeja, entre otras.

En cuanto a las dinámicas regionales tampoco queda sustentada la hipótesis. Por ejemplo, un documento del Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el caso del centro del país en el Magdalena Medio concluye que: “el análisis de las tasas de homicidio a través del tiempo, muestra cómo la tendencia regional está influenciada por el sur del Magdalena Medio a comienzos de los años 90 y por el norte en el resto de la misma década; por su parte, el centro mantiene un bajo, pero constante nivel de violencia; lo que nos lleva a concluir que la curva regional es el producto de la correlación entre dos tendencias opuestas, una creciente en el norte y una decreciente en el sur” (INMLCF-CRNV 2000).

Como vemos, la tesis no se puede mantener con las cifras, mientras tres ciudades han influido notoriamente en el descenso del número de homicidios, otras regiones, departamentos y ciudades no, por el contrario han incidido para que la reducción no sea mejor.

---

12 Fuente: DIJIN - CIC.

*Violencia, vigilancia y control*

De acuerdo con Mauricio Rubio, investigador de la Universidad de los Andes, otra de las explicaciones recurrentes se refiere a la relación violencia, vigilancia y control. Uno de los elementos característicos de la teoría económica del crimen es la llamada hipótesis de la disuasión, o sea la consideración del efecto que tienen las sanciones del estado sobre la incidencia de conductas criminales. En teoría, esta relación es una consecuencia directa del supuesto de racionalidad de los delincuentes, para quienes la persecución y la sanción constituyen una especie de costo, un precio de sus actividades ilegales. Al incrementarse el control, este precio actuaría como un incentivo tendiente a disminuir la incidencia de tales conductas (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno y Universidad de Los Andes 2000).

Esta hipótesis sirve para respaldar la posición de quienes argumentan que la violencia y la inseguridad han disminuido en Bogotá por el mejoramiento de los servicios realizados por la Policía y la Justicia.

*Causas objetivas*

Otros afirman, no para el caso específico de la disminución en Bogotá sino desde la perspectiva de causas de la violencia, que existen unas 'causas objetivas' que explican la violencia en el país, determinadas por factores sociales y económicos tales como la pobreza, la desigualdad o la injusticia social, el desempleo y la marginalidad producto de los excesivos flujos migratorios del campo hacia la ciudad<sup>13</sup>. Por lo tanto, con una intervención fuerte en dichos factores se podrían reducir los efectos de la violencia.

Es posible que la intervención en este tipo de factores produzca un efecto sobre la violencia. Sin embargo, en los últimos años el desempleo, la población desplazada y los niveles de pobreza en el país, los cuales afectan directamente a la ciudad, han aumentado, mientras que las cifras de violencia presentan una línea opuesta.

---

13 No obstante, la relación violencia - condiciones sociales ha sido fuertemente discutida (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno. Universidad de Los Andes 2000) (Beltrán et al. 2000).

*Los ciclos de la violencia*

Algunos consideran que la violencia es cíclica. Con este argumento, según el cual existen periodos históricos en que la violencia aumenta y otros en que disminuye, se arguye que al observar la línea histórica de homicidios, se advierte una serie de picos que conforman ondulaciones a lo largo del siglo pasado. Desde luego, si se analiza de cerca la historia reciente del país, se identifican momentos de alta conflictividad: la guerra de los mil días, la violencia de la década del 50, la violencia asociada al tráfico de drogas de las décadas del 70 y del 80, etc., que inevitablemente inciden sobre el número de homicidios y marcan incrementos que con el tiempo comienzan a descender.

Pero en el caso de Bogotá, no hay evidencia histórica que permita determinar la existencia de períodos anteriores de altos y bajos niveles de violencia, desde los cuales se pueda considerar que la baja de homicidios actual corresponda a un nuevo ciclo de reducción.

*'Hora zanahoria' y desarme*<sup>14</sup>

Para algunos, la Administración Distrital ha interpretado la reducción como efecto de la aplicación de medidas como la 'hora zanahoria' y el desarme. Al respecto, en un estudio realizado para la Secretaría de Gobierno y la Universidad de Los Andes sobre el tema de violencia homicida, se estimó que tomando en cuenta que desde que se adoptó la hora zanahoria (1:00 a. m.) en diciembre de 1995 hasta finales de 1999, el número promedio de homicidios en Bogotá ha sido de 56 por semana; la magnitud del efecto de esta intervención en la reducción de la tendencia de los homicidios sería del orden del 8%. En el caso del control de armas durante los fines de semana, se presentaron 61 homicidios en promedio semanal desde su primer periodo de vigencia a principios de 1994 hasta finales de 1999; así, la magnitud del efecto de esta medida no superaría el 14% de la reducción en la tendencia de los homicidios en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno y Universidad de los Andes 2000).

14 El significado de 'hora zanahoria' hace mención a la medida de cierre de establecimientos nocturnos a la 1:00 a. m., que se implantó desde el año 1995.

Entre estas dos acciones se incide aproximadamente en el 22% de las reducciones de los homicidios de la ciudad entre 1995 y 1999, sin embargo, ¿cómo explicar el restante porcentaje?

### *Causas no explicables o multicausalidad*

Finalmente, se encuentran expertos que no tienen una explicación contundente a la importante reducción de muertes violentas y de los delitos en la ciudad, o quienes consideran que las reducciones se deben a diferentes acciones que desde hace algunos años se vienen aplicando.

Si se asume que la génesis de los delitos es multicausal, siguiendo esta misma lógica, no deberían existir acciones únicas o aisladas que puedan explicar la reducción del comportamiento de algunos de ellos, en este sentido, se tiene que por lo menos en las dos últimas administraciones distritales han desarrollado un número importante de proyectos orientados a mejorar la convivencia y seguridad, y que estos temas, en particular el de la seguridad, dejaron de ser exclusivos de las autoridades uniformadas para abordarse mancomunadamente con las autoridades administrativas, definiéndose unas políticas públicas claras en estas materias.

### **Programas adelantados para mejorar la seguridad y la convivencia**

Para la Administración Distrital, la reducción de los delitos contra la vida e integridad personal y contra el patrimonio económico, que se puede observar desde hace algunos años, responde a la formulación e implementación de diferentes programas de su plan de seguridad y convivencia, los cuales se exponen a continuación.

### *Mejoramiento del servicio de la Policía Metropolitana*

Desde el año de 1995, se incrementó sustancialmente el presupuesto para el fortalecimiento de la Policía. Se pasó de menos de 10.000 millones de pesos ejecutados durante la administración de Jaime Castro (1993-1995), a

62.000 millones durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997), a 103.000 millones en la administración Pealosa (1998-2000) y 93.000 millones en la nueva administración Mockus.

En el área del fortalecimiento técnico, desde finales de 1994, se inició un proceso de modernización de las comunicaciones de la Policía, que se tradujo en una más eficiente acción contra la delincuencia y en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos. Hoy cada policía en la calle cuenta con un radio que le permite comunicarse con el Centro Automático de Despacho CAD. Por otro lado, desde 1995 se comenzó la modernización y ampliación del parque automotor, con lo cual no solo se hizo la reposición de los que se encontraban fuera de servicio, sino que prácticamente se duplicó el número de patrullas y motos, lo que significó mayor movilidad.

De otra parte, con la perspectiva de brindar un servicio con calidad en 1998 se reorientó el programa de Centros de Atención Inmediata CAI, en el sentido de reubicarlos en sitios estratégicos de la ciudad, con base en el análisis pormenorizado de la actividad delictiva por sectores, estrategia que condujo a establecer nuevas jurisdicciones (evitando la superposición de servicios o modalidades de vigilancia) y disminuir su número, al tiempo que se les dotó de mayor personal y medios. Así mismo, se rediseñaron los habitáculos de tal manera que, además de brindar mayores posibilidades de acceso de la comunidad, ofrecieran condiciones mínimas de confort y seguridad a los agentes policiales. Además de los CAI se construyeron y se mejoraron la mayoría de las estaciones de policía de las localidades, hoy solo faltan dos estaciones (Puente Aranda y Ciudad Bolívar) que están proyectadas en el nuevo Plan de Desarrollo.

Pero las acciones no se limitaron a su fortalecimiento material, sino que desde la perspectiva de que el talento humano es lo más importante, desde 1996 se destinaron recursos para coadyuvar en la capacitación y actualización de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes.

Igualmente, para contrarrestar los efectos de la inseguridad en el Distrito Capital, el Comando de la Policía Metropolitana puso en marcha distintos programas especiales como: las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a la comunidad, a través de seminarios teórico-prácticos, en aspectos como prevención de hechos punibles, civismo, Código Nacional y Distrital de Policía, prevención de desastres, etc. y se le brinda infor-

mación sobre los *modus operandi* de la delincuencia, de tal forma que, a partir de este conocimiento, puedan diseñar estrategias, que con apoyo de la estación de policía de la localidad, les permita ofrecer respuesta a sus necesidades de seguridad de manera coordinada, sistemática y orgánica. A través de este mecanismo, hoy día la ciudad cuenta con más de 4.000 líderes formados en estos aspectos.

Así mismo, y en concordancia con lo anterior, impulsó en 1995 la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones de carácter comunitario, que integran los vecinos por cuadradas, sectores, barrios, conjuntos cerrados y edificios, con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción del delincuente. Existen en la actualidad 4.493 frentes.

Otras estrategias policiales que pueden mencionarse a partir de 1998 son: ‘Bogotá Solidaria’ y ‘Zonas Seguras’, que consistieron en la estructuración de programas con los cuales se cubre con patrullas mixtas (automóviles y motos) los 100 puntos más críticos de la ciudad, con una doble funcionalidad: el contrarrestar los delitos de mayor impacto en ellos y, dada su movilidad, el posibilitar la aplicación de planes masivos de corta duración, pero de máximo impacto.

Una nueva modalidad del servicio que se impulsó en 1999 fue la implementación de la Policía Comunitaria (policía de cercanía), cuyo objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida.

La más reciente estrategia (año 2001) ha sido maximizar el número de policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle.

En lo que hace a la conformación de grupos especiales para combatir delitos como: hurto a entidades financieras, de automotores, atraco callejero y muchos más que, por obvias razones, no han sido de conocimiento público, desde 1995 la policía ha creado y fortalecido varios de estos grupos.

Finalmente, hay que resaltar la asignación a la Policía Metropolitana del manejo del tránsito en 1995, que no solo ha contribuido a la disminución de las muertes en accidentes de tránsito, que pasaron de 1.352 en 1995 a 821 en 2000, sino que ha conllevado al mejoramiento de la seguridad en

las calles, pues los agentes no se limitan a ser reguladores de la movilidad de vehículos y pasajeros sino que, como autoridades de policía, desempeñan igualmente funciones preventivas y represivas en el control de los delitos.

### *Justicia cercana al ciudadano*

En esta línea se inscriben los programas de justicia alternativa, como la resolución pacífica de conflictos entre particulares o al interior de los hogares, como el fortalecimiento de la justicia punitiva, como el facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios que prestan la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal y la Policía Judicial.

Los conflictos generados en la ciudad como consecuencia de la intolerancia, los problemas al interior de los hogares, entre vecinos y, en general, de la violencia menor, han sido atendidos con el fortalecimiento de las Comisarías de Familia, que pasaron de 5 en 1995 a 20 en el año 2000; la creación de 12 Unidades de Mediación y Conciliación y dos Casas de Justicia que, a parte de atender directamente esta problemática en las localidades, han propiciado la capacitación de aproximadamente 1.700 líderes que se han convertido en mediadores en equidad. Además, se han modernizado las 64 Inspecciones de Policía que están atendiendo en la actualidad los problemas comunitarios.

En lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la justicia punitiva, se creó una Unidad Permanente de Justicia, de la cual forman parte la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y una Inspección de Policía. En ella, la Fiscalía y Medicina Legal, definen de manera rápida la situación de personas sindicadas de delitos. En la Unidad Permanente de Justicia, en los dos últimos años, se ha logrado poner a disposición de la justicia a más de quince mil personas que habían cometido delitos. La Policía de Tránsito atiende rápidamente los hechos de accidentalidad vial y la Inspección de Policía resuelve conflictos que con anterioridad se convertían en expedientes judiciales. Igualmente, existen espacios en donde en los últimos dos años se han sancionado con retención a más de 100.000 infractores, a quienes se les han decomisado armas cortopunzantes, droga o se les ha sancionado por alterar la tranquilidad ciudadana.

En esta misma línea, se ha ampliado la capacidad de la Cárcel Distrital de 450 cupos a 1.100, con la construcción de una moderna edificación y la implementación en su interior de un programa de resocialización que se aparta de las concepciones tradicionales, en el sentido de dignificar al recluso y fortalecer su autoestima. A los internos se les capacita en oficios que podrán desempeñar una vez que paguen su condena, con el objetivo de alejarlos del mundo de la delincuencia y de privilegiar el sentido de la vida. Con estos programas se ha logrado, al interior, reducir la violencia y el consumo de drogas, con buenos resultados como que en los últimos seis años se haya presentado una sola muerte violenta (suicidio), mientras que solo el año pasado entre las otras dos cárceles de la ciudad Picota y Modelo sumaron más de 130 homicidios comunes.

#### *Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas*

Desde el año de 1998, la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, éste ha atendido a más de 20.000 jóvenes. En este sentido, ha actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares. Finalmente, están los programas de Jóvenes Tejedores de Sociedad y el apoyo de iniciativas juveniles para la convivencia, a través de concursos como “Los jóvenes conviven por Bogotá”, entre otros, los cuales buscan reinsertar jóvenes a procesos educativos, laborales y sociales.

#### *Mejoramiento de la convivencia y recuperación de sitios críticos*

A partir de la ‘teoría de las ventanas rotas’ de Kelling y Coles (1997), en los últimos tres años el Programa Misión Bogotá centró su intervención en la recuperación de espacios críticos en materia de seguridad y convivencia, pa-

ra lo cual, con el apoyo de la Policía Metropolitana, definió y aplicó planes y acciones tendientes a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios.

Igualmente, con el apoyo de la Policía Comunitaria se constituyó en el generador de espacios de inclusión social para sectores de la población que, desde las políticas, habían sido vistos como receptores de servicios y no como agentes de desarrollo, como son las trabajadoras sexuales y los habitantes de calle (indigentes), algunos de los cuales hoy forman parte del programa Guías Cívicas.

En esta misma línea, a través del programa Renovación Urbana, se intervino el sitio más crítico de la ciudad, conocido como El Cartucho, donde se expendían y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio, conocido en otras ciudades como 'ollas', se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delincuenciales, sin que las autoridades distritales y nacionales pudiesen hacer algo, hasta que en el año 1998 se tomó la decisión de acabar con el lugar de raíz para construir allí un parque.

La intervención de este sitio se ha realizado desde los ámbitos social, policial y administrativo y los resultados han sido importantes en materia de reducción de los índices de violencia y delincuencia de la ciudad y de reinserción social de los ciudadanos que habitan esta zona.

### *Recuperación del espacio público*

La recuperación del espacio público, no solo contribuye a mejorar la percepción de seguridad, sino que influye en el medio ambiente y ayuda a la descomposición de la tríada delincuente, entorno y víctima, indispensable para que se posibilite el delito. Prueba de ello son las reducciones sustanciales de la actividad delictiva a lo largo de los últimos tres años en el centro de la ciudad y en distintos lugares en los que se llevó a cabo esta política. En esta línea se puede inscribir el corredor de la Avenida Caracas y la calle 80 por efecto de la puesta en marcha del transporte masivo Transmilenio, programa que en esencia busca mejorar la movilidad vial.

*Prevención de la accidentalidad vial*

Con la asignación de las funciones de tránsito a la Policía Metropolitana, que ayudó a mejorar sustancialmente este servicio y la definición y aplicación de una serie de políticas preventivas como son: el control y sanción a conductores embriagados, el uso obligatorio de casco y chaleco para los motociclistas y recomendaciones para los ciclistas en este mismo sentido, así como las diferentes campañas del Fondo de Prevención Vial orientadas fundamentalmente a peatones y las acciones de cultura ciudadana como el uso del cinturón de seguridad, el respeto de la cebra y demás normas de tránsito, se redujeron los índices de muertes y lesiones en accidentes de tránsito.

*'Hora zanahoria'*

No se pueden desconocer, tampoco, los efectos de medidas como la llamada 'hora zanahoria', que si bien no puede explicar toda la reducción de las muertes violentas, sí ha contribuido en la reducción del homicidio común, como lo afirma el estudio realizado por la Universidad de los Andes sobre violencia homicida. Igualmente, ha mostrado sus bondades en lo que a violencia impulsiva se refiere, pues es innegable la influencia del alcohol en buena parte de las riñas o en un número significativo de los accidentes de tránsito con víctimas fatales.

*Desarme*

Al igual que la 'hora zanahoria', esta medida por sí sola no puede explicar la reducción importante que se ha reportado en el caso de los homicidios y lesiones comunes. El estudio de la Universidad de los Andes, anteriormente mencionado, identificó que esta medida había contribuido a la reducción de un 14% en los homicidios comunes ocurridos los tres últimos años. De este programa también hay que destacar las acciones de entrega voluntaria de armas, el desarme de los colegios y la incautación y decomiso de armas legales e ilegales, que han propiciado en la ciudadanía espacios de reflexión sobre el uso de las armas a la hora de resolver los conflictos.

Una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana en 1998 reportó que el 67% de los bogotanos coincidieron en que era factible el desarme, en oposición a una encuesta de 1994 donde solo el 10% de los ciudadanos consideraba viable esta medida. Estas encuestas muestran que cada vez más ciudadanos creen que es factible vivir en la ciudad sin que sea necesario armarse y, por tanto, es menor el riesgo de agredir o ser agredido con armas de fuego.

Por otro lado, paralelamente a las jornadas de desarme en los últimos años se incrementó el decomiso de armas, en especial de armas ilegales. Según reportes de la Policía Metropolitana, se pasó de algo más de 1.000 armas ilegales decomisadas en 1994 a más de 4.000 en el año 2000.

#### *Atención a la población desplazada por la violencia*

Para atender a la población desplazada hacia Bogotá, y con el fin de cumplir con lo ordenado por la ley, la Alcaldía Mayor creó en 1999 la primera Unidad de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el país, que tiene el objetivo de consolidar un espacio interinstitucional de atención y orientación integral dirigido a las familias desplazada por la violencia que llegan a Bogotá, en coordinación con las instituciones de orden nacional y distrital que tienen responsabilidad y competencia en la atención; con el propósito de restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, prevenir las causas del desplazamiento y generar propuestas de estabilización y consolidación socioeconómica. Hasta la fecha, se han atendido algo más de 20.000 desplazados por la violencia.

#### *Manejo de indicadores de violencia y delincuencia o investigaciones*

Hoy la ciudad cuenta con el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, del que forman parte Medicina Legal, la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor. Con base en esta información y otras fuentes, desde el año 1995 la Administración Distrital ha venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia. Es así como se han hecho investigaciones sobre percepción, cuyos resultados se publicaron en el texto 'Territorios del miedo'; sobre vio-

lencia y jóvenes (Alonso Salazar); sobre violencia homicida (Universidad de los Andes); delitos de mayor impacto (Universidades de los Andes y Nacional); violencia sexual (Universidad de los Andes); accidentalidad vial (Universidad Nacional); carrera delictiva (Universidad Nacional), entre otras.

Con base en los resultados de estas investigaciones, a través del Consejo Distrital de Seguridad y el Comité de Vigilancia Epidemiológica, se diseñan estrategias de intervención y se hace seguimiento a las acciones definidas para su evaluación.

Como puede observarse, todas estas acciones que se han venido formulando y ejecutando en los últimos años, como parte de los planes integrales de Seguridad y Convivencia, en mayor o menor medida (todavía por evaluar su impacto real), se han orientado a reducir la violencia, los demás delitos y a mejorar la convivencia, desde los ámbitos complementarios de la prevención y la cohesión.

### *Institucionalización del manejo de los temas de violencia y delincuencia*

La suma y continuidad de los programas, estrategias y acciones enumerados anteriormente, han contribuido a la reducción de las muertes violentas y demás delitos en la ciudad, junto con el hecho de que Bogotá ha logrado institucionalizar el tema, a partir de una Consejería en 1995 hasta contar con una Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1996. Hoy un grupo de funcionarios públicos profesionales están dedicados a pensar y analizar esta problemática, con el fin de fortalecer día a día la política pública que en esta materia se ha venido construyendo a lo largo de seis años. Estos factores, indudablemente, apuntan a la comprensión del fenómeno delictivo en la ciudad y orientan su control.

**“Bogotá para vivir, todos del mismo lado”**  
(Plan de Seguridad y Convivencia de la segunda administración Mockus 2001- 2003)

Con el objeto de mantener, fortalecer y consolidar las acciones de seguridad y convivencia en Bogotá, la Administración ha definido dentro de la prio-

ridad Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo, el programa Vida Sagrada, el cual involucra una serie de compromisos que se orientan a lograr las metas propuestas de:

- Reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7.
- Reducción del 10% anual del número de delitos de mayor impacto social.
- Aumento del 20% de percepción de seguridad entre los ciudadanos.

Algunos programas propuestos por la nueva Administración son continuación y fortalecimiento de las acciones que se han venido ejecutando en los últimos años, como es el caso del fortalecimiento de la Policía Metropolitana, el seguimiento y análisis de las cifras de criminalidad para el diseño y la implementación de políticas especiales, atención a jóvenes involucrados o en riesgos de vinculación a asuntos de violencia, continuar con el programa de Misión Bogotá, realizar acciones de promoción de la convivencia ciudadana, recuperar y mantener el espacio público, atender y reducir la accidentalidad vial y mejorar la fluidez del tránsito urbano.

Otros productos son nuevos y se orientarán a fortalecer las políticas y a cumplir las metas propuestas. Es el caso del diseño y puesta en ejecución de planes especiales para enfrentar los delitos de mayor ocurrencia, a través del fortalecimiento de las labores de inteligencia e investigación policial y judicial, aumentar la vigilancia tecnológica mediante la instalación de cámaras de video (CCTV); programas interinstitucionales de intervención de zonas críticas seleccionadas, con base en la información de las investigaciones y de la información estadística de violencia y delincuencia y puesta en funcionamiento de un Centro de Retención y Atención de Menores Infractores.

En el campo de la investigación criminal, junto con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional se actualizarán los conocimientos de la policía judicial y se estandarizarán los procedimientos de policía para la inspección del lugar de los hechos, buscando dar mayores elementos a los fiscales para iniciar una investigación y llevarla a buen término. Con estas instituciones se conformará el Comité de Política Criminal que busca diseñar y aplicar de manera interinstitucional la política criminal del Distrito.

Se fortalecerán las Oficinas de Denuncias y Contravenciones de las estaciones operativas de la Policía Metropolitana de Bogotá, esperando que de esta manera se motive y facilite al ciudadano el poner en conocimiento de las autoridades el hecho punible de que ha sido objeto.

Se harán propuestas de reforma a los Códigos de Policía, tanto distrital como nacional. Así mismo se reactivará el Consejo de Seguridad Distrital, encabezado por Alcalde Mayor y con la presencia del Comandante de la Policía Metropolitana, el Comandante de la XIII Brigada, el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Director Regional de Fiscalías, el Consejero de Seguridad de la Presidencia, un representante de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Gobierno y el Subsecretario para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El Alcalde Mayor comprometerá a los Alcaldes y Comandantes de Estación de cada localidad en la consecución de metas concretas para la reducción del número de delitos presentados en cada una de ellas. Se partirá de un diagnóstico particular para cada localidad y se definirá el indicador a reducir, de acuerdo con la prioridad local, los resultados de cada gestión se evaluarán cuatrimestralmente.

Se realizarán seminarios permanentes de estudio y análisis, por parte de expertos en diversos temas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana, para que la Administración pueda contar con nuevos elementos para la definición de estrategias para continuar reduciendo la violencia y la delincuencia en la ciudad.

El Comité de Vigilancia Epidemiológica, Decreto 649 de 1996, seguirá siendo una instancia de trabajo interinstitucional y su objeto central será el estudio de las distintas formas de violencia en la ciudad y la concertación y ejecución de acciones para su reducción.

**Estadísticas comparativas acumuladas enero-septiembre  
(2000-2001)**

<b>Delito</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Variación</b>	<b>%</b>
Homicidio común	1699	1333	-366	-21,5%
Muertes en accidentes de tránsito	628	520	-108	-17,2%
Suicidios	267	208	-59	-22,1%
Lesiones comunes	2095	2268	173	8,3%
Hurto de vehículos	4688	4895	207	4,4%
Hurto de motos	1033	1127	94	9,1%
Hurto a bancos	109	31	-78	-71,6%
Hurto residencias	699	654	-45	-6,4%
Atraco callejero	6328	5034	-1.294	-20,4%
Hurto a entidades comerciales	1328	959	-369	-27,8%
<b>Total</b>	<b>18.874</b>	<b>17.029</b>	<b>-1.845</b>	<b>-9,8%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal en muertes violentas (actualización: 10:00 horas del 5 de octubre de 2001), cifras sujetas a variación CIC Policía Metropolitana de Bogotá en lesiones comunes y delitos contra el patrimonio con violencia sobre personas. Cálculos: SUIVD.

## **Bibliografía**

- Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno. Universidad de los Andes  
2000 *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida. Documento sin editar.
- Beltrán, Isaac; Ana María Fernández y Fernando Gaitán  
2000 *Política de seguridad y gasto en Bogotá. Misión de la reforma institucional del Distrito*. Universidad de Rosario.
- INMLCF-CRNV  
2000 Regionales de homicidio: el caso del Magdalena Medio I Parte. En: Boletín CRNV Volumen 5. Mayo de 2000.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)  
1997 Indicadores básicos. Países de las Américas.
- Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía Mayor de Bogotá  
2000 Boletín sistema unificado de información de violencia y delincuencia.

# Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública

Jorge Burgos V.<sup>1</sup>

Patricio Tudela P. (Ph. D.)<sup>2</sup>

## La inseguridad y sus factores

La seguridad, como expresión de una necesidad vital del ser humano, ha sido y es una de las preocupaciones centrales de nuestra sociedad y de los gobiernos desde la década pasada. Como construcción social y cultural, la seguridad constituye uno de los iconos de la crisis de la modernización y el desarrollo social, por cuanto —en esencia— implica certeza y ausencia de riesgo o amenaza (Tudela 2001: 51-64).

No obstante, más allá de su naturaleza, la seguridad debe ser entendida como un bien público, vinculando este concepto al moderno Estado de Derecho, enfoque —a nuestro parecer— esencial para establecer criterios y la construcción de políticas en esta materia.

No debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. De allí surge el concepto de ‘seguridad ciudadana’ —en oposición a la visión discriminatoria de seguridad nacional— que los gobiernos de la Concertación en Chile se han preocupado de resguardar, asegurando y garantizando que las

---

1 Honorable Diputado de la República (2002-2006), abogado de la Universidad de Chile, Ex-subsecretario del Interior 2000-2001.

2 Doctor en Antropología de la Universidad de Bonn, República Federal Alemana; profesor de pre y postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; Jefe de Informaciones y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. E-mail: patriciotudela@mixmail.com o ptudela@interior.gov.cl.

estrategias y modalidades de actuación de las instituciones públicas se sustenten en el marco de un Estado de Derecho. De allí que la construcción de la seguridad de las personas tiene un componente y dividiendo sociopolítico para la gobernabilidad y estabilidad de las democracias.

Esta concepción implica el respeto incondicional de las libertades económicas, políticas y sociales. La seguridad ciudadana se asocia al conjunto de condiciones jurídicas, sociales y culturales que substancian una convivencia pacífica y armónica de la sociedad en el marco de la tolerancia y la diversidad. En términos más prácticos aún, la seguridad ciudadana se expresa en la sensación del ciudadano de sentirse protegido y resguardado en su integridad psíquica, física, patrimonial, a través de un reconocimiento explícito de sus derechos individuales y colectivos (Burgos y Tudela 2001).

No cabe duda de que la seguridad está en íntima relación con la calidad de vida de las personas. No obstante, en los países de la Región la seguridad ciudadana todavía es vista en términos parciales y tradicionales<sup>3</sup>. Hay que reconocer y asumir que los principales riesgos del desarrollo tienen un origen económico, político, social, tecnológico, ecológico y hasta estratégico. No obstante, en los últimos años se ha puesto más énfasis en la inseguridad, esto es, en la certeza que demandan los ciudadanos de que sus derechos sean respetados y no vulnerados por la acción de la delincuencia común o el crimen organizado —narcotráfico u otras formas—, la violencia, e incluso por los propios órganos del Estado. Hoy, cuando se habla de seguridad ciudadana, se piensa en aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, inseguridad y desprotección.

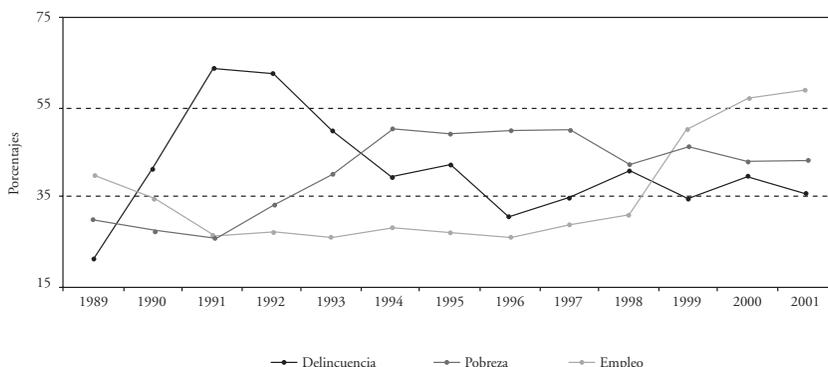
En Chile, estudios de la opinión pública señalan que la inseguridad y la delincuencia constituyen una de las principales demandas, situación que se viene repitiendo desde los inicios de la década del noventa —si bien asociada a la pobreza y el desempleo— en porcentajes que varían entre el 35% y el 55%.

---

3 Solo recientemente, los Ministros de Justicia e Interior de los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile firmaron un protocolo de acuerdo sobre cooperación en seguridad ciudadana, ampliando la visión tradicional que asocia seguridad y delincuencia especializada (Tudela 2001b: 39-48).

Gráfico 1

Evolución de la percepción de los tres problemas a los que el gobierno debería dedicar mayores esfuerzos. Encuesta Nacional CEP-Chile 1989-2001



Sin duda existen expectativas y problemas vinculados al desarrollo social, económico y político de nuestra sociedad. No obstante, uno de los desafíos más urgentes en materia de seguridad de las personas, más allá de su fundamento y deber ético y político, es superar una visión reductora que la subordina solamente a la operación policial y legal del Estado y sus órganos, en respuesta a la exigencia social. Esto es, una de las claves para abordar mejor el problema es dejar de examinar la seguridad desde una perspectiva unidireccional y abordarla desde la ciudadanía, tanto a la hora del diagnóstico como en el momento del diseño e implementación de estrategias de solución. Esta noción es fundamental en toda política y estrategia, ya que al situar a la persona como centro de la acción, también se abre un conjunto de expectativas y tareas por resolver.

La revalorización de la persona, como sujeto y destinatario, también ha contribuido a reconocer que la seguridad no se compone solo de aspectos objetivamente presentes en el ambiente. Por el contrario, involucra una singular relación entre factores de riesgo reales y el temor, así como la percepción de la población sobre la gestión de las instituciones y autoridades responsables de la seguridad interior y pública.

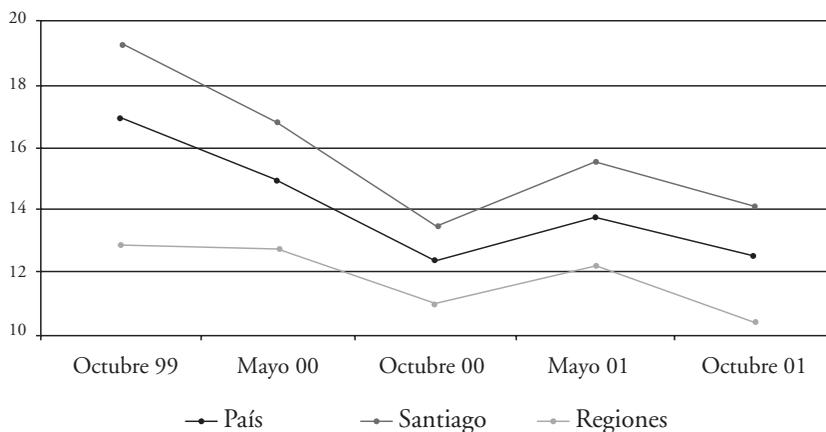
Las políticas de seguridad ciudadana, necesariamente, deben ocuparse de los riesgos y límites reales de las sociedades en particular, de las condicio-

nes y capacidades de las instituciones públicas y privadas para abordar y resolver los problemas, pero también de la inseguridad; pues, ella es la contrapartida del legítimo anhelo por una mayor y mejor calidad de vida. La inseguridad se asocia a riesgos o males, reales o ficticios, que desencadenan miedo y desconfianza. En las sociedades donde las relaciones entre las personas se ven afectadas —como causa o efecto— por la desconfianza, la estigmatización y el rechazo, se incuba un germen de daño al tejido social que se vuelca contra la propia sociedad, afectándola en su conjunto, sin hacer diferencias. De ahí la relevancia de plantearse desafíos ambiciosos, como el construir sociedades y comunidades más sanas y seguras no solo en términos ‘objetivos’.

La inseguridad y el miedo, lamentablemente, son el signo de los tiempos. En Chile, según estudios recientes, proporcionalmente una de cada ocho personas manifiesta un ‘alto temor’ vinculado con la delincuencia. Si bien esta cifra ha disminuido en los dos últimos años, ello revela cómo la criminalidad afecta no solo en términos directos victimizando, sino también atemorizando.

### Gráfico 2

Evolución del porcentaje temor “alto”: Encuesta telefónica en principales centros urbanos: FPC Serie 1999-2001



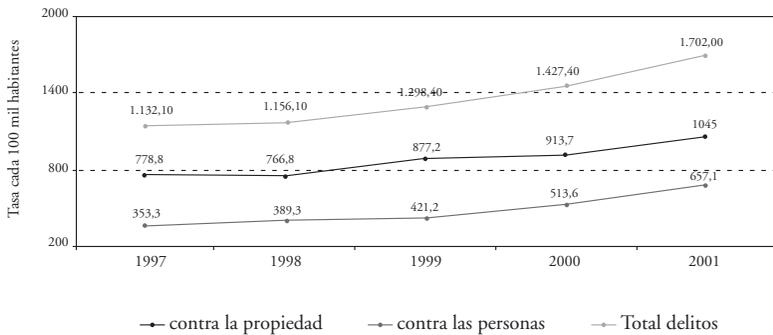
El PNUD (1998), en su informe sobre desarrollo humano en Chile, señala entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de una subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Superar esta asintonía entre la modernización y la calidad de vida, expresada en la inseguridad respecto de la sociabilidad cotidiana y de los sistemas de protección, así como cierta incertidumbre acerca del futuro, constituye uno de los principales desafíos (PNUD 2000).

De esta forma, aun cuando nuestra situación como país sigue siendo privilegiada, como puede observarse si se comparan las cifras de denuncia (la estadística policial) en relación a otros contextos (Tabla N° 1), las tasas de denuncia por delitos violentos y contra las personas ha aumentado significativamente en los últimos cinco años en Chile (Gráfico N° 3).

**Tabla 1: Comparación internacional  
Tasa de delitos denunciados, según ciudad 1999**

	Delitos contra propiedad	Delitos contra personas o violentos	Robo con violencia	Robo con fuerza	Violación
RM-Gran Santiago	1.020,64	519,37	257,01	782,3	12,94
Atlanta			228,78	956,29	31,46
Miami	4.902,4	784,28	194,74	1.100,32	
Buenos Aires	4.491	764		2.232(*)	
Nueva York	2.744, 8	977,8	485,89	544,71	22,91

(\*) Corresponde al total de delitos de 'robo'.

**Gráfico 3****Evolución de las tasas de denuncia según categorías de delito 1997-2001: Chile**

En los últimos años, Chile refleja un aumento de los índices de violencia y criminalidad. Así lo demuestran las estadísticas policiales (Tabla N° 2).

**Tabla 2****Chile: Tasa de denuncia cada 100 mil habitantes 1997-2001**

	1997	1998	1999	2000	2001
Robo con violencia	75,2	103,6	135,2	169,6	223,4
Robo con fuerza	558,2	542,3	622,4	610,3	689,5
Hurto	220,6	225,4	255,8	303,4	355,5
Lesiones	267,1	275,6	275,7	332,6	419,5
Homicidio	1,7	1,6	1,1	1,5	1,9
Violación	9,2	8,9	9,7	10	12,3
Violencia intrafamiliar	281,6	281,3	331,3	362	392,2

Fuente: Ministerio del Interior – Chile.

Entre 1997 y 2001, la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar ha aumentado en un 39,2%, las lesiones en un 57% y el robo con violencia en un 197%. Por cierto, vivimos en creciente contexto de violencia urbana.

Ello se debe, básicamente, a tres factores: por un lado, una situación de anomia social, de desregulación del comportamiento de los individuos en sociedad, de confusión y de ausencia de valores, y de incongruencia entre objetivos validados socialmente e instituciones de acceso a esos objetivos, derivado todo de un inadecuado proceso de socialización. Por otro lado, una alta y desenfrenada tasa de expectativas que acaban por provocar una —igualmente alta y descontrolada— tasa de frustraciones, que desencadena un proceso de acciones violentas. El crecimiento económico no ha cubierto las necesidades y expectativas asociadas. Las extremas desigualdades económicas y sociales, disparidades agudas entre ricos y pobres, que generan graves situaciones de exclusión social, privación y alineación (Tudela 1998: 363-373).

En el informe de 2000 sobre desarrollo humano en Chile, el PNUD destaca, entre los anhelos y las aspiraciones más sentidas, una sociedad más igualitaria, la reapropiación del espacio público (la preocupación por un barrio seguro y el fortalecimiento del vecindario), así como la valorización de la diversidad social.

La victimización, resultante de la criminalidad y la violencia, se asocia a los principales centros urbanos del país, así lo reflejan las encuestas de victimización<sup>4</sup> (Tabla N° 3).

**Tabla 3**

**Victimización según tipología de delito para el Gran Santiago - Chile**  
**Período 1999-2000**

Tipo de delito	1999%	2000%	Diferencia 1999-2000
Robo o hurto de vehículo.	0.5	1.3	0.8
Robo o hurto de objetos desde vehículo.	8.2	10.4	2.2
Robo con fuerza en las cosas.	5.4	8.9	3.5
Tentativa de robo con fuerza en las cosas.	9.1	8.1	-1.0
Robo con violencia en las personas	5.5	6.2	0.7
Robo o hurto de objetos personales.	7.7	10.1	2.4
Delitos sexuales.	1.4	0.8	-0.6
% Victimización general.	28.4	32.4	4.0

Fuente: Ministerio del Interior- Chile.

4 El estudio de 1999 considera una submuestra de 1.327 personas de 18 años y más. El estudio de 2000 considera una submuestra de 2.135 casos para el Gran Santiago.

Pero, más allá de lo señalado, la seguridad de las personas también tiene que ver con variables psicosociales, asociadas a la construcción de ‘realidades sociales’ y ‘realidades virtuales’; es necesario analizar lo que las personas piensan, creen y discuten. Por ejemplo, un 80% de los habitantes de Santiago siente inseguridad en alguna parte de la ciudad; un 72% de los habitantes que se sienten inseguros nunca ha sido víctima directa o indirecta de alguna acción violenta (Oviedo y Rodríguez 1999: 4). En efecto, la dimensión comunicacional asociada a la inseguridad generalizada es un factor clave para comprender la insatisfacción, el temor y las expectativas. La inseguridad ciudadana tiene un componente subjetivo, basado en percepciones y representaciones sociales sobre los autores, sus causas y sus efectos, así como del papel de los actores e instituciones responsables de preservar o mejorar las condiciones de seguridad de las personas, la convivencia y la tranquilidad ciudadana.

Sin duda, el rol educativo y de transmisión de valores de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, es preponderante en este contexto. Más aún cuando estos son formadores de opinión. Su penetración ocupa cada vez más horas de los espectadores, debilitando la comunicación interpersonal, provocando el decaimiento de la vida familiar y disminuyendo la atención que debe prestarse a los niños, por ejemplo. Los medios de comunicación social tienen responsabilidad en la difusión de conductas violentas y socialmente repudiadas. Ciertos contenidos de la prensa, el cine y series televisivas legitiman la violencia como parte de la cotidianidad. Paralelamente, también legitiman y promueven el éxito a partir del consumo, haciendo más evidentes las desigualdades sociales y la frustración de quienes no pueden acceder a él.

Resultado de este proceso, es el surgimiento de nuevas generaciones de individuos alienados, sin defensas intelectuales y fácilmente manipulables. Otro resultado, indeseable desde el punto de vista del clima social, es el grado de aumento de la anomia social, con todos sus efectos de agudización de la desorientación en el comportamiento de los individuos en la sociedad. Más allá del derecho a informar, actividad —por cierto— fundamental en una democracia, también es necesario poner énfasis en la responsabilidad de los medios como promotores de desarrollo social.

Por otra parte, y que duda cabe, la inseguridad también tiene su origen tanto en la calificación del entorno físico y social<sup>5</sup>, como en el papel de las instituciones especializadas, que se manifiesta en la falta de confianza en las instituciones policiales y los tribunales (Torres y de la Puente 2001: 10).

Pero, desde una perspectiva más ‘objetiva’ y técnica, también se debe a la obsolescencia de los sistemas de protección de las personas; y, en algunos casos, de las normas sustantivas y procesales; se explica por la falta de equipamiento, pero también por la ineficacia de la policía; por la falta de recursos y la lentitud de los tribunales; y por regímenes carcelarios deficientes que no contribuyen a la readaptación social de los reclusos. La falta de respuesta eficaz del Estado y sus órganos, es uno de los principales factores y que —en parte— se debe a un proceso de modernización inconcluso.

La falta de seguridad y de justicia devela una distribución poco equitativa de un ‘bien público’ que debe ser común. Cualquier ciudadano debe tener la certeza de que accede a ella independientemente de su condición. Al no cumplirse esta premisa esencial de todo Estado democrático, se enfrenta entonces un problema mayor, por cuanto la falta de acceso a la justicia y la seguridad generan un estado permanente de marginalidad inherente a la desigualdad.

En consecuencia, más allá de asociar seguridad con democracia, también hay que poner énfasis en el binomio seguridad y justicia; lo que en la práctica significa intervenir mejorando la prevención y el control de la delincuencia, pero —a su vez— mejorando tanto el acceso como la eficiencia del sistema de administración de justicia. Esta trilogía —democracia, seguridad y justicia— constituye hoy una demanda básica para el desarrollo de una sociedad moderna y justa. El no satisfacer esta demanda, afecta la percepción de la eficacia de la democracia y su legitimidad (Tudela 1998b: 87-111).

---

5 Resultados de una encuesta a 1.200 personas entre 18 y 70 años. “Los resultados indican que Santiago es una ciudad de habitantes con temor y que el aumento de la percepción de inseguridad de sus habitantes contrasta con que las tasas de victimización se hayan mantenido más o menos constantes en los años que precedieron a la encuesta (1997). El temor se relaciona con el abandono del espacio público físico y sociopolítico, así como con el refugio en los espacios privados. La actitud de resolver los conflictos por medios no pacíficos es alta y se asocia, en mayor medida, con la inseguridad, la actitud negativa hacia la democracia y la falta de expectativas sobre el futuro del país. Los resultados de este estudio respaldan la idea de que, para superar el temor, la gente tiende a adoptar posturas conformistas, homogeneizando las creencias y los comportamientos, sobreestimando la fuerza como medio para resolver las diferencias” (Oviedo y Rodríguez 1999).

De acuerdo a lo señalado, la seguridad debe ser abordada entonces con una visión amplia e integral, atendiendo tanto los factores objetivos que en ella intervienen (aspectos legales, administrativos y estructurales ligados al sistema de administración de justicia, delincuencia, etc.), como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana (percepción a través de la prensa, temor a ser víctima de un delito, etc.).

De esta visión se derivan seis grandes desafíos:

- a) El diseño y ejecución de una política nacional y de Estado.
- b) Superar los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.
- c) Resolver la crisis del sistema penal y legislar con respecto a nuevas formas de criminalidad.
- d) Fomentar la consolidación de las instituciones democráticas, de manera que se asegure la participación de todos los sectores de la sociedad.
- e) Promover un mayor desarrollo social, que signifique la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- f) Articular de manera armónica los siguientes principios de prevención de una política criminal (Ashworth 1995):
  1. Desarrollar acciones en el marco de una prevención de base social (prevención social), con el propósito de incidir en las causas sociales del delito (exclusión; desigualdad, marginación).
  2. Desarrollar prevención basada en el delincuente, con el objeto de darle apoyo social, reintegrarlo a la comunidad y reducir la reincidencia.
  3. Desarrollar prevención basada en el delincuente potencial, a fin de actuar antes de que éste llegue a delinquir.
  4. Desarrollar prevención basada en la víctima real o potencial; identificando grupos vulnerables o en riesgo y enseñando a protegerse, a tener ámbitos de seguridad.
  5. Desarrollar prevención basada en espacios y situaciones (prevención situacional)<sup>6</sup>, reduciendo el atractivo y el riesgo de delinquir, y —a su vez— aumentando los costos.

---

6 La aplicación de ciertos modelos de prevención puede generar a veces efectos no previstos o deseados (por ejemplo, informar a delincuentes potenciales sobre la vulnerabilidad de una zona o las técnicas de comisión de los delitos, incrementar el número de denuncias ante la policía, etc.).

6. Desarrollando instancias y mecanismos de reparación y mediación para compensar a la víctimas.

## **La estrategia desde el Gobierno y el Estado**

En Chile, desde fines de la década del noventa, se han asumido dos desafíos y líneas de acción estratégicas, con el propósito de reducir las tasas de criminalidad, violencia e inseguridad en nuestra sociedad; tomando en cuenta los orígenes, manifestaciones y efectos para la sociedad y sus miembros: por un lado, la generación de una alianza entre la sociedad, el Estado y el Gobierno; y, por el otro, el desarrollo de una plataforma orgánica-funcional adecuada entre los diferentes agentes del Estado, encabezada por el Ministerio del Interior e Intendencias, para implementar acciones intersectoriales relacionadas con la seguridad ciudadana.

Este marco de acción está definido por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la criminalidad y la violencia deben asumirse como problemas permanentes que demandan tanto una política clara y específica, como —a su vez— una respuesta y reacción de los órganos del Estado sólidas, estables en el tiempo y eficaces, privilegiando la efectividad de las funciones institucionales propias en el área de la prevención delictual y social, el control y sanción, así como la reclusión y la rehabilitación-inserción; pero también, atendiendo a las características y naturaleza de cada una de esas manifestaciones que preocupan a la sociedad.

Una segunda consideración, es que la seguridad y la intervención sobre los factores de riesgo para las personas y la propia sociedad no pueden ser un asunto reservado al Estado, la policía y la justicia; la seguridad es un asunto de todos.

Una tercera consideración, es asumir la existencia del delito y la inseguridad como realidades sociales, y que esto obliga a llevar a cabo diagnósticos y estudios, a fin de asegurar y garantizar una mejor valoración del problema, tanto desde una óptica de la ciudadanía (desde los miembros de la comunidad hacia quien decide políticamente), como también de identificar, conocer y comprender sus orígenes y los factores que intervienen, sociales, culturales, económicos, estructurales y circunstanciales.

En cuarto lugar, sin desconocer la necesidad de asegurar mecanismos adecuados de control y sanción de la conducta delictiva, se debe poner énfasis

fasis en la prevención, atendida su alta rentabilidad social, en cuanto a la fórmula más efectiva. Más allá de que se ha demostrado que no basta un enfoque punitivo<sup>7</sup>, para el Estado y la sociedad siempre será más caro asumir la represión, sanción, reclusión y rehabilitación que la intervención preventiva y proactiva.

En quinto lugar, una política de prevención no debe ser un ejercicio aislado de las instituciones estatales responsables de la seguridad y el orden público. Es necesario comprender el problema a través de diagnósticos reales, escuchando la percepción de la sociedad civil, sus expectativas y necesidades concretas. Para ello debe existir la verdadera intención de involucrar a la comunidad organizada. De acuerdo a esto, una política de prevención exitosa será fruto de una cooperación entre la comunidad organizada, los municipios, la policía, los tribunales, y el conjunto de los servicios públicos relevantes en la materia.

En sexto lugar, una política efectiva en materia de prevención supone también corregir y poner énfasis en la superación de situaciones de empobrecimiento económico (pobreza, desempleo, etc.) y de deterioro de los mecanismos de socialización (educación, familia, asociacionismo, etc.). Por ello, los programas deben, además de velar por los intereses de la colectividad, enfatizar en la protección de sus grupos más vulnerables y económicamente desfavorecidos.

Las consideraciones anteriores dan origen a los siguientes principios rectores, que consideramos esenciales para una eficaz política en esta materia: enfoque integral, gestión moderna, focalización, participación social y convocatoria, énfasis socio-preventivo, énfasis situacional y, finalmente, coordinación:

1. Enfoque integral. La comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional —psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural— obliga a desarro-

---

7 Por cierto, una mayor represión no conduce necesariamente a una disminución de la delincuencia, eventualmente la desplaza o la reduce parcialmente, pero no la elimina. La evidencia empírica de numerosas investigaciones demuestra que no existe correspondencia entre los distintos grados de represión de los sistemas penales y las tasas de criminalidad (Sherman et al. 1997). Por ello, el sistema penal y penitenciario requiere de una pronta modernización, lo que implica profundizar los programas de rehabilitación y buscar medidas alternativas a la privación de libertad.

- llar una visión integral, que obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones.
2. Gestión moderna. Las acciones derivadas de una política preventiva serán eficaces en la medida en que cuenten con los atributos de una gestión eficiente: a) coherencia, puesto que las medidas deben ser consistentes con las necesidades y prioridades; b) se adecuen a la exigencia de administrar los recursos públicos con un énfasis en la medición de los resultados y las metas alcanzadas; c) sistematización, que exige que las acciones sean planificadas, dotadas de recursos suficientes y permanentes; d) concentración de esfuerzos y reducción de la duplicidad; y, e) sean sujetas a examen, seguimiento y evaluación constantes.
  3. Focalización. Dado que la existencia de factores socio-ambientales, como la pobreza, la cesantía, la marginalidad, la desigual cobertura de servicios de justicia y prevención policial, entre otros, pueden contribuir a la aparición de conductas criminales y violentas, y de la victimización, se debe procurar la intervención y concentración de los esfuerzos preventivos, atendiendo a variables: a) socio-espaciales, b) en el plano local (barrios y municipios), c) con énfasis en los centros urbanos de población, y d) segmentos en mayor riesgo, por ejemplo, en sectores sociales con un menor acceso a la justicia, o más vulnerables a la acción criminal e inseguridad, como ocurre en el caso de las mujeres, las personas de más edad, los jóvenes, entre otros.
  4. Participación social y convocatoria. Atendido al hecho de que los factores que favorecen la criminalidad, violencia e inseguridad son múltiples y variados, por ello las medidas a ejecutar deben involucrar a diversos sectores de la sociedad. Las acciones deben responder a roles compartidos, pues las posibilidades de éxito serán mayores en la medida en que el conjunto de la comunidad nacional se involucre en él, haciéndose parte de una acción concertada, integral y permanente, asumiendo un criterio y enfoque clave, como que los sujetos y actores para la seguridad ciudadana son varios: desde los centros privados y las ONG, pasando por las propias víctimas y la acción de la comunidad, hasta la acción gubernamental y estatal.
  5. Énfasis socio-preventivo. La preservación y mejoramiento de la seguridad y factores de protección no se circunscriben únicamente a medidas de control, juzgamiento y cumplimiento de las penas. Un compo-

nente fundamental de toda política integral es la ejecución de acciones en el marco de la prevención social, que tiene como características intervenciones de más largo plazo, orientadas a condiciones que favorecen el desarrollo de conductas criminales y violentas, como también el desarrollo y fortalecimiento de factores de protección socio-preventivos y la promoción de habilidades comunitarias (desarrollo social). La acción de la propia comunidad es fundamental.

6. Énfasis situacional. Si bien el eje central y articulador de la acción debe ser la prevención social, en la mayoría de los casos circunstancias específicas asociadas a una alta concentración de factores de riesgo y la escasa, o muchas veces nula, vigilancia no admite postergaciones para la acción; a corto plazo debe desarrollarse y fortalecerse la intervención policial, se debe responder a necesidades inmediatas para impedir que se produzca el delito, y para reducir las oportunidades u ocasiones que favorecen que éstos se cometan en zonas de riesgo (zonas comerciales, escuelas, barrios, sistemas de transporte, sitios eriazos, etc.), aumentando el costo y los riesgos para el delincuente.
7. Coordinación, pues la complejidad del problema y sus manifestaciones obligan a una acción simultánea y en diversos planos. La coordinación intra- e interinstitucional constituye una condición básica para una labor intersectorial eficaz, por ello la coordinación debe ser vista más como un medio para una mayor eficiencia de las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana, que como una imposición de metas y acciones desde una institución estatal a otra. La coordinación supone una ventaja que fortalece y complementa los esfuerzos de instituciones que —directa e indirectamente— están llamadas a colaborar en la construcción de una mejor calidad de vida. En este contexto, el liderazgo debe ser compartido.

### **Énfasis en la participación social bajo el alero de una política pública**

Las iniciativas de las autoridades de gobierno no son suficientes para atacar las causas de la inseguridad. Es necesario sumar la acción de la comunidad organizada y definir políticas sociales integrales de largo alcance.

En efecto, la visión tradicional concibe la gestión en materia de seguridad en manos del Estado y sus órganos, como actores excluyentes y únicos. Hoy, el diseño e implementación de políticas públicas para la seguridad acontece en un contexto de transformación y modernización de la gestión.

La modernización del Estado implica un cambio en las relaciones del individuo con éste, y viceversa, y apunta al fortalecimiento y perfeccionamiento de su capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo (sustentabilidad social del desarrollo). Por ello, un giro significativo que marca el inicio de un cambio en la sociedad de hoy es la introducción, promoción y fortalecimiento del rol de la sociedad civil en objetivos de interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por organismos públicos especializados, como ocurría con la seguridad de las personas.

Para esto, hay que rescatar la relación entre democracia, seguridad y participación. En la medida en que la sociedad civil aporta elementos al diseño de estrategias de seguridad, se fortalece el sistema democrático. La participación es fundamental, ya que no se puede hablar de seguridad ciudadana si la ciudadanía está ausente del tratamiento de los grandes temas y preocupaciones sociales.

No hay duda de que corresponde al Estado asumir la tarea de crear condiciones de seguridad y armonía social que promuevan una mejor calidad de vida para cada uno de los miembros de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, tampoco cabe duda de que la educación y la participación son líneas de intervención fundamentales, así como el fortalecimiento de las redes solidarias en los grupos más vulnerables desde un punto de vista criminológico. La promoción de la participación ciudadana es concebida como una acción estratégica que en sí aporta enormes dividendos para la democracia y sus instituciones.

El problema es que en nuestro país el grado de asociacionismo, de confianza social, reciprocidad y compromiso cívico es relativamente bajo. Y ello se acompaña de cambios que marcan tendencias relevantes en materia de seguridad ciudadana y participación. Desde la década pasada, somos testigos de un proceso de 'municipalización' de la seguridad, que se evidencia a partir de esfuerzos locales en los que algunos alcaldes han desarrollado iniciativas de seguridad. Una segunda tendencia es la creciente convocatoria a una construcción de una política pública, ya no 'para' la gente sino 'con' la gen-

te. Una tercera tendencia, paralela a las anteriores, es la ‘despolicialización’ de la seguridad, que en ningún caso significa que la seguridad ciudadana no depende de la gestión policial, sino que progresivamente se ha ido tomando conciencia de que la seguridad de las personas —necesaria para el desarrollo de éstas y el progreso de la sociedad— no se alcanza exclusivamente a través de la acción de los organismos policiales, sino también a través del conjunto de la sociedad y del conjunto de los órganos del Estado. Estas tres tendencias revelan un avance solo parcial y al nivel intermedio en las organizaciones, siendo escaso el desarrollo de organizaciones de base comunitarias permanentes. Un porcentaje importante de la sociedad chilena tiene un bajo índice de participación y un reducido capital social (PNUD 2000b: 21).

La participación se logra a través de, por lo menos, dos mecanismos relevantes para estos efectos: el acceso a información necesaria y la creación de canales expeditos y redes para canalizar las inquietudes de la comunidad.

En el primer caso, existe la convicción de que sin información periódica y sistematizada no hay diagnósticos, sin diagnósticos no habrá intervención focalizada y acorde a las necesidades. Por ello, debe haber transparencia en la información necesaria para la toma de decisiones y las apreciaciones y valorización de los problemas que afectan a las personas y a la convivencia pacífica.

En Chile, desde 1997 existe un sistema confiable de registro de denuncias y detenidos por delitos de mayor connotación social, así como la ley 19.366 de drogas (desde 1999), en los ámbitos nacional, regional y comunal, que son responsabilidad del Ministerio del Interior. En este sistema, las policías —Carabineros y Policía de Investigaciones— remiten periódicamente las cifras de denuncia (estadística policial que refleja la criminalidad aparente). Esta información es de acceso público a través de la página web del Ministerio del Interior y cubre el 96% de la población del país, en 243 comunas de más de 10 mil habitantes, en una edición trimestral periódica ([www.interior.gov.cl/interior\\_inferior/index\\_seguridad.html](http://www.interior.gov.cl/interior_inferior/index_seguridad.html)).

Como complemento a lo anterior, desde 1999 el Ministerio del Interior viene aplicando encuestas de opinión y victimización en el Gran Santiago, que concentra alrededor del 42% de la población nacional, y encuestas en las comunas de mayor población del territorio nacional y que ayudan al diagnóstico y establecimiento de prioridades de intervención local.

En el segundo caso, la creación de canales expeditos para canalizar las

inquietudes de la comunidad, el desafío de una participación orientada a la prevención ha dado origen al programa: “Comuna Segura: Compromiso 100”, cuya filosofía, por así decirlo, radica en potenciar un compromiso que supone el 100% de la acción del Estado, el 100% de nuestros esfuerzos por alcanzar comunas más seguras y el 100% de la comunidad participando en este objetivo. Esta línea de acción considera la incorporación de la seguridad ciudadana como un área sensible dentro del proceso global de planificación de las distintas comunas, abordando el tema de la inseguridad en forma integral y focalizada, incluyéndolo como un hito relevante dentro del proceso de desarrollo local.

Para esto, el programa institucionaliza mecanismos de trabajo conjunto en el área de la participación y gestión local en seguridad ciudadana, abordando tópicos que van desde el acotamiento de las funciones de los municipios, la satisfacción de las necesidades de información, la asesoría técnica y la generación de canales de participación, hasta la asignación de recursos. En esencia, busca potenciar el papel del municipio en alianza con la comunidad representada, impulsando una estrategia de capacitación dirigida al personal municipal y creando la institucionalidad necesaria para una mayor vinculación, coordinación y cooperación entre los distintos actores locales relevantes.

Nuestra política es que cada municipio —a través de un consejo de seguridad<sup>8</sup>— se constituya en eje articulador de iniciativas en seguridad ciudadana en el espacio local, llevando adelante un proceso de planificación estratégica que ordene el desarrollo de planes y medidas específicas de prevención social, en estrecha coordinación con los demás órganos del Estado.

Este Consejo es presidido por el Alcalde, y está constituido por los dos concejales con más altas mayorías, así como, por un representante de Carabineros de Chile y otro de la Policía de Investigaciones. También se incorporan tres representantes de las juntas de vecinos y de otros organismos relevantes en el territorio comunal. El Consejo tiene como misiones principales elaborar y aprobar el Plan Comunal de Seguridad Ciudadana y selec-

---

8 Ante las dificultades encontradas para coordinar los esfuerzos de las numerosas y diversas instituciones involucradas en el campo de la prevención del delito y la necesidad de incorporar a la comunidad en tareas preventivas, siguiendo los modelos anglosajón y canadiense, se ha planteado la oportunidad de crear un organismo abocado al diseño, coordinación y tratamiento técnico de los planes y acciones de prevención social (Stansfacon y Brandon 1999). Ver también Naciones Unidas 1999.

cionar los proyectos que se postulen al Fondo Concursable. También participa del seguimiento de los proyectos y del Plan. Este programa considera la realización de diagnósticos locales, que permitan un exhaustivo reconocimiento de las condiciones locales de la inseguridad vecinal y contribuyan a la generación de los Planes Comunales de Seguridad Ciudadana. Estos planes fijan las grandes orientaciones en seguridad ciudadana de la respectiva comuna y proponen los objetivos y metas a lograr en un tiempo determinado. Cada Consejo cuenta con un fondo orientado a financiar proyectos vecinales en materias de prevención de la delincuencia y ocupación de los espacios públicos. Pueden participar todas las organizaciones sociales con personalidad jurídica, sin fines de lucro.

El programa se encuentra en ejecución en veinticuatro municipios del país, seleccionados mediante la aplicación ponderada de cinco variables: pobreza (35%), tasa de robo con violencia (20%), tasa de robo con fuerza (15%), violencia intrafamiliar (20%) y consumo de drogas (10%), beneficiando a más de dos millones de habitantes, distribuidos en doce comunas (Primera Fase<sup>9</sup>) durante el período 2001-2002, y otras doce durante el 2002-2003 (Segunda Fase)<sup>10</sup>, con una asignación especial a cada Fondo Concursable por un monto que varía entre 100 mil y 175 mil dólares, según comuna sobre 70 mil habitantes. El Fondo Concursable de 2001 ha permitido prestar apoyo a 363 proyectos comunitarios.

El valorar y estimular la representación de intereses y la participación organizada en la prevención social reenfoca al ciudadano común no solo como 'destinatario', sino también como 'interlocutor'. En consecuencia, se debe evitar toda intención de convertir estos medios y modalidades en mecanismos represores. En nuestro país, es fundamental el complemento entre las policías y la comunidad, a través de acciones en el plano de la prevención social. La prevención delictual es tarea de la policía, la prevención social es tarea de todos. Ello en atención al marco constitucional y jurídico que regula el rol de los diferentes actores. De esta forma, a la participación

---

9 Las comunas de la Primera Fase son: Copiapó (III Región), Ovalle (IV Región), Valparaíso (V Región), San Bernardo, Rencó, La Espejo, La Pintana, El Bosque, Santiago (región Metropolitana-Gran Santiago), Coronel y San Pedro de la Paz (VIII Región) y Valdivia (IX Región).

10 Las comunas de la Segunda Fase son: Calama (II Región), San Antonio (V Región), Talca y Linares (VII Región), Talcahuano (VIII Región), San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, Estación Central, Pudahuel, Macul y Melipilla (Región Metropolitana-Gran Santiago).

social, a través de instancias locales y de la sociedad organizada, deben necesariamente añadirse y asociarse conceptos tales como: prevención comunitaria; capital social y redes, y prevención social<sup>11</sup>.

Los términos claves en este contexto de actuación social y participativo han sido:

1. Desarrollo de diagnósticos y planes locales.
2. Asignación de recursos a través de fondos concursables.
3. Capacitación orientada a mejorar gestión técnico-comunitaria en seguridad ciudadana.
4. Definición de estrategias y modalidades de relación entre los actores.
5. Fijación de criterios de priorización.
6. Definición e institucionalización de mecanismos de participación, consulta y diagnóstico conjunto (Consejo y Secretarios técnicos).
7. Empoderamiento de la sociedad a través de la intervención socio-policial en 'barrios difíciles' o de la recuperación de espacios para la comunidad.

### **La modernización de la gestión en seguridad**

En la actualidad, la gestión de seguridad —más allá de la importancia del marco ético que la sustenta— obliga a ampliar el paradigma, considerando los modos y procedimientos, es decir, enfrentando la necesidad de realizar una gestión eficaz y moderna, proceso que debe necesariamente acompañarse de reformas en diversas facetas, como ocurre en nuestro país, por ejemplo, en materia de dependencia de las policías. Carabineros y Policía de Investigaciones dependen del Ministerio de Defensa Nacional, sin embargo, la responsabilidad en materia de seguridad interior, pública y ciudadana depende del Ministerio del Interior. Ello plantea una situación estructural que crea enormes dificultades para una óptima gestión.

---

11 Básicamente implica movilizar a los individuos y grupos para actuar sobre factores que impidan la participación de las personas en el desarrollo social y promover el desarrollo de comunidades 'sanas'. En otras palabras, se trata de una estrategia preventiva que involucra el diseño integrado de políticas sociales y programas de desarrollo que puedan ser incorporados en iniciativas multisectoriales de interés para la comunidad en general, atendiendo la presencia de factores de riesgo (Chinchilla y Rico 1997).

En esencia, nos enfrentamos a una labor para la cual no existen todas las condiciones necesarias para asegurar que lo que se hace es lo correcto y lo necesario. Por ello, la implementación de una política conducente a superar la criminalidad, la violencia y el temor, no está ajena a la agenda de modernización de las instituciones públicas, faltando aún desarrollar capacidades de trabajo a nivel intersectorial e interinstitucional, particularmente diagnóstico y evaluación de gestión, existiendo una distancia importante entre el deber ser y el ser, entre las aspiraciones y expectativas de la población y los resultados obtenidos.

Desde el punto de vista de la gestión, es posible identificar algunas deficiencias que —en nuestra opinión personal— contribuyen a acrecentar la urgente necesidad de mejorar las capacidades de gestión:

- El problema de la delincuencia, violencia e inseguridad ciudadana tiene su origen en una multiplicidad de elementos causales. Sin embargo, la acción pública mantiene aún importantes límites sectoriales que impiden un abordaje integral del problema.
- La planificación de los organismos públicos en este tema es de corto plazo. Aun cuando existan iniciativas que perduren en el tiempo, sus metas solo involucran resultados esperados para el año próximo (marco legal y presupuestario).
- Evaluaciones como las de procesos, resultados, impacto, calidad del servicio y satisfacción del usuario son poco frecuentes, especialmente, en el ámbito de la policía y administración de justicia.
- La acción en seguridad ciudadana es poco proactiva, no recoge las preocupaciones ciudadanas sino hasta que éstas irrumpen como escándalo público a través de los medios de comunicación, mientras que la mayor parte de las acciones de carácter preventivo no han incorporado la inseguridad como un criterio de focalización.
- La ausencia de un enfoque compartido para asumir una tarea que involucra a todos los órganos del Estado. Limitaciones estructurales, institucionales, presupuestarias y subjetivas (cultura institucional) facilitan y obstaculizan la adecuación de las propias instituciones a las políticas públicas.

Para hacer frente a las deficiencias detectadas, nos parece fundamental modernizar la acción incorporando un concepto de la gestión integral. La gestión integral en seguridad ciudadana es un proceso que va desde la construcción de un marco ético-político hasta la ejecución de acciones de intervención pública destinadas a producir cambios de las condiciones objetivas y subjetivas que afectan a la población. Entre las líneas de trabajo que deben fortalecerse se encuentran la investigación, la planificación y la aplicación de herramientas de apoyo a la gestión, como el monitoreo y la evaluación.

En materia de investigación, es posible y necesario promover la producción de conocimientos y propuestas haciendo alianzas con otras instituciones públicas y privadas, incentivando el debate de las ideas y apoyando, desde el gobierno central, líneas de investigaciones que se complementen en función de un análisis acabado del problema.

Respecto a la planificación, los problemas de delincuencia, violencia e inseguridad ciudadana abren un amplio espacio de intervención pública que necesita de estrategias pertinentes, coherentes, eficientes, eficaces y sostenibles. Una especial preocupación en esta materia, es el diseño de intervenciones intersectoriales para un problema que es multicausal.

Desde el punto de vista de las herramientas de apoyo a la gestión es fundamental favorecer la evaluación *ex post* destinada a conocer los efectos de las políticas en seguridad ciudadana y de informar las decisiones que afectan su continuidad, rediseño y asignación de recursos. En esta misma línea, es imprescindible trabajar en la instalación de un sistema de monitoreo que permita conocer los estados de avance de las acciones que lo conforman, centrando su observación en la cobertura, ejecución financiera, productos e impactos. Simultáneamente, los indicadores para el monitoreo y la evaluación *ex post* facilitarán la rendición de cuentas y la comunicación con la ciudadanía.

Los esfuerzos modernizadores de la gestión pública en seguridad ciudadana deberían llevarnos, en el mediano plazo, a logros como los siguientes:

- Diseño de nuevas estrategias de intervención intersectorial y multidisciplinarias.
- Mejorar la calidad de los diseños de intervención.
- Aumentar la efectividad de la acción en seguridad ciudadana.
- Conocer los cambios producidos por las acciones en las variables-problema que le dieron origen.

En lo inmediato, en este contexto, deben destacarse dos líneas de trabajo reciente. En el 2000 se ha impulsado la implementación de una estructura orgánica funcional permanente orientada a generar una mayor capacidad de conducción y el uso racional y complementario de los recursos humanos y técnicos disponibles en diversos organismos estatales (coordinación y sinergia).

En la convicción de que las políticas para enfrentar diversos problemas de una sociedad deben entenderse como complementarias y especializadas, una de las primeras tareas fue la creación de una institucionalidad en el marco de un propósito común. Para ello, el Ministerio del Interior cuenta con esta Subsecretaría del Interior y con el Comité de Coordinación Interministerial de Seguridad Ciudadana<sup>12</sup>, que reúne a todos los ministerios y servicios del Estado, así como a los jefes policiales, bajo una institucionalidad que permite la coordinación y focalización de los esfuerzos que debemos realizar. De la misma forma, en cada una de las trece regiones del país se ha constituido un Comité Regional de Seguridad Ciudadana<sup>13</sup>.

Una segunda línea de trabajo ha sido la adopción de un criterio de gestión-resultados y transparencia pública frente a la necesidad del diseño e implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo, tanto para el monitoreo y control permanente de las acciones frente a la criminalidad, violencia e inseguridad; como para una cuenta pública<sup>14</sup>.

---

12 Las funciones del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana son: a) apoyar las actividades del Ministerio del Interior en materia de seguridad ciudadana; b) implementar acciones, mecanismos y procedimientos, para promover y asegurar la participación, la coordinación y la colaboración de los diversos organismos involucrados; c) tomar conocimiento y evacuar informes sobre las tareas desarrolladas y el estado de implementación de las acciones en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana.

13 Las funciones del Comité Regional de Seguridad Ciudadana son: a) apoyar la aplicación de políticas y programas del Gobierno en materias de seguridad pública y ciudadana; b) planificar, coordinar, implementar y supervisar programas para la prevención del delito; c) seguimiento, monitoreo y evaluación de la situación de la seguridad ciudadana regional; d) proponer, promover, establecer criterios y dirigir estrategias y acciones de cooperación entre la ciudadanía y organismos gubernamentales en materia de prevención; e) informar periódicamente al Ministerio del Interior sobre el conjunto de las actividades realizadas por el CRSC y cada una de las instituciones que lo integran, en el ámbito de la prevención y la seguridad pública y ciudadana; f) coordinar y armonizar entre los distintos organismos en la Región las materias relativas a presupuesto y prioridades en materias de seguridad pública y ciudadana.

14 En el año 2000, el gobierno constituyó una interesante oferta pública en materia de seguridad ciudadana, conformada por iniciativas de fortalecimiento institucional, control de la delincuencia y ac-

Una tercera línea de trabajo, más allá de la asignación de recursos para la labor policial<sup>15</sup> y la reforma procesal penal en curso<sup>16</sup>, ha sido el fortalecimiento de los sistemas de información relacionados con la criminalidad y la labor policial. En forma resumida, éstos son:

---

ciones de intervención social dirigidas a menores, jóvenes, comunidad y familia. El 36% de estas acciones se concentraron en el ámbito preventivo, el 31% en el policial, un 29% en el ámbito del sistema de administración de justicia y un 4% en el de sistemas de información. Las acciones ejecutadas durante el 2001 se concentran en un 42% en el ámbito preventivo, un 31% en el ámbito del sistema de administración de justicia, un 22% en el policial y un 5% en el ámbito Sistema Nacional de Información. La mayor concentración en acciones de carácter preventivo resulta coherente con la prioridad que asigna el gobierno a las acciones destinadas a impedir que el delito se produzca, sin perjuicio de adoptar todas las medidas conducentes a esclarecerlo una vez que ha tenido lugar.

- 15 El porcentaje del presupuesto nacional asignado a ambas instituciones policiales ha variado de manera importante en la última década. El porte fiscal por cada carabinero era en 1990 de M\$ 1.263,9, mientras que en 2000 éste aumentó a M\$ 5.610,7 lo que representa un crecimiento de un 343,9%. En el caso de la Policía de Investigaciones, en 1990 la relación funcionario/aporte fiscal era de M\$ 2.133,6, luego, en 2000 llegó a M\$ 10.320,9, que equivale a un 383,7% más. El presupuesto de Carabineros se ha visto incrementado en un 475,1%, variando de M\$ 38.346.537 en 1990, a M\$ 220.541.440 en 2001. De igual manera que el presupuesto, su dotación ha crecido de 30.341 funcionarios en 1990 a un poco más de 36.200 en el año 2000, es decir, un aumento de 19,5%, lo que corresponde a casi 6.000 carabineros más. En el caso de la Policía de Investigaciones, la dotación de funcionarios también ha aumentado, de 4.700 en 1990 a 5.840 en 2000. Es decir, un aumento de 24,3% que corresponde a 1.140 funcionarios de Investigaciones más. En 1998 Carabineros contaba con 4.325 vehículos de los cuales el 32,7% se concentraba en la Jefatura de Zona Metropolitana. El aporte fiscal especial para la dotación de vehículos de Carabineros desde 1999 al 2000 ha permitido un aumento de 812 vehículos asignados en el marco del Plan Cuadrante para la RM. Con este aporte especial, la dotación de vehículos en la Jefatura de Zona Metropolitana aumenta de 1.400 a 2.200 el 2001, lo que equivale a un crecimiento de más de un 50% en la cobertura policial. Ello implica que la respuesta y reacción ante la demanda de auxilio deben ser más breves, que la capacidad de perfilar una policía de proximidad —cercana al ciudadano común— hoy es mejor que nunca antes.
- 16 La reforma procesal penal derogó el procedimiento existente en el país desde 1906, e instauró un proceso marcadamente acusatorio, instalando el juicio oral como etapa central del proceso y haciendo el procedimiento penal funcional a las principales garantías del debido proceso. El nuevo procedimiento tiene tres etapas principales investigación, preparación del juicio oral y juicio oral. La reforma divide las distintas funciones dentro del sistema en órganos diferentes: a) Ministerio Público, que debe dirigir la investigación, ejercer la acción penal pública y sustentar dicha acusación en el juicio oral; b) dos tipos de tribunales: 1) los jueces de garantía a cargo de velar por el correcto desarrollo de las etapas de investigación e intermedia y 2) el tribunal oral en lo penal, a cargo de resolver, en un juicio oral y público, los procesos que hayan llegado a esta última etapa.; c) la defensa está a cargo de la Defensoría Penal Pública, la que debe dar asistencia gratuita a todos aquellos que no tengan recursos para solventarla.

**Desarrollo de sistemas de información:**

1. Fijación de parámetros de registro y perfeccionamiento de la estadística policial.
2. Creación de equipos mixtos o interinstitucionales de análisis y seguimiento de la problemática asociada a la criminalidad.
3. Desarrollo de sistemas de información geográfico-delictual y preventivo (social).
4. Disseminación de información pública relevante a diversos actores.
5. Aplicación de encuestas de victimización y percepción.
6. Creación de un sistema nacional de información criminal (SINI-CRIM).

**En lo policial:**

1. Fijación de metas para la policía.
2. Fijación de indicadores de gestión.
3. Fijación de cuentas públicas periódicas.
4. Fijación de criterios de calidad de atención a usuarios.
5. Recursos para la prevención situacional.

**Desafíos para una eficaz gestión en seguridad ciudadana:  
conclusiones**

En Chile, la seguridad es un tema que compete al conjunto de la sociedad, por tanto es asumida como una política de Estado.

---

La reforma entró en vigencia en forma gradual (2000), y está fijada en cinco fechas: 16 de octubre de 2000 para la IX y IV región; 16 de octubre de 2001 para la II, III y VII; 16 de octubre de 2002 le corresponderá a las regiones I, XI, y XII; el 16 de octubre de 2003 a las regiones V, VI, VIII y X, y, por último, en octubre de 2004 la región metropolitana. Este esfuerzo implica un costo total actualizado de aproximadamente 341 mil millones de pesos (cerca de US\$ 507 millones), de ellos 199 mil millones de pesos son destinados a inversión (58%), mientras que 142 mil millones de pesos se destinan al funcionamiento en régimen del nuevo sistema (operación) (42%). A partir del año 2005 el estado destinará 142 mil millones de pesos anuales para el funcionamiento en todo el país del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Las respuestas al desafío que plantea la inseguridad ciudadana tienen distintos grados de dificultad y diversas aproximaciones o formas de materialización. En este sentido, nuestra experiencia nos permite señalar y sugerir que deben considerarse, al menos, cuatro aspectos:

El primero, es la conceptualización de la seguridad ciudadana, que va más allá de la concepción vinculada a la acción represiva del Estado o meramente policial ante la acción delictiva. La seguridad ciudadana no es sólo un problema meramente policial. Es una condición que depende de diversos factores que afectan la calidad de vida, y ello resulta de su focalización en la figura del ser humano, como individuo y ser social.

Segundo, vivimos insertos en una sociedad y cultura cada vez más violenta, donde la inseguridad afecta a unos más que a otros, y donde las personas no necesariamente hacen distinciones, ya sean objetivas, razonables o justificadas respecto de la naturaleza del problema. La inseguridad, la criminalidad y la violencia son un problema político, social y técnico que tiene diferentes aristas.

En tercer lugar, la delincuencia, la violencia y la inseguridad son problemas que tienen un componente social, económico y político. De ahí la necesidad de orientar nuestros esfuerzos a poner en primer plano de importancia los aspectos sociales y, en particular, la solución de aquellos relativos a la pobreza, la desigualdad y la violencia, relacionados con la inseguridad.

En cuarto lugar, las amenazas a la seguridad de las personas surgen no solo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad, en cuanto éstos no ayudan a garantizar el pleno ejercicio de los derechos. De esta forma, la seguridad ciudadana se asocia a los procesos de desarrollo social y modernización del Estado. En consecuencia, los esfuerzos deben orientarse a mejorar la capacidad de administrar problemas ligados a la seguridad ciudadana, por vía de la implementación de una política que:

Por un lado, involucre una mayor participación de la ciudadanía y de los diversos agentes que directa e indirectamente contribuyen en la construcción de una mejor calidad de vida para las personas en nuestras ciudades.

Que, al mismo tiempo, asegure una mayor disponibilidad de información, para efectuar diagnósticos finos y oportunos, posibilitando la focalización de esfuerzos.

Que, por otro lado, ponga énfasis tanto sobre la prevención como en el control de la delincuencia.

Que asegure, además, mayor acceso a la justicia y reparación para las víctimas, por vía de una mejora de la eficacia del sistema de administración de justicia criminal.

Que promueva la modernización y mejoramiento de la gestión de las instituciones de prevención, control y rehabilitación.

Que considere una amplia gama de tareas y acciones en ámbitos complementarios, como son: las informaciones, estudios y análisis sobre la criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana; el desarrollo de las instituciones policiales a través de modelos de actuación y gestión eficientes en el marco de sociedades democráticas; el desarrollo legislativo y la modernización judicial-penitenciaria; el fortalecimiento de la prevención social, la participación comunitaria y la educación preventiva; y, finalmente, la coordinación intersectorial pública y privada.

## Bibliografía

Ashworth, Andrew

1995 *Sentencing and criminal justice*. Londres, Butterworths.

Burgos, Jorge y Patricio Tudela

2001 *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), documento de trabajo N° 20, noviembre.

Chinchilla, Laura y José María Rico

1997 *La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina*. Centro para la Administración de Justicia, Miami: Florida International University.

Naciones Unidas

1999 *Participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia*. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Documento de antecedentes para el curso práctico sobre participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia. A/CONF.187/11. 17 diciembre.

- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez  
1999 Santiago, una ciudad con temor. En: *Temas Sociales*, SUR, N° 26.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
2000 *Desarrollo humano en Chile. Informe 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD, marzo.
- 
- 2000b *Desarrollo humano en Chile. Informe 2000. Sinopsis*. Santiago: PNUD, marzo.
- Sherman, William et al.  
1997 *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What Promising*. Washington: Institute of Justice.
- Stansfacon, Daniel y Brandon Welsh  
1999 *Digesto de prevención del delito. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad comunitaria*. Canadá: Centro Internacional para la Prevención del Delito.
- Torres, Emilio y Patricio de la Puente  
2001 Modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década. En: *Revista MAD*, N° 4, mayo. Santiago: Departamento de Antropología de la Universidad de Chile.
- Tudela, Patricio  
1998 Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia. En: *Cuadernos de Criminología*, N° 8. Santiago: Instituto de Criminología - Policía de Investigaciones de Chile.
- 
- 1998b Seguridad ciudadana en sectores populares: En torno a las soluciones. En: *Nociones de una ciudadanía que crece*. Correa, E. y M. Noe (edit.). Santiago: FLACSO.
- 
- 2001 Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana. En: *Nuevos escenarios en los procesos de asociación e integración regional. Desafíos y realidades*. Konrad Adenauer Stiftung. Santiago, diciembre.

- 
- 2001b Seguridad y políticas públicas. En: Revista *Política y Estrategia*, N° 83, junio. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

# Salud, violencia e inseguridad

Alberto Concha Eastman, MD, MSc

## El contexto

Para abordar el tema de la violencia, la inseguridad y sus efectos en la salud de las comunidades, primeramente, ubicamos el marco conceptual bajo el que se desarrollará el tema. Reafirmar que la salud y el bienestar van ligados al desarrollo de los pueblos, ayuda a entender por qué problemas sociales como la violencia y la inseguridad tienen efectos, casi siempre negativos, sobre la salud individual y colectiva.

Este documento se desarrolla bajo la concepción de ‘seguridad ciudadana’ referida a la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente. La inseguridad puede ser percibida, subjetiva (percepción muchas veces basada en la realidad) o, peor aún, objetiva y derivada de haber sufrido un hecho violento contra la persona misma, contra sus bienes o contra ambos. Virtual o realmente, todos nos sentimos afectados por

---

\* MD, MSc. Organización Panamericana de la Salud

la inseguridad. La seguridad rodea el desarrollo humano, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado.

No se consideran, en este contexto, otras concepciones de seguridad, como por ejemplo la 'seguridad del Estado' que hace referencia a la salvaguarda que los gobiernos deben asumir para prevenir potenciales o reales amenazas de otros países contra la soberanía de sus fronteras. O la llamada 'doctrina de seguridad nacional', impulsada en varios países de América Latina en las décadas del 70 y del 80 por regímenes militares y dictatoriales, con el apoyo de los EEUU, y que consistió básicamente en definir que el 'enemigo interno' eran los propios pueblos que protestaban por las injusticias sociales y económicas y reclamaban el derecho a no ser excluidos de los beneficios del desarrollo, y que en su momento tuvo nefastas consecuencias para la democracia. Con solo mencionar los casos de Chile y Argentina, bajo prolongados años de dictaduras de Pinochet, en el primero, y de Videla, Galtieri y demás, en el segundo, se entiende cómo se vivió la 'seguridad nacional' en estos países.

Se entiende como 'violencia': "una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual, en su libertad de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o a sí mismas, con un fin que puede ser predeterminado o no" (definición adaptada de Rosenberg et al. 1992). Esta definición no pretende reemplazar ni acondicionar las más específicas contenidas en las leyes y que protegen a la policía, agentes de persecución criminal y soldados en general, en las que se hacen diferencias respecto a la legalidad o no del uso de la fuerza, o de armas, cuando se persigue a delincuentes o en acciones de guerra. Se distinguen tres componentes básicos en esta definición: a) la intencionalidad en el uso de la fuerza o del poder, b) la generación de un daño, y c) el fin perseguido, en el que subyace el ejercicio de alguna forma de poder, bien sea a nivel del hogar, público o de grupo (Franco 1999).

La violencia es la expresión de una relación en la que el conflicto que la precede, bien sea familiar, interpersonal, social o político, no se resolvió y el o los actores optan por la agresión. Interesa definir en este contexto que el ámbito específico es la 'violencia social', o sea, la que rompe la convivencia, la tolerancia por la diferencia, el derecho al disfrute de los espacios públicos, y que se da en los ambientes familiar, social, en la calle o en las ins-

tituciones públicas o privadas. Es la violencia que resulta de “una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación” (Guzmán 1994).

Si bien hay matices en los conceptos expresados de ‘seguridad y violencia’ que los hacen diferentes, en la práctica sus efectos se entrecruzan. Hechos de inseguridad suelen acompañarse de violencia pero no necesariamente van juntos, tal como acontece con los llamados crímenes de ‘cuello blanco’. Así mismo, y en la mayor parte de las ocasiones, los actos violentos conllevan una significativa dosis de inseguridad.

Ahora bien, además de disponer de definiciones operativas, es necesario conocer, profundizar, sobre las circunstancias y ambientes en que se desarrollan hechos de violencia e inseguridad. Ese es un paso obligado para la aproximación al problema y a las soluciones que deben implementarse, base —además— para entender con mayor precisión el rol del sector salud para su abordaje. No estamos enfrentando un problema único, sino diferentes y complejas formas de violencia e inseguridad. Cada forma tiene efectos específicos en la salud de quienes sufren este tipo de hechos traumáticos.

Algunos ejemplos permiten ver los escenarios en que suceden diariamente hechos de inseguridad y violencia. Una joven violada es víctima de la inseguridad social y de la actitud violenta del violador, de ese acto vil no solo tendrá un trauma psicológico de enormes e impredecibles proporciones sino también el riesgo de sufrir infecciones, embarazo no deseado y lesiones físicas. Tras un asesinato queda orfandad, crisis económica, trauma psicológico y sensación de desamparo. Un robo, un atraco, con o sin heridos, intimidada, choca con las formas de convivencia que preciamos tener. En fin, los efectos inmediatos o de mediano y largo plazo, en salud y en lo social, son abundantes y variados.

En otros documentos (Concha-Eastman 1988) he mencionado el siguiente caso por la connotación en que se dio y porque permite valorar la múltiple causalidad del problema así como la necesaria acción decidida, conjunta y novedosa de parte de diversos sectores de los gobiernos.

En una ciudad un hombre de unos treinta y cinco años, taxista, con su vivienda en un barrio popular, fue acusado de homicidio. La historia se inició dos meses atrás, cuando un grupo de muchachos del vecindario escribió algunos grafitos, no dirigidos contra él, en la pared de su casa. Él les solici-

tó que no lo hicieran de nuevo porque le costaba un dinero extra pintar la pared. Cuando el hecho se dio en una tercera ocasión, el taxista le dio varios puñetazos y patadas a uno de los jóvenes, de aproximadamente 14 años, y como consecuencia de tales golpes el joven sufrió una hemorragia por ruptura del hígado y murió. El taxista huyó. Al día siguiente una emisora recibe una llamada telefónica de este hombre, quien solicita al medio de comunicación ser escuchado y pasa a explicar sus puntos de vista y los hechos. Dice que se esconde porque no cree en la justicia, reconoce su error por haber actuado por mano propia y manifiesta su intención de entregarse a las autoridades bajo la condición de no ser llevado a una cárcel común a la que considera una escuela del crimen, pregunta cuál será la suerte de su joven esposa y su pequeña hija mientras permanece en prisión. Señala, incluso, que teme perder a su esposa, que podría buscar a otro hombre que le ayude o prostituirse para alimentar a su pequeña.

De una manera clara, en esta dramática y espontánea declaración se evidencian varias facetas interconexas del fenómeno social de inseguridad y violencia: falta de capacidad para dialogar y resolver un conflicto, irrespeto al derecho ajeno, intolerancia, desconfianza y temor en los sistemas judicial y carcelario, falta de garantías sociales para la supervivencia de su familia, entre otros. De hecho, el sistema, el establecimiento estatal y social, no tiene respuesta ágil a los interrogantes que este caso plantea. Pero más aún, con absoluta claridad desnuda la tremenda ineficacia de las políticas de castigo en las que no se involucren alternativas de socialización y/o trabajo. La solución, o sea la cárcel, no toca las raíces del problema. Solo se busca el castigo, que paradójicamente no tiene el efecto ejemplarizante que pretende tener. El propio taxista sugirió una salida: “permítanme trabajar de día, y dormir en el penal. Yo necesito trabajar”.

Si creemos en su versión, nos preguntamos: ¿quién es el culpable o responsable de esa acción? ¿Dónde están las raíces del conflicto?

Hay inseguridad y se ejerce violencia desde las oficinas estatales, en la escuela, en la familia, en el trabajo, en el campo y en las calles. La ejerce un político o gobernante que se enriquece ilícitamente directa o indirectamente de las arcas del Estado; un padre de familia que irrespeta a su esposa y a sus hijos, los golpea y humilla; un joven que sale de su casa y se une a una pandilla para robar, violar, herir o matar; los miembros del crimen organizado que trafican narcóticos con todas sus secuelas y lo hacen especialmen-

te en los centros urbanos; la policía y el Estado que viola los derechos humanos; el funcionario público que atenta contra los derechos del ciudadano que se acerca a solicitar sus servicios, y en casos extremos y dolorosos, como en mi país, donde la guerrilla y los paramilitares se confunden ante los ojos del campesino indefenso, que opta obligadamente por desplazarse a una ciudad extraña.

El tema no solo preocupa y es competencia de las instituciones nacionales que tienen responsabilidad formal de la prevención, control o castigo de la violencia e inseguridad, lo es también del ciudadano que de una manera u otra, es una víctima, o teme serlo, de un hecho que le arrebató su tranquilidad o le haga daño a su persona. Interesa igualmente a los organismos no gubernamentales y a las agencias internacionales.

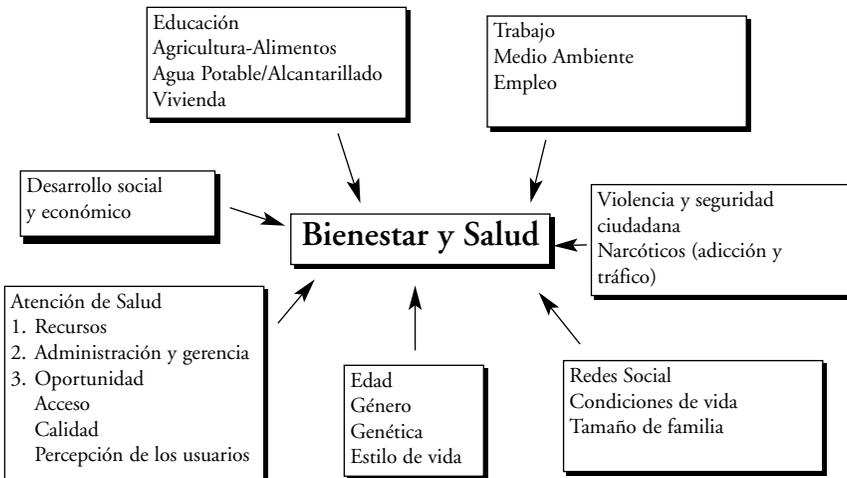
La exposición a la violencia es traumática, no solo por los daños inmediatos sino que también contribuye a empeorar la salud, reduce la capacidad de movilización (en particular en situaciones de mayor riesgo), genera inestabilidad emocional y limita la convivencia. Los servicios de salud pueden ser afectados por guerras o conflictos internos (así se vivió en El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante las guerras civiles de estos países en la década del 80), y ocurre actualmente en las zonas rurales de Colombia. Como caso extremo, pero no inusual en tiempos de conflicto armado, en este país, en febrero de 2002, una madre que era conducida en una ambulancia hacia un hospital para ser atendida de parto murió con su bebé y el chofer del vehículo, al caer a un río cuyo puente había sido destruido por la guerrilla horas antes.

Los pobladores de las zonas de conflicto armado, o donde la violencia social es alta, tienen mayor riesgo de enfermar por causa de los desplazamientos involuntarios con el consecuente aumento de personas en zonas urbanas, mayor destrucción ambiental incluyendo fuentes de agua. Además, las personas que están bajo tratamientos prolongados tienen menor acceso a los servicios, a los medicamentos y en consecuencia la adherencia a los tratamientos se disminuye sensiblemente, todo esto con efectos de corto o largo lazo. La población es una víctima colectiva, así lo reconoce, siente y lo vive y, en esa medida, exige soluciones, con o sin su participación.

## Los determinantes de salud y enfermedad

¿Quiénes son responsables de la situación de inseguridad y violencia en las calles, barrios y zonas rurales de nuestros países latinoamericanos? Para entender con mayor claridad el fenómeno de la creciente violencia e inseguridad, es necesario buscar la génesis de su magnitud y formas de expresión en lo que llamamos los determinantes del bienestar. Parto de la premisa de que los seres humanos no son violentos por naturaleza ni los comportamientos agresivo y ‘anti-social’ se dan por generación espontánea, sino que son aprendidos de las demás personas, de lo que —básicamente— en la infancia y luego en la adolescencia y juventud se observa, se imita, se evita, se rechaza, se asimila o se combate.

### Determinantes de Salud



### Modelo

Los determinantes de la salud y del bienestar se dan en el contexto múltiple del desarrollo social, del trabajo, de la educación, de los servicios públicos y de salud y en lo biológico, tal como fue señalado en su momento por la Organización Mundial de la Salud, en 1994 (Tarimo y Webster). Para adaptar

ese modelo a los nuevos retos hemos anexado los componentes de Violencia, Seguridad, Adicción y Tráfico de Narcóticos que facilitan la identificación de las relaciones e interfaces salud-seguridad-violencia.

Desde la perspectiva de salud pública, la violencia y la inseguridad son un problema porque: 1) Producen una alta carga de mortalidad y morbilidad evitable, que afecta especialmente a los niños, las niñas, las mujeres y los jóvenes; 2) Requieren un elevado valor en la atención médica y, en ocasiones, distorsionan la atención de otros pacientes por la urgencia que demandan las víctimas de la violencia; 3) Afectan, no solo a la víctima sino también a la familia y su entorno, con efectos negativos inmediatos en lo económico, social y psicológico y también con impactos de mediano y largo plazo; y 4) Afectan de manera negativa al desarrollo social y económico de comunidades y países.

Preguntarse si el derecho a la seguridad y la no-violencia se aplica por igual a todos los habitantes de la ciudad o del campo, es también preguntarse si a esos habitantes se les han dado las oportunidades sociales de educación, trabajo, recreación, techo y seguridad social que otros tenemos. ¿Son equitativas las garantías del Estado para brindar protección a los ciudadanos? El Foro Europeo para la Seguridad Urbana enfatiza en el concepto de ‘Seguridad Urbana’ como la “coproducción de las buenas cosas públicas” (Catherine, V. y M. Michael 1994), y el favorecer y crear espacios públicos que le permitan al ciudadano disfrutar de las ventajas del desarrollo. Es decir, democracia y seguridad son conceptos íntimamente ligados. Un filósofo colombiano decía con precisión que: “la mejor vacuna contra la violencia y la inseguridad es el pleno ejercicio de la democracia”, o sea de los derechos sociales, políticos e individuales hacia un mundo más justo y equitativo.

En un interesante análisis sobre las causas de la violencia en Chile, Gabriel Salazar (2001: 91-110) pone de manifiesto los contextos históricos en que la sociedad chilena, considerada como una de las menos violentas e inseguras de América Latina, ha pasado de una sociedad amable —con fuertes lazos de convivencia, solidaridad y unión (‘tejido social’), no solo entre miembros de familias sino entre comunidades que mancomunadamente construyeron sus viviendas, espacios de recreación y se apoyaron en la creación de fuerzas de trabajo— a una sociedad insegura, donde se viven rivalidades generacionales, en la que los jóvenes (‘cabros jóvenes’) son casi enemi-

gos dentro del propio seno familiar y por supuesto en la vecindad. La falta de trabajo, la adicción a drogas y alcohol, los embarazos a temprana edad de las adolescentes y la actitud ante la vida en general, hace que los jóvenes sean vistos de manera diferente a como lo fueron sus padres por sus abuelos y vecinos. ¿Qué ha cambiado entonces en la sociedad chilena y, en el mismo sentido, en otras latitudes de América Latina para hacer de esta situación un lugar común a varios países?

Con base en un análisis de la formación del estado chileno en lo económico y social, desde inicios del siglo XIX, Salazar sustenta su planteamiento así: “Es evidente que, tras imponerse avasalladoramente el modelo neoliberal y la llamada ‘flexibilización de las relaciones laborales’, el conflicto social, de ser abierto, objetivo, público y estructural durante la democracia anterior al golpe de estado de 1973, se ha tornado ahora hermético, subjetivo, privado y vecinal. La violencia, en esta coyuntura, tienden a practicarla los afectados dirigiéndola contra sí mismos o contra los suyos” (Salazar 2001: 98). Su hipótesis, para el caso chileno, incorpora el análisis de lo económico y lo político de fin del siglo XX en Chile con las formas nuevas de violencia e inseguridad que practican, en particular, los ‘cabros jóvenes’ sin esperanzas de un futuro claro.

Partir de reconocer que la violencia y la inseguridad tienen causas múltiples, bien sean macro estructurales o a nivel del ambiente familiar, nos abre la puerta al análisis de la realidad de América Latina. Nuestra historia como naciones y la búsqueda de la identidad de los pueblos con su pasado y de la construcción de una sociedad más amable y habitable.

El incremento de los hechos violentos, la aparición de formas modernas y tecnificadas de hacer violencia y el cambio en la percepción de la población, provocan efectos sociales y para el desarrollo, tales como:

- a) En términos sociales y culturales, se reduce significativamente la calidad de vida de la población, en la interacción social se produce la reducción de la ciudadanía y aparecen nuevas formas de socialización, cambia el comportamiento de la población (angustia, desamparo), disminuye la solidaridad humana, la percepción de inseguridad se integra a otros ámbitos (económicos, ecológicos), se impone una homogeneización paralela a la exclusión del otro (incluso física) y se restringen las identidades de grupo.

- b) En términos económicos, se incrementan los costos de las actividades económicas, se reducen las posibilidades de inversión externa, se disminuye la rentabilidad social del capital. En los países de violencia elevada, los costos representan una proporción significativa del PIB. Los gastos en protección y los efectos directos del crimen fueron estimados en un estudio del BID en cerca del 14.2% del PIB en América Latina, o sea, US\$ 168.000 millones (Londoño y Guerrero 1999). Existe una 'economía' de la violencia y del crimen, que se puede medir por el balance entre los costos, los riesgos y los beneficios. En este sentido, las probabilidades de ser aprehendido y recibir castigo (llámese a esto impunidad cuando el sistema no funciona), son menores que los costos, inclinando la balanza hacia la comisión del delito o del acto violento (Ehrlich 1997). Por supuesto que cuanto más débil sea el Estado mayores son las posibilidades de que la actividad delictiva se extienda.
- c) En términos urbanos, se observa una sensible reducción del espacio en la ciudad así como del tiempo para disfrutarla, se la militariza, se incrementa la segregación urbana, se amuralla el espacio privado y desaparece el público. La ciudad va perdiendo los espacios públicos y cívicos, y generalizando la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que entre la población se erosiona la condición de ciudadanía, en la urbe se relega su carácter comunitario (Carrión 1996).
- d) En términos del sector salud, distrae los gastos de salud hacia lesiones y emergencias provenientes de la violencia. El estudio realizado en seis países de América Latina estimó en US\$ 2.000 millones los costos de atención médica y en US\$ 17.000 millones la destrucción del capital humano por muerte prematura o discapacidad entre víctimas de hechos violentos. Por países, los costos en salud fueron, en porcentajes del PIB, el 4.3% en El Salvador, el 5.0% en Colombia, el 0.3% en Venezuela, el 1.9% en Brasil, el 1.5% en Perú y el 1.3% en México.

## **Justicia, libertad, equidad y solidaridad**

Al final de la segunda guerra mundial, cuatro principios democráticos florecieron como básicos para la reconstrucción de la paz: justicia, libertad,

equidad y solidaridad (Mayor 1996: 29-32). No puede haber democracia si no hay seguridad y estabilidad social, o sea: empleo, techo, alimentación y educación. Se requiere un mínimo de seguridad para avanzar en el desarrollo. El desarrollo por sí mismo no garantiza la seguridad. En las raíces de los conflictos interpersonales o sociales que acompañan o preceden actos violentos y hechos de inseguridad se identifica la ausencia o debilidad del estado para garantizar la existencia de sociedades más equitativas y no excluyentes. No solamente se necesita disfrutar de la ausencia de guerra o de conflictos sociales con altos índices de violencia, también es necesario construir la convivencia, la tolerancia y el respeto por las ideas diferentes. La violencia resulta de la negativa a compartir, de la exclusión social o de la falta de educación. Una cultura de convivencia y paz hace referencia a significativas formas de reforzar la relación entre paz, desarrollo, justicia y prácticas democráticas, y de asegurar una amplia cobertura de potenciales beneficiarios (Atherley 1996).

Hay que invertir en desarrollo social y económico como una de las formas más seguras de construir sólidos fundamentos para una paz duradera, tanto internamente en un país como entre países.

Para lograr sociedades más justas y democráticas se requiere seguridad para la gente, para disfrutar de las cosas buenas y más aún para 'invertir' en sí mismos. "Democracia no significa nada sin seguridad y estabilidad" (Ruffin 1996), al tiempo que "el desarrollo sostenido no es una tarea fácil, aun en sociedades en paz (...) Los pueblos con larga historia de conflictos violentos se ven igualmente abocados a la pérdida de años de cultura, creatividad, legados" (Dufour 1996: 12-14). Estamos, entonces, ante una realidad en la que lo fundamental no es el debate teórico, filosófico sino un debate para tomar decisiones, para decidir qué hacer. Si bien tal vez no existan 'puntos de no retorno', no hay que permitir que las situaciones empeoren a tal extremo que sea cada vez más difícil y compleja su resolución definitiva. Salud y seguridad se refuerzan mutuamente: si la economía se vuelve inestable las infraestructuras de la nación también se colapsan, incluyendo por supuesto a la salud.

La violencia, puede afirmarse entonces, resulta de la negativa a compartir, de la exclusión social o de la falta de educación. La desigualdad social, medida por el Coeficiente Gini, se ha asociado con el crimen y la violencia de tal forma que "un incremento de un punto en el coeficiente se co-

rrelaciona con un 1.5% de incremento en las tasas de homicidios y un incremento de 2.6% en las tasas de robos, pero si la situación de desigualdad empeora permanentemente los efectos permanentes son 3.7 y 4.3 veces más altos para homicidios y robos (Fajnzylbr, Lederman y Loaiza 2001: 29)”.

El acto violento es el resultado de un proceso en el que distintos factores interactúan. La violencia no es un hecho puntual que concluye con una víctima, porque hay etapas anteriores y posteriores que son parte del proceso.

### **Cómo abordar las posibles soluciones**

En la búsqueda de soluciones se proponen los siguientes criterios mínimos: 1) La multicausalidad que favorece la inseguridad y violencia implica mejorar la colaboración entre entidades gubernamentales para definir acciones multifacéticas; 2) Se requiere disponer de información confiable y oportuna sobre las circunstancias y características en que se presentan los hechos; 3) Privilegiar lo preventivo implica enfocarse en la causalidad y no solo en los efectos; 4) Las intervenciones deben ser planificadas y con enfoque social y no a voluntad de los gobernantes de turno, o sea que se tomen como políticas sostenibles y de mediano a largo plazo. El recuperar el daño producido no es de corto plazo; 5) La participación de la sociedad es requisito indispensable para mejorar la posibilidad de éxito; 6) Las condiciones locales dan la pauta para el diseño de las políticas y, en tal sentido, se invita a la sociedad a pensar con imaginación y a proponer innovaciones en la búsqueda de soluciones. Ningún sector social debe ser o sentirse marginado en su participación.

El trabajo en equipo de diversas disciplinas científicas —como: epidemiología, salud pública, sociología, antropología, psicología, trabajo social, criminología, economía y, en fin, todas aquellas que comparten la idea de que los comportamientos violentos y la inseguridad deben ser objeto de estudio sistemático y continuo— se observa hoy en día como una forma común de trabajo. El aporte de estas disciplinas ha permitido avanzar de una manera significativa en la comprensión, identificación y práctica de medidas preventivas.

Si se reconoce que las necesidades de salud de la población se ligan con el desarrollo social, se entienden con más claridad las interrelaciones entre inseguridad y violencia, por un lado, y salud y desarrollo social por el otro. Dos caras de la misma moneda. Por ser problemas de causas múltiples, las soluciones también son de diversa dimensión. Seguridad, bienestar y justicia son bienes públicos.

La interfaz entre violencia, seguridad y salud es muy amplia. Salud se relaciona con seguridad puesto que toca lo relativo a ingresos, educación y democracia. Abordar el problema de inseguridad como uno de salud pública y aplicar sus métodos permite: evaluación de riesgos, prevención, protección y compensación.

La identificación de áreas de colaboración intersectorial que permitan conocer las prioridades de salud y sociales, abre espacios hacia un accionar más claro; por ejemplo: recursos humanos, nutrición, enfermedades de la infancia y del embarazo. Esto permite mostrar lazos de solidaridad, de fortalecimiento del tejido social al unir poblaciones con problemas de salud en la búsqueda de soluciones diferentes a la destrucción y aniquilamiento de los contrarios. Salud puede jugar un rol especial en estas circunstancias (Mac Queen y Santa Bárbara 1998).

Es necesario el reconocimiento del sufrimiento de una persona que ha sido herida o de sus familiares cuando la persona ha sido asesinada. Salud juega un rol clave, en especial cuando se atienden las víctimas, esto puede darse en el marco de una 'acción humanitaria', e incluso verlo desde una perspectiva de resolución de conflictos, post-conflicto, reconstrucción y estrategia de desarrollo.

Los Principios de Maputo (ICRC-WHO-UNICEF) para aplicarse a las víctimas de minas antipersonales, también deben ser tenidos en cuenta para otras víctimas de violencia e inseguridad, ellos son:

1. No discriminar a las víctimas.
2. Aproximación integral y coordinada:
  - Prevención; incluye advertencia de distinta forma.
  - Vigilancia epidemiológica.
  - Manejo y control de los heridos: pre-hospital, primeros auxilios, transporte, servicios de emergencia, bancos de sangre.
  - Reintegración socio económica y rehabilitación.

3. Coparticipación, intersectorialidad e integración entre diversos programas de asistencia.
4. Elaboración de políticas para la asistencia a víctimas.
5. Transparencia y eficacia.
6. Iniciativa y acercamiento de desarrollo sostenible.
7. Empoderamiento de las víctimas y de sus derechos.

Para reconstruir el tejido social; o sea, los lazos de solidaridad y apoyo mutuo que las comunidades o las familias tienen y utilizan para reforzar sus sentimientos como seres sociales que somos, y que cierra las puertas del aislamiento, las comunidades afectadas por la inseguridad requieren recuperar la confianza en las instituciones que deben velar por sus derechos, así como la confianza en sus vecinos y conciudadanos en general. En la medida en que los ciudadanos perciban o sufran la ausencia del Estado, su vulnerabilidad social se encuentra en mayor riesgo y, como consecuencia de ello, los efectos sociales y en su salud serán mayores. Las redes de apoyo social son fundamentales para superar esta situación. Pero si el Estado, es decir la red de soporte (teórico) más grande, no protege a los individuos, la sensación de vulnerabilidad se aumenta, haciendo más vulnerables a las personas. Reconstruir el tejido social, o capital social, y disponer de medios de control social para mejorar los lazos de solidaridad, fraternidad y confianza mutua en nuestras comunidades, son entonces fundamentales.

El caso de Bogotá demuestra que sí es posible bajar los índices de violencia e inseguridad si se mantiene una política integral preventiva y de control. Para prevenir la inseguridad, los gobiernos deben garantizar a los habitantes justicia, desarrollo y paz, tres pilares básicos para construir sociedades equitativas y amables, bajo la sombra protectora de democracias participativas.

### **Tres formas complementarias de abordar el problema con un solo objetivo común**

El manejo de la inseguridad y la violencia tiene tres enfoques que han evolucionado como 'momentos' históricos, pero que hoy deben ser vistos como las tres bases de un trípode sobre el cual se actúa coordinada y simultáneamente en una sociedad.

1. Control y castigo. Corresponde a la policía y al sistema judicial. Este tipo de acción se fundamenta en el potencial efecto intimidatorio sobre los agresores, capturados o potenciales, de la reclusión carcelaria y pérdida de derechos con que el Estado castiga a quienes transgreden la ley. Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por ciento de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Los resultados de esta política no han sido satisfactorios, pues durante los últimos años la criminalidad mundial aumentó en un 5 por ciento anual, creció la impunidad y las cárceles se saturaron, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes y además se incrementó de manera notable la población carcelaria (INREDH 2000).
2. Prevención multifacética e intersectorial. Bajo una perspectiva preventiva amplia, con la participación de diversas disciplinas y actores que dieran coherencia a proyectos dirigidos a víctimas y agresores. Hoy es reconocido y aceptado que los diversos sectores que tienen que ver con la atención, rehabilitación, cuidado y control a víctimas y victimarios de actos violentos, deben unir esfuerzos en la prevención. En esta perspectiva, la acción intersectorial busca responder a la multicausalidad de la violencia, actuando de manera preventiva e integradora, en tal forma que a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente. El enfoque de diversos alcaldes en Bogotá, por siete consecutivos años, hasta ahora, ha mostrado reducción de la mayoría de los indicadores de inseguridad y violencia en la capital de Colombia (Acero 2001).
3. Recuperación del capital humano, el tejido social y el control social. La violencia produce y genera daños en la estructura social, fomenta comportamientos que horadan las bases y principios de convivencia y resolución de conflictos. La ética social, del respeto al derecho ajeno, o lo que Savater (1998) define como la “búsqueda por mejorar a las personas” en su relación con los demás, se encuentra seriamente afectada, en particular en países donde los niveles de violencia son altos y sus expresiones son múltiples y cotidianas. En esta perspectiva, bajo un compromiso muy amplio y constante de los ciudadanos, líderes, jerarcas, comunicadores, educadores y, en fin, la sociedad toda para luchar por la recuperación de su ética, su capital humano y ‘su tejido’ social. El narcotráfico, por ejemplo, además de generar violencia, horada los

cimientos éticos y los valores culturales, rompe el tejido social y los lazos de solidaridad. Es necesario no solo estudiar este fenómeno sino también crear proyectos y compromiso de la sociedad para enfrentarlo. Un interesante ejemplo de cómo abordar este problema ha sido desarrollado en Guatemala (Moser y McIlwaine 2000).

La conducta u opción ética del comportamiento, opción de carácter individual, no necesariamente relacionada con la pobreza o los efectos de la economía, cuya incidencia se puede observar en todos los estratos sociales y en todas las profesiones. No hay sector social o productivo que no se vea afectado por la criminalidad, en particular cuando ésta se da en escenarios de difícil control.

La 'ética social' es una categoría de comportamiento; o sea, las normas y criterios por los que los ciudadanos optan para un comportamiento de respeto y acatamiento a la convivencia, simplemente porque creen que tales normas son válidas, se aplican a todos los miembros de la sociedad y permiten que se respeten los derechos individuales y colectivos. Pero para que tal situación se dé no solo bastan leyes o reglamentos que castiguen a quien transgrede la norma, medida que para muchos no es necesaria, sino porque se ha aprendido socialmente a valorar las actitudes de respeto, convivencia y tolerancia.

Tal aprendizaje se genera en el ambiente familiar, educativo, social y del ejemplo de la conducta de los dirigentes y líderes. El ser humano tiende a identificarse con figuras de distinto matiz, y en ese espectro, desafortunadamente, también hay quienes lo hacen con aquellos que actúan por fuera de la ley. Todos los que tienen una responsabilidad pública son objeto especial de la mirada de la población. Su rol social no se limita a cumplir sus deberes burocráticos, en cualquier esfera en que se muevan. Especial atención dirige la sociedad hacia sus líderes, de ellos y ellas espera el respeto y acatamiento de las leyes y normas que la rigen.

Sin embargo, cuando los líderes —bien sean políticos, gobernantes, militares o empresarios— se involucran y cometen actos delictivos, bien sea en forma directa al apropiarse de dineros públicos (problemas de corrupción administrativa), violan los derechos humanos, hacen fraude en el ejercicio de la política, cometen los llamados delitos de 'cuello blanco', o de una manera u otra avalan tales prácticas, o callan la crítica a tales comportamientos

por el beneficio que les producen (como ha ocurrido con los dineros del narcotráfico que reciben complacidos políticos, profesionales y algunos sectores financieros, o la iglesia misma como limosnas), viene la inevitable ruptura de esas formas de control y ética social. En algunos países latinoamericanos, este tipo de comportamiento ha afectado la ética social. De una manera u otra, sectores de la población han interpretado erróneamente que ese ejemplo debe seguirse.

La inseguridad y la violencia se pueden prevenir y, cuanto más pronto se empiece, se obtendrán resultados de mayor costo beneficio. No estamos condenados a vivir y convivir y, eventualmente, morir soportando la inseguridad y la violencia. Estos son problemas sociales que pueden y deben ser abordados con carácter prioritario y con proyectos sostenidos.

## Bibliografía

- Acero, H.  
2001 *Seguridad y convivencia en Bogotá, 1995-2001*. Presentación en la Reunión Consultiva sobre la Red Andina de Prevención de Violencia, Cali, Colombia: OPS/OMS CISALVA, Universidad del Valle.
- Atherley, L.  
1996 *A culture of peace*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Carrión, F.  
1995 De la violencia urbana a la seguridad ciudadana. En: *Revista Pretextos*. Lima: Ed. DESCO.
- Catherine, V. y M. Michel  
1994 *Security and democracy*. Le Forum. Analytical College on Urban Safety. 1993 Report. Printed by S.E.P.C., Saint-Armand, France.
- Concha-Eastman, A.  
1998 *Inseguridad y violencia: nuevos retos e incitativas*. Contribución presentada al Congreso Nacional de la Asociación de Bancos Argentinos. Buenos Aires, mayo 1998 (disponible en CD).

- Dufour, P.  
1996 *Ways and means of sustainable development*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Ehrlich, I.  
1997 Crime, punishment and the market of offenses. En: *J Economic Perspectives*, 10 (1):43-67; 1996. (Explicación resumida en: Ayres RL. *Crime and violence as developmental issues in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Conference on Urban Crime and Violence, Rio de Janeiro, Brazil, March 2-7, 1997).
- Fajnzylber, P.; D. Lederman y N. Loaiza (eds.)  
2001 *Crimen y violencia en América Latina*. Banco Mundial y Alfaomega. Bogotá, Colombia: Editorial Alfaomega.
- Franco, S.  
1999 *El quinto: no matar. Contextos explicativos de la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Guzmán, A.  
1994 Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. En: Concha- Eastman, A; F. Carrión y G. Cobo. *Ciudad y violencias en América Latina. Serie Gestión Urbana* N°2. PGU. Alcaldía de Cali.
- ICRC  
S/f. *Victim Assistance. The seven principles of the Maputo Declaration. A comprehensive integrated approach*. Swiss Agency for Development and Cooperation. ICRC, WHO, UNICEF.
- INREDH  
2000 *Conferencia Regional sobre la situación carcelaria en la Región Andina*. Quito: Ed. INREDH.
- Londoño, J. L. y R. Guerrero  
1999 *Violencia en América Latina. Epidemiología y Costos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe. Documento de trabajo R-375. Washington DC.

- MacQueen, G. y J. Santa-Barbara  
1998 *Conflict and health: Peace building through health initiatives*. British Medical Journal 1998; 317:19-26.
- Mayor, F.  
1996 *Introductory address*. UNESCO Director General, International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Moser, C. y C. McIlwaine  
2000 *Violence in a post-conflict context. Urban poor perceptions from Guatemala*. The World Bank & SIDA. Washington, DC.
- Rosenberg, M.L.; P.W. O'Carroll y K. E. Powell  
1992 *Let's be clear. Violence is a public health problem*. JAMA 267(22): 3071-2.
- Rufin, J. C.  
1996 *Defense and security: factors in development*. UNESCO International Symposium From Partial Insecurity to Global Security. Proceedings, Paris, June 12-14.
- Salazar, G.  
2001 Origen y motivos de la violencia urbana en Santiago y Rancagua (Chile, 1980-1999). En: Bodemer, K.; S. Kurtentbach y K. Meschkat (eds.) *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina - Adlaf. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Savater, F.  
1998 *Ética, política y ciudadanía*. México: Editorial Grijalbo.
- Tarimo, E. y E. G. Webster  
1994 *Primary health care concepts and challenges in a changing world. Alma-Ata revisited*. WHO/SHS/CC/94.2. SHS paper number 7.

Este Libro se terminó de  
imprimir en junio de 2002 en  
la imprenta Rispergraf.  
Quito, Ecuador