Otras publicaciones del Programa Sociedad sin Violencia:

Seguridad y paz: Un reto de país

¿Vivir? Sin armas

Programas de prevención y atención. Directorio 2007

Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. Vol. 2

¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?

Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. Vol. 1

¡Armas, ni de juguete!

Armas de fuego y violencia

Dimensiones de la violencia

Violencia en una sociedad en transición. Ensayos

Las conferencias del quinto Seminario Permanente de Discusión sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, dictadas por especialistas internacionales de reconocida trayectoria y experiencia, tienen por finalidad proveer insumos técnicos para el diseño de políticas y de estrategias encaminadas a prevenir y reducir la violencia en El Salvador.

Los textos compilados en la presente publicación constituyen un aporte de utilidad para todas y todos aquellos que creen en la capacidad de una sociedad para vivir sin violencia, para convivir.

www.pnud.org.sv/2007/sc/

CIUDADES SEGURAS PARA CONVIVIR

PNUD El Salvador

V CICLO DE CONFERENCIAS

CIUDADES SEGURAS PARA CONVIVIR

El Programa de Seguridad y Justicia de PNUD El Salvador fue diseñado en 1998 con la participación de actores de la sociedad civil, representantes de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, académicos y agencias de cooperación.

El objetivo del Programa es contribuir al proceso de transformación de la sociedad salvadoreña a través de la generación de espacios y condiciones que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana.

El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Estamos presentes en 166 países, trabajando con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Programa Sociedad sin Violencia
3ª. Calle Poniente, nº 4048
Col. Escalón. San Salvador
El Salvador
Tel. (503) 22 63 00 66

PNUD El Salvador

V CICLO DE CONFERENCIAS

CIUDADES SEGURAS PARA CONVIVIR

PNUD
El Salvador

Créditos

Editor:
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
San Salvador 2007

Coordinación y edición
Armando Carballido Gómez

Diseño y diagramación:
Paola Lorenzana y Celina Hernández

Impresión:
Impresos Múltiples

ISBN

Índice

Presentación Pag. 5

1. Modelos democráticos de seguridad ciudadana
Franz Vanderschueren **Pág. 7**

2. El aporte empresarial a la seguridad de la ciudad:
La experiencia de la Cámara de Comercio de Bogotá
Jerónimo Castillo Muñoz **Pág. 49**

3. Políticas de seguridad ciudadana y género:
Convivencia en el espacio público y en el espacio privado
Olga Segovia Marín **Pág.63**

4. Inseguridad ciudadana en América Latina:
panorama y lineamientos de política
Carlos Basombrío Iglesias **Pág.89**

5. Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión
y coordinación de la seguridad ciudadana
Antanas Mockus **Pág.117**

6. Diadema: promoviendo la cultura de paz
Regina Maria Filomena de Luca Miki **Pág.169**

7. Información y seguridad local: La experiencia de Quito
Gustavo A. Lalama H. **Pág.187**

8. La seguridad y convivencia en el escenario municipal:
El caso Medellín
Alonso Salazar J. **Pág. 215**

9. Violencia de género y masculinidad:
Algunas notas para su reflexión y abordaje
José Manuel Salas **Pág.231**

Presentación

"Los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una necesidad muy sentida. La cercanía entre gobernante local y ciudadanía no se deriva exclusivamente del hecho de que el primero sea elegido por esta última. También se supone que el gobernante local conoce ya y, aún más importante, está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. La cercanía no es sólo política. Es cognitiva. Y es pedagógica", escribe en esta publicación Antanas Mockus, ex Alcalde Mayor de Bogotá.

No cabe ninguna duda que el Estado y las instituciones públicas tienen una obligación, una responsabilidad especial en garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Como tampoco se puede poner en duda la afirmación que la seguridad ciudadana pasa, cada vez más, por acercar las soluciones al terreno de lo local. Y acercar soluciones implica descentralizar competencias y recursos para que estos sean gestionados, a través de políticas públicas, por los gobiernos municipales. Las experiencias internacionales exitosas así lo indican.

Desde el año 2002, el Programa de Seguridad y Justicia de PNUD El Salvador mantiene un debate sostenido en el tiempo orientado a proporcionar un entendimiento más profundo de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Un esfuerzo que se concreta en el Seminario Permanente de Discusión sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana. Las conferencias, dictadas por especialistas nacionales e internacionales de reconocida trayectoria y experiencia, tienen por finalidad proveer insumos técnicos para el diseño de políticas y de estrategias encaminadas a prevenir y reducir la violencia.

La presente publicación compila las ponencias correspondientes al Quinto Ciclo de Conferencias, llevadas a cabo en los años 2006 y 2007. Los temas que se abordaron giraron, esencialmente, en torno a la gestión local de la seguridad.

Franz Vanderschueren abrió el ciclo disertando sobre los modelos democráticos de seguridad ciudadana; Jerónimo Castillo Muñoz abordó el papel de la empresa privada

a partir de la experiencia de la Cámara de Comercio de Bogotá; Olga Segovia y José Manuel Salas ahondaron el tema de género desde distintas perspectivas; y Carlos Basombrío desarrolló un panorama general para América Latina.

El ciclo se completó con la celebración de una Conferencia Internacional en la que, además de la exposición magistral de Antanas Mockus, Regina Miki, Gustavo Lalama y Alonso Salazar expusieron los casos de tres experiencias exitosas en América Latina: Diadema (Brasil), Quito (Ecuador) y Medellín (Colombia).

Ponemos en sus manos estos textos con el convencimiento que serán un aporte de utilidad para todas y todos aquellos que creen en la capacidad de una sociedad para vivir sin violencia, para convivir.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
San Salvador, diciembre de 2007

Modelos democráticos de seguridad ciudadana

FRANZ VANDERSCHUEREN

Franz Vanderschueren es Doctor en Sociología y Profesor de la Universidad Alberto Hurtado de Chile donde dirige el Programa de Seguridad Urbana. Ha ejercido como Coordinador del Programa de Ciudades más Seguras de UN-HABITAT. Entre sus publicaciones recientes se puede destacar Prevención de la violencia Juvenil. Análisis de experiencias internacionales (2004) y Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América latina. Lecciones y Desafíos (2004).

1. Seguridad ciudadana y gobierno de la ciudad

Desde fin de los años 80 se habla de seguridad ciudadana o urbana, según las regiones, entendiendo a través de este concepto una nueva forma de coproducir la seguridad. Anteriormente, se mencionaba solo la seguridad pública, que significaba un monopolio estatal en materia de seguridad concretizado en el sistema de justicia criminal: las fuerzas de policías, los tribunales y las cárceles. Mientras, al invocar la seguridad ciudadana se asume que otras instituciones locales y estatales y, sobre todo, los propios beneficiarios, es decir, los habitantes, sus organizaciones barriales y la sociedad civil, juegan un rol importante en la política de seguridad.

La evolución de la delincuencia

Esta nueva forma de concebir la producción de seguridad deriva de la evolución de la delincuencia y de los comportamientos incívicos estrechamente ligados a un proceso de urbanización del mundo. En efecto hasta los años sesenta, la delincuencia en general en la mayoría de los países había decrecido en forma lenta y el sistema de justicia criminal se mostraba generalmente capaz de resolver los problemas de inseguridad. A partir de este periodo, la sociedad de consumo y posteriormente la sociedad de exclusión tiende a generar un crecimiento de la delincuencia, particularmente urbana, frente al cual la respuesta tradicional es insuficiente. Esta evolución se dio inicialmente en los países desarrollados, donde la delincuencia crece hasta mitad de los 90 y después se estabiliza o disminuye y, posteriormente, en los países del tercer mundo, donde crece sobre todo a partir de los ochenta hasta hoy. Prácticamente todas las formas de delincuencia aumentan (delincuencia común, delitos de cuello blanco y corrupción, crimen organizado, etc.) y nuevas formas de violencia emergen (secuestros, pandillas o maras, cybercrimen, comportamientos incívicos etc.) y violencias latentes son reconocidas y asumidas como la violencia intrafamiliar y la violencia escolar.

Además, la edad de entrada en la criminalidad disminuye y la delincuencia juvenil asume formas más violentas simbolizadas, por ejemplo, por las maras y varias formas de “delitos de exclusión”.

A esto se suma el hecho que la delincuencia afecta mucho más a los sectores pobres que a los segmentos acomodados, como lo demuestran las encuestas en varias regiones.

La delincuencia y el temor afectan seriamente la calidad de vida de los más pobres. Estos hechos hacen que luchar para reducir o erradicar formas de la delincuencia constituya una forma imprescindible de disminuir la desigualdad.

Las respuestas

Frente a esta nueva realidad, se verifican tres respuestas. La primera se inscribe en la lógica de la prevención penal neoclásica, que consiste en mejorar la eficiencia y efectividad del sistema de justicia criminal: aumento de la dotación policial, reforma de los tribunales y de las cárceles. Sin negar la importancia de estas reformas, la experiencia mundial ha mostrado los límites de estos enfoques para disminuir o, sobre todo, prevenir la delincuencia. Una segunda respuesta consiste en la creación y el desarrollo impresionante del sistema privado de seguridad, surgido de la iniciativa del sector privado y de la exigencia por parte de los Estados de disminuir los costos de la seguridad. Este sistema supera en la mayoría de los países el número de oficiales de policía. Sin embargo, esta solución, si bien cubre parcialmente la necesidad de las empresas, los transportes de valores, y la demanda de menos del 10% de la población -el sector más acomodado- está lejos de responder a las exigencias de una seguridad democrática entendida como bien común. Por otra parte, en materia de calidad no ha demostrado una alta efectividad. Constituye a menudo un sector de economía, ciertamente rentable, donde se emplea una mano de obra poco calificada con bajos salarios, y que crea la ilusión que quien más paga mejor seguridad obtiene.

La tercera respuesta es la seguridad ciudadana, que tiene dos aspectos esenciales. Por una parte, la exigencia de participación de actores nuevos en la coproducción de seguridad, y, por otra, la necesidad por parte de la policía y de los tribunales de acercarse en su modo de operar a la sociedad civil para coproducir la seguridad.

Seguridad ciudadana como búsqueda de calidad de vida

No solamente la seguridad ciudadana implica la participación de la comunidad, sino que apunta también a la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Por una parte, valoriza la seguridad contra las agresiones a las personas y los bienes como condición esencial de desarrollo y de calidad de vida.

En efecto, el temor a la agresión de cualquier tipo conduce a paralizar la acción de los habitantes y a erosionar el capital social en particular de los más pobres. Además, el temor impide a segmentos de la población apropiarse de la ciudad: las mujeres por miedo se quedan en casa, los espacios públicos son abandonados a traficantes o a las maras y los habitantes se refugian en sus casas detrás de rejas siempre más potentes y aislantes. Por otra parte, la seguridad ciudadana es percibida como estrechamente ligada a otras dimensiones sociales. No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que pide seguridad ciudadana pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. En este sentido, la seguridad es una demanda que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y es al mismo tiempo transversal a las demandas sociales. Quien quiere una política educacional, de vivienda o de transporte pide que la seguridad esté incorporada en ella.

No sólo la demanda de seguridad es transversal a muchas políticas, sino que es una demanda colectiva y no sólo individual. El ciudadano exige seguridad para él y su familia pero también pide calidad de vida en los espacios públicos, sean estos calles, plazas, transportes, escuelas, negocios, parques, cines, etc. Pide sobre todo que la ciudad, o el espacio público, o su barrio estén seguros. En estos lugares el ciudadano quiere calidad de vida y no solo garantía contra ladrones o delincuentes comunes. Pide que el lugar sea agradable y funcional, pide que sea un lugar que tenga sentido en términos de vida ciudadana. Pide ciudad y no urbanización mediocre, caótica y segregacionista. De ahí también surge la relación muy estrecha entre seguridad ciudadana y política de la ciudad que no es sólo prevención situacional. Sin calidad de vida en las urbes, es difícil construir seguridad.

Responsabilización personal y colectiva en la coproducción de seguridad

La práctica de construcción de seguridad en las ciudades requiere un énfasis en la dimensión colectiva de la vida urbana. Según Marcus (2004), "la colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región… Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización.

El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación".

Énfasis tanto en la prevención como en el control social

La seguridad ciudadana requiere un énfasis –no exclusivo- en la prevención. En efecto, varios análisis de las prácticas policiales y de efectividad de los tribunales y de las cárceles han mostrado la insuficiencia del control social y, por ende, la importancia de la prevención. Se sabe que es difícil, que requiere una ingeniería social que involucre a la sociedad civil como al sistema de justicia criminal, que sus efectos no son siempre inmediatos y que debe mezclar formas distintas como la prevención situacional que apunta a modificar el entorno criminogeno como también la prevención social que puede cambiar las mentalidades y las actitudes. Prevención temprana dirigida a los menores, prevención comunitaria que une las diversas formas de prevenir la delincuencia partiendo del punto de vista de la defensa de la comunidad y también prevención terciaria dirigida a disminuir la reincidencia, porque se verifica que el 60% de los ex convictos reinciden y que tampoco las cárceles rehabilitan. Prevención "victimal" dirigida a los segmentos sociales o individuos que pueden ser potenciales víctimas o "multivictimizados".(A. García-Pablos de Molina, 2003)

La descentralización en el ámbito local

Justificación

La necesidad de descentralización a nivel local de la seguridad ciudadana es uno de sus aspectos esenciales. Sin esta descentralización los resultados serían bastante limitados. La intervención y gestión de las políticas de seguridad ciudadana por parte de las autoridades locales se fundamenta en el principio de proximidad. La noción de proximidad se refiere no solo a la cercanía física dentro de un territorio, sino también a la accesibilidad social de un servicio a escala humana. Esto implica el mejor conocimiento de la realidad, la más efectiva posibilidad de gestión y monitoreo cotidianos y la posibilidad de conexión local con las políticas sociales. En efecto, las autoridades locales pueden relacionar la prevención con un proyecto político de un gobierno local legítimo. Un consejo comunal elegido puede articular su política de seguridad a las diversas políticas sociales que impulsa. Puede también coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente o aun instaurar policías municipales.

El principio de proximidad reconoce también la capacidad de mediar en conflictos locales y de responder a la demanda cambiante de seguridad formulada por los habitantes. Esta demanda corresponde a la búsqueda de respuestas rápidas y visibles a hechos de pequeña y mediana delincuencia o de vandalismo y degradación del espacio público que favorece el temor.

Aval internacional

Desde la conferencia de Barcelona en 1987, esta realidad ha sido reconocida internacionalmente por las reuniones de alcaldes y autoridades regionales, comos e puede apreciar en estos extractos de la Declaración final de la Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana: " Las autoridades locales son las mas capaces de conducir un enfoque integral que aborde las medidas alternativas a la prisión, una política comunitaria, la promoción de la educación cívica y la investigación y la política de difusión.(...) La seguridad no es un problema solo de "expertos" sino que es de responsabilidad de la entera comunidad…

El desarrollo de los barrios es un paso necesario en la prevención y reducción de la delincuencia. Esto implica: la participación de los habitantes, coaliciones y coordinación de los servicios, descentralización y democracia a nivel de barrios (…) promover actividades por y para los jóvenes, estrategias locales para la reinserción de los delincuentes y la rehabilitación de las víctimas (...) la creación de consejos nacional y local de prevención de la delincuencia".

Las experiencias exitosas en América Latina (Bogotá, Diadema, Monterrey etc.) y en otras regiones han confirmado esta exigencia.

Varios encuentros mundiales de alcaldes en las diversas regiones han reiterado, enriquecido y profundizado la misma exigencia. Las conferencias de Montreal en 1989, que subrayó la importancia del liderazgo local en materia de seguridad; de París en 1991 con énfasis en los problemas de drogas; de Estambul en 1996, dentro del cuadro de la Cumbre de las Ciudades organizada por la Agencia de Naciones Unidas HABITAT sobre el tema de un mundo en vía de urbanización; de Vancouver en 1996, que permitió una comparación de múltiples prácticas de prevención; o de Johannesburgo en 1998, que fue el primer encuentro en un país del tercer mundo de introducción del tema en forma sistemática e internacional. Posteriormente, la conferencia de los 10 años del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) en el año 2000 en Nápoles constituyó una nueva oportunidad

de intercambiar experiencias de coproducción de la seguridad urbana no sólo en Europa sino con otras regiones.

A estas iniciativas de las ciudades, se suma la contribución de los Congresos sobre crimen y prevención, organizados regularmente por las Naciones Unidas, que retomaron el tema hasta el último Congreso de Bangkok (Tailandia) en 2005, a través de seminarios especializados sobre lo urbano. ECOSOC[1] publicó una síntesis del enfoque municipal en 1995 que resume la práctica de los municipios sobre la base de las experiencias americanas, australianas y europeas. Todas se asemejaban al enfoque expresado en 1982 en el informe del alcalde y diputado G. Bonnemaison al primer ministro francés sobre la seguridad en el cual delineaba las características de lo que debería ser un enfoque municipal introduciendo el concepto de coalición ("partnership") y de coproducción de la seguridad. Desde entonces, este modelo ha continuado siendo una referencia.

Objetivos

Esta acción de las autoridades locales en materia de seguridad ciudadana tiene dos objetivos principales. El primero es acordar e implementar una estrategia local de prevención con la comunidad local y la policía. El segundo es un objetivo de largo plazo que debería ser uno de los objetivos centrales de la política de las autoridades locales: construir una cultura de la prevención, es decir, la adquisición por parte de la comunidad de un reflejo de responsabilidad y no de delegación exclusiva a la policía o las autoridades. Este objetivo apunta a una actitud ciudadana que pasa del miedo a la responsabilidad.

Ésta cultura implica que los habitantes abandonen el ver los problemas de seguridad a partir del temor o como problemas a delegar a la policía o a los tribunales para asumir su propia responsabilidad y, sobre todo, para reaccionar positivamente frente a los delitos. Por ejemplo, frente a una situación de aumento del delito, la respuesta de una comunidad debería ser analizar las causas y las respuestas vigentes para proponer soluciones concretas que permiten enfrentar este auge.
La consolidación de una cultura de la prevención permite también a una ciudad superar los problemas que derivan de la discontinuidad de los poderes políticos. Esta cultura genera estructuras permanentes de prevención y de manejo de la información en forma racional y eficaz a través, por ejemplo, de un observatorio de la delincuencia en la ciudad, como en el caso de Bogotá.

1 ECOSOC Consejo Económico y Social, Resolución 1995/9

Construir esta cultura de la prevención requiere tiempo y consiste sobre todo en generar un triple consenso. Primero, hay que persuadir a los habitantes de la posibilidad de limitar los efectos de la delincuencia y de reducir o erradicar sus causas a través de una política de prevención. Segundo, hay que vencer el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, que paraliza y lleva a recurrir a la sola represión y a resignarse frente a la fatalidad de la delincuencia o a tomar en su propia mano la justicia violando los derechos humanos. Finalmente, hay que hacer de ellos actores organizados de la lucha contra las causas y los efectos de la delincuencia bajo todas sus formas.

2. Participación comunitaria

Esta caracterización de la política de seguridad ciudadana no define de por sí una modalidad de intervención ni tampoco los actores participantes. Tampoco precisa el modo de cooperación que podría o debería existir entre la policía y estos nuevos actores que intervienen. En la práctica en cada situación, en cada país o ciudad se supone que habrá que generar una forma adecuada de participación. Por lo tanto, hay una exigencia de creatividad innovadora. Sin embargo, las experiencias vigentes exitosas han permitido destacar lo que podemos llamar el patrimonio común de las ciudades en materia de seguridad que constituye la referencia ineludible para quien quiere establecer una política de seguridad ciudadana.

En efecto, el supuesto básico del enfoque participativo radica en la importancia de la colectividad en la acción preventiva. Sin embargo, la implementación de la participación de la comunidad requiere entender las características de la intervención de ésta en la elaboración e implementación de una estrategia local de seguridad.

De hecho, el enfoque participativo puede entenderse en referencia a la comunidad como portadora de un conjunto de valores culturales que impondrían automáticamente alguna forma de control social sobre el conjunto de los habitantes. Esta visión se enfrenta a la heterogeneidad de valores, comportamientos y actitudes que impiden un control social efectivo. Hoy día ser un “buen ladrón” o un traficante eficaz es valorizado en algunos grupos. El control social requiere más que la simple referencia a los valores comunes, necesita plasmar el patrimonio común en organización capaz de imponer algunas normas.

La presencia de un “capital social perverso” en algunos casos, y eso es particularmente

evidente en el caso de los barrios afectados por el narcotráfico o en grupos de jóvenes involucrados en actos criminales, conduce a comportamientos colectivos que dañan considerablemente la comunidad.

Sólo en los países donde existen formas de control social efectivamente encarnadas en estructuras de organización, como en el caso de Japón, esta forma de participación tendría fuerza.

La participación puede hacer referencia también al conjunto de prácticas comunitarias que existen en una colectividad que comparte una misma área geográfica (organización barrial, asociaciones locales, etc.). Esta referencia es importante pero no es suficiente si no se tiene en cuenta la especificidad de la seguridad ciudadana, en particular el carácter emocional del temor y los comportamientos que genera. En efecto, la reacción espontánea de una comunidad organizada frente al crimen se expresa por el linchamiento o la delegación completa a los servicios policiales con la evidente esperanza que estas ejerzan mano dura. Las campañas electorales están llenas de ejemplos de políticos que utilizan esta reacción espontánea de las colectividades para ganar o manipular a la opinión pública. La participación espontánea no constituye una garantía de respeto de los derechos humanos ni tampoco de lucidez. La participación en esta materia debe aprenderse a través de mecanismos precisos. Es por eso que algunos observadores subrayan la inutilidad de tratar de reconstruir la participación clásica de los movimientos populares para enfrentar la delincuencia.

La participación de la comunidad pasa necesariamente por involucrar coaliciones de organizaciones o instituciones con experiencias complementarias y que pueden eficientemente intervenir en la prevención de una o varias formas de delincuencia. Esta forma de participación es una de las mayores lecciones de las experiencias exitosas en este momento en materia de seguridad ciudadana.

La constitución de las coaliciones se realiza alrededor de objetivos comunes. Se inicia con el diagnóstico inicial y la formulación de una estrategia con planes de acción específicos y se consolida en la implementación de proyectos focalizados. Según el objetivo, las coaliciones serán permanentes, como por ejemplo aquellas constituidas por los Consejos Municipales de Seguridad, o bien, pueden ser esporádicas y específicas,

en función de un problema a enfrentar, como por ejemplo la violencia intrafamiliar o el problema del abuso de drogas o aquel de las maras en una determinada zona.

Normalmente, las coaliciones agrupan organizaciones del sector público involucradas en la actividad de prevención como la policía, la justicia, los servicios sociales o bien servicios especializados, como aquellos encargados de la prevención de la drogadicción con organizaciones de la comunidad y de la sociedad civil.
Las coaliciones pueden situarse a nivel ínter comunal, municipal o barrial. El aspecto esencial es el compromiso de sectores dinámicos, con una competencia específica y complementaria a aquella de los demás socios. Las coaliciones son la condición y el punto de partida de la participación comunitaria.

La presencia de coaliciones dinámicas permite y facilita la creación de una masa crítica al interior de una ciudad, municipio o barrio. De hecho, una de las mayores dificultades de la participación es la tendencia espontánea de delegar el conjunto de los problemas de inseguridad a las autoridades y a reaccionar en función de la sola emotividad. Una capacitación en particular involucrando policías, miembros del poder judicial y dirigentes locales dinámicos puede lograr la formación de una masa crítica al interior de un territorio que se constituye en el interlocutor habitual de las autoridades locales y en un grupo de actores que desarrollan e implementan las prácticas de prevención. Algunos ejemplos de capacitación de nuevos líderes dinámicos en un municipio de Santiago de Chile, que se realizó con expertos sobre el tema y con la colaboración de la policía, ha permitido la constitución en esta zona de una masa crítica conocedora de los problemas de seguridad y capaz de formular e implementar proyectos coherentes con una estrategia local de seguridad. Pero en general la formación de una masa crítica se hace progresivamente a través de prácticas locales y requiere necesariamente tiempo. Suponer que la población porque tiene una alta demanda de seguridad sea capaz por sí sola de desarrollar e implementar políticas de prevención, a través de proyectos autoformulados y autogestionados, constituye a menudo una ilusión y ha llevado a fracasos.

3. Relaciones con el nivel central

Los roles del Estado central

El papel decisivo de las autoridades locales no implica una sustitución del rol del Estado central. Como lo muestran varias experiencias, el rol del Estado central sigue siendo

fundamental como co-financiador a través de los contratos (Unión Europea, Chile).

En el plano institucional, a menudo en las experiencias vigentes las autoridades locales firman un contrato con el Estado central que financia parte del presupuesto de la seguridad. El alcalde se compromete a respetar los planes de seguridad propuestos que corresponden a una estrategia establecida y concordada con los socios locales. Tiene también un rol decisivo como evaluador y como monitor y finalmente como promotor de intercambio de prácticas y de información.

- "El gobierno nacional debe ser un socio prestando los medios económicos para financiar los esfuerzos comprensivos de prevención de criminalidad a nivel local" *(Declaración de los Alcaldes en la Cumbre de las Ciudades (HABITAT II) en Estambul 1996).*

- "La administración central tiene una responsabilidad importante en términos de desarrollo social de los barrios, particularmente en lo que se refiere al análisis global de los problemas, a la difusión de la información y de las experiencias, y a la evaluación de los programas y de las actividades. Para poder cumplir con esta responsabilidad, es necesario incentivar contratos entre los niveles central, regional y local de gobierno con un apoyo financiero, logístico y administrativo."(*Conferencia de Barcelona sobre la inseguridad* urbana, 1987)

Por otra parte, existen campos de intervención en los cuales el Estado juega un rol preponderante y único, como por ejemplo en las intervenciones policiales complementarias a cualquier acción de prevención, en particular en el caso del narcotráfico, de la justicia, en la coordinación con las políticas sociales y de planificación urbana y en el control del sistema privado de seguridad. En ese sentido es conveniente establecer, a través de una matriz de acuerdo con el marco institucional de cada país, los roles específicos del Estado central, del poder regional donde exista y de las instituciones locales, y respetar rigurosamente las competencias respectivas, organizando donde sea necesario interfases que permitan diálogo, coordinación y eventualmente coproducción de la seguridad.

Los obstáculos

La mayor dificultad en la relación Estado central y poder local es la asimetría que prevalece entre un Estado central potente y un poder local en posición desigual frente a este Estado. La necesaria negociación entre ambos se da a menudo en situación de desventaja para las autoridades locales.

De hecho, en la mayoría de los países, se vislumbra una tensión entre gobierno central y gobiernos locales sobre el énfasis en la política de prevención, sus recursos y la ubicación de su liderazgo. Esta tensión es particularmente evidente en varios países latinoamericanos, como en el caso brasileño donde el frente de Prefeitos (alcaldes) hace presión sobre el gobierno central para una descentralización de la política de prevención y al mismo tiempo muestra una serie de prácticas muy prometedoras de parte de las alcaldías. Lo es también en Chile, aunque en forma no conflictiva, donde la asociación de municipalidades hace presión para una efectiva descentralización y apropiación de los proyectos de seguridad ciudadana.

El énfasis en la responsabilidad de las autoridades locales no les garantiza los medios y la fuerza suficiente para implementar una política de seguridad. Salvo casos excepcionales, las ciudades requieren un soporte financiero y político del Estado central. Pero en la mayoría de los casos se encuentran en una posición de asimetría institucional cuando se trata de negociar. El Estado mantiene el control de la policía y de la justicia y dispone de mayores recursos. El Estado si bien es socio de las diferentes ciudades, es el socio hegemónico que permanece como el eje central de políticas de seguridad y como fuente de los mayores recursos. En los casos donde la iniciativa está en manos del Estado central, esta situación de asimetría conduce a una lenta y difícil apropiación de la política propuesta por parte de los poderes locales. De esta situación surge la necesidad de asociaciones entre las ciudades para negociar con el Estado y de intercambio de experiencias de manera de consolidar una apropiación ciudadana de la coproducción de seguridad local.

Relación con la policía

Una de las dificultades comunes con el Estado central se expresa a través de la relación cotidiana, a veces tensa entre las autoridades locales y las fuerzas de policía. En algunos casos se resuelve a través de la creación de una policía municipal que o bien substituye, como el caso de Estados Unidos y Canadá, a la policía central o trabaja en paralelo con ella, como el caso de varias ciudades europeas o latinoamericanas. Sin embargo, aún en estos casos la relación entre policía y autoridad local en materia de seguridad ciudadana plantea problemas en la medida en que la policía no ha adoptado formas de policía comunitaria que permiten un diálogo y una colaboración estrecha con la población. Por

eso es necesario entender lo que es la policía comunitaria que debería ser un proceso adoptado por la fuerza policial paralelo a la generación de seguridad ciudadana por parte de la sociedad civil.

La policía comunitaria aparece inicialmente en los países desarrollados como una respuesta a la carencia de la policía frente a la pequeña y mediana delincuencia. De hecho se ha verificado, a partir sobre todo de los años ochenta, un alejamiento de la policía tanto de la comunidad como de la posibilidad de enfrentar la pequeña y mediana delincuencia, que es aquella que más afecta la opinión pública, por lo menos en los países ricos. Si bien en estos países se reconoce que la policía en general trata con bastante eficiencia el homicidio o los asaltos violentos de mayor impacto, no obstante se denuncian dos hechos. En primer lugar, el alejamiento de la policía de la comunidad, porque ha adoptado tecnología adecuada sólo a la persecución de gran delito (patrulla automóvil, equipamiento y armamento sofisticado, etc.) y, paralelamente, su inadaptación al fenómeno emergente del aumento de la delincuencia juvenil y de los pequeños y medianos delitos. Este segundo aspecto, más que una crítica directa a la policía, constituye el reconocimiento de la imposibilidad hoy de hacer frente al aumento de los delitos, en particular aquellos de exclusión social, por parte de la sola policía. Se visualiza que la policía debe trabajar en estrecha alianza con otros organismos del Estado, la justicia y los servicios sociales, sobre todo, y con la comunidad. Dicho de otra manera, el cambio en el tamaño, la amplitud y la naturaleza de la delincuencia actual justifica un cambio en el modo de ejercer el policiamiento pero también en el actuar de todos los servicios y organismos encargados de la prevención, obligándolos a un trabajo intersectorial y coordinado que constituye la coproducción de seguridad ciudadana.

Esta misma tendencia surge en los países de América Latina en la década de los noventa, pero a partir de situaciones y procesos un tanto distintos. Por una parte, no es sólo el aumento de la pequeña y mediana delincuencia, que es real y a menudo exponencial, sino también la presencia de la delincuencia de mayor connotación social que crece paralelamente a la delincuencia menor. . Los casos de las grandes ciudades de Brasil, Colombia o México son reveladores de este fenómeno. A esto se suma el hecho que en varios países, los niveles de eficiencia y transparencia policial son juzgados insuficientes tanto por la opinión pública como por los gobiernos y los organismos internacionales.

En estos casos se plantean por lo tanto dos desafíos: ¿cómo llegar a una policía comunitaria que aparece como una necesidad tan fuerte al igual que en los países ricos y al mismo tiempo garantizar eficiencia profesional y transparencia en la policía? En el caso latinoamericano, los procesos de reforma policial se dieron también en la fase de recuperación de la democracia y de su consolidación y, por lo tanto, se suma la dimensión del respecto de los derechos humanos a los aspectos de acercamiento a la comunidad y de búsqueda de eficiencia y transparencia.

Pero cualquiera que sea el contexto, la policía comunitaria surge del reconocimiento de "la necesidad de introducir cambios sustantivos en las organizaciones policiales y esquemas operativos para hacerlas más cercanas a la ciudadanía, poniendo el acento en la construcción de confianza y credibilidad para reducir la inseguridad objetiva y el temor en la sociedad (inseguridad subjetiva)."(Herrera y Tudela, 2005)

Los criterios de construcción de la policía comunitaria abarcan varios temas complementarios: el primero es la territorialización. La policía comunitaria contempla la territorialización del trabajo de cada agente o de cada unidad policial. Lo cual significa que un policía es responsable de un territorio que debería conocer a fondo, relacionándose con las organizaciones existentes, y detectando con los habitantes los principales problemas que se refieren a la inseguridad y a sus causas para elaborar mejor respuestas adecuadas a estos problemas. Este conocimiento requiere tiempo y continuidad.

Las modalidades más intensas se encuentran en la práctica de países asiáticos como Japón donde los "Koban"(policía comunitaria) aseguran un conocimiento personal de todos los habitantes de su territorio por parte de los policías encargados. De hecho, el agente de policía, que a veces vive en el barrio del cual es responsable, visita regularmente todas las familias, se entera de sus problemas, de la presencia de nuevos allegados y hasta de los problemas que afectan la situación económica de los habitantes. Se establece así un conocimiento permanentemente actualizado de cada familia y de cada habitante y, por ende, la posibilidad creciente de parte de la policía de constituirse, en caso de conflicto, en un testigo importante, por ejemplo, en los procesos donde los habitantes están involucrados con la justicia. En el plano estrictamente policial, esta práctica permite que el agente de policía establezca con sectores de la comunidad sus propias bases de apoyo que facilitan su información en caso de problema y su protección en caso de peligro.

El segundo componente de la policía comunitaria es el trabajo de simbiosis con la comunidad en términos tanto de seguridad como de actividad preventiva. Este trabajo debería ser sistemático, apuntando a las organizaciones sociales, a los diversos sectores del barrio y, en particular, a los sectores en riesgo, como por ejemplo jóvenes en conflicto con la ley o portadores de comportamientos proclives a la delincuencia. Este segundo criterio de la policía comunitaria supone también por parte del agente policial una capacidad de análisis del barrio y la posibilidad de actuar con los servicios sociales y con la comunidad frente a la existencia de pandillas involucradas en actividades delictivas o vandálicas.

Para ser efectiva, esta práctica supone una formación de los agentes de base en materia de relación con la comunidad. De algún modo el policía debe ser un poco psicólogo, sociólogo, asistente social como también agente policial. (R. Blanco, 2004)

Un tercer criterio bien conocido de la policía comunitaria es el enfoque de resolución de problemas (H. Goldstein). En lugar de responder caso a caso frente una multiplicidad de denuncias que la policía no puede abarcar de hecho, se busca la causa local de los delitos y se intenta modificarla. Esta práctica deriva de los principios de eficacia y de proactividad que deberían caracterizar una policía moderna. Esta perspectiva de resolución de problemas deriva de la constatación que los comportamientos delictivos tienen su origen en hechos que no tienen que ver con la criminalidad sino con la realidad urbana o social local. En este enfoque se trata de discernir a partir de los problemas de "comportamientos antisociales" o de delitos los problemas que subyacen a esta realidad.

Este enfoque es aplicable a muchas situaciones, como por ejemplo, la expansión de los graffiti, el riesgo que algunas pandillas generan, la reincidencia de robos, los lugares de mayor impacto de la delincuencia, etc. El enfoque de resolución de problemas también disminuye y racionaliza el trabajo policial.

Procesos de estrategias urbanas proactivas

· Enfoques orientados a la resolución de problemas de servicios focalizados (planificación estratégica, actitud proactiva, soluciones múltiples).
· Identificación de áreas de inseguridad y criminalidad (zonas de alto riesgo, entorno, factores de riesgo).
· Análisis y discusión de problemas y soluciones con los actores estratégicos locales (consultas, conocimiento del territorio, lógica situacional).
· Involucramiento, participación ciudadana y asociatividad policía-ciudadanos (responsabilidad, movilización comunitaria, trabajo asociado).
· Desarrollo de acciones comunes y focalizadas en el ámbito barrial.

Fuente: M. Chalom y al.,

El cuarto criterio del modelo de policía comunitaria es la rendición de cuentas a la comunidad en forma periódica teniendo en cuenta criterios que provienen tanto de la comunidad como de la propia policía. La práctica de rendición de cuentas deriva del principio de transparencia de la policía frente a la ciudadanía. "La transparencia apunta a desarrollar una cultura profesional que promueva la apertura, la comunicación y la consulta ciudadana…y se basa en el control democrático de la policía." (Herrera y Tudela)

El quinto criterio fundamental, que ha sido aplicado en Canadá, Estados Unidos y algunos países de Europa, es la descentralización del mando. Esto significa que un oficial de policía responsable de un barrio es capaz no sólo de conocer los problemas de inseguridad del barrio, de dar cuenta de su actividad y de trabajar estrechamente con la comunidad o sus distintos sectores, sino también de elaborar por sí mismo un plan de acción con prioridades, resultados esperados e indicadores precisos. El agente responsable presenta su plan de acción, el calendario de sus actividades y lo implementa. Al término de un periodo de trabajo prefijado, el agente da cuenta y responde por los resultados. Esto supone obviamente un agente formado para asumir su responsabilidad en su territorio con cierto grado de autonomía.

4. Condiciones de éxito

La innovación en materia de seguridad ciudadana no puede ser improvisada y requiere que se cumplan ciertas condiciones que facilitan el éxito de cualquier política de seguridad ciudadana.

Liderazgo político social

El liderazgo político supone que las autoridades locales se apropien de la política de seguridad ciudadana cualquiera sea el iniciador de esta política. Liderazgo implica mucho más que una capacidad de gestión administrativa, requiere la capacidad de proyectar una visión estratégica definiendo las principales orientaciones y generando confianza alrededor de ellas. Como indica Paulsen, "liderazgo significa la potencialidad de generar visiones compartidas, provocando Estados de ánimo adecuados para la comprensión de éstas visiones. El liderazgo es el disparador necesario para los cambios paradigmáticos que están inevitablemente presentes en todo proceso de transformación pública".

Las autoridades locales, en particular el alcalde, tienen un mandato democrático que permite unificar la política social y urbana con la política de seguridad en un proyecto para su ciudad o comuna. Esta síntesis se caracteriza por la vigilancia del respeto de los derechos democráticos de cada ciudadano, la inserción necesaria de una política de seguridad en la planificación urbana, la capacidad de organizar coaliciones entre sectores que no están acostumbrados a trabajar juntos –y en particular en materia de seguridad - y finalmente la búsqueda de la seguridad como un bien común. Las autoridades locales son garantes del reconocimiento de las competencias específicas de los socios de la coalición, del proceso de concertación y de su aspecto inclusivo.

Este liderazgo es también un liderazgo ético, porque es obvio que sería contradictorio el luchar contra la delincuencia y permitir prácticas de corrupción o de malversación de dinero.

El liderazgo implica privilegiar la calidad de vida adecuada al contexto de cada comuna o barrio. Las prácticas de prevención y de tolerancia pueden ser diversas según los barrios.

El liderazgo implica, además, la capacidad de involucrar a los diversos departamentos municipales haciendo de la seguridad una política transversal a cada uno de ellos. El peligro a evitar es transformar la seguridad en un departamento estanco que se responsabiliza sólo de la política de seguridad. Otros departamentos deben hacer suya esta política. Es la razón por la cual no pocos alcaldes en varias regiones han definido la seguridad como una política dependiente directamente de ellos y que se aplica a cada departamento.

Equipo técnico

La exigencia de un equipo técnico competente de apoyo a la autoridad local para dinamizar esta estrategia y coordinar sus acciones es evidente y se da en la gran mayoría de las ciudades en el mundo que adoptaron una política de seguridad ciudadana.

Este equipo actúa como manager, facilitador, animador y movilizador de recursos. Su responsabilidad es amplia y variable y su rol es fundamental. Sus tareas principales son:

- Apoyar las coaliciones locales, trabajando sobre dinámicas colectivas y por ende confrontando a intereses contradictorios.
- Trabajar en estrecha relación con el alcalde.
- Asegurar la participación de los ciudadanos en los procesos de diagnóstico, formulación e implementación de la estrategia
- Dinamizar y orientar la ejecución de proyectos.

Estos nuevos responsables de la seguridad que actúan bajo la autoridad del municipio desarrollan políticas transversales a los diversos departamentos y funciones municipales pero tienen un perfil poco claro, lo que dificulta su tarea. De hecho ciertos esbozos de formación se visualizan en América Latina.

Este equipo, además, enfrenta un peligro habitual, que es el de transformase en administradores de proyectos y no en guías de una estrategia. Rápidamente son copados de trabajo administrativo y no alcanzan a dedicarse a monitorear las acciones locales.

Una metodología rigurosa

Este método riguroso contempla dos pasos indispensables: la necesidad de un diagnóstico de la inseguridad local, de sus causas y del impacto de las respuestas vigentes, y la formulación de una estrategia local de seguridad consensuada.

El diagnóstico

El diagnóstico es una etapa necesaria para el éxito de cualquier estrategia municipal. Permite no sólo conocer las manifestaciones de la delincuencia y sus lugares privilegiados, sino también identificar los factores de riesgo y discernir las posibles orientaciones de intervención. Constituye un instrumento que sirve tanto para unir y movilizar a los actores de la comunidad como para iniciar algunos debates y grupos de trabajo temáticos que dan a conocer y analizan las manifestaciones de delitos y comportamientos antisociales y sus causas.

El diagnóstico facilita el logro de consensos tanto sobre las manifestaciones y causas de la delincuencia como sobre los caminos a seguir y las prioridades. Obtiene consenso también sobre la evaluación de las intervenciones vigentes y las respuestas a la delincuencia tanto por parte del sistema de justicia criminal como de la sociedad civil.

Las fuentes del diagnóstico son varias. Las informaciones oficiales de policía o de instituciones, las encuestas y sobre todo el diagnóstico primario que consiste en consultar a los ciudadanos a través de métodos como encuestas cualitativas, marchas exploratorias, mapas de percepción, grupos de trabajo temáticos y consultas comunitarias. El diagnóstico es actualizado regularmente a lo largo del proceso de implementación de la estrategia local de seguridad y es el instrumento que permite evaluar la propia intervención. En el caso especifico de barrios donde la ley tiende a ser superada por el control de un tipo de capital social perverso – pequeñas "mafias" locales, barrios bajo control de narcos etc.- estudios de tipo etnográfico son a menudo necesarios para permitir avanzar en una estrategia que no sea solo policial y que permite revertir en varios años la tendencia a la exclusión que predomina.

Estrategia local

La estrategia define los objetivos y las prioridades y se expresa en un plan de acción concordado. Su formulación se apoya sobre los resultados del diagnóstico y las prioridades de población.

El plan de acción detalla las intervenciones, sus objetivos específicos, los resultados esperados, el calendario de acción, los responsables (socios) de cada intervención y las instituciones involucradas. Para cada intervención se fija una entidad responsable que asume el liderazgo de la intervención. El monitoreo de cada intervención corresponde normalmente a la coalición que la sustenta, ayudada por el equipo técnico del municipio. Las evaluaciones dependerán de la claridad de los indicadores y de los resultados esperados de cada intervención.

La implementación de la estrategia se basa en coaliciones que desarrollan el plan de acción y una coalición central, generalmente un Consejo Municipal de Seguridad, que monitorea y orienta el proceso. Se evalúan regularmente las diversas prácticas, conforme a los indicadores construidos en cada ciudad. Se intercambian las experiencias entre ciudades y se confrontan los diversos enfoques adoptados. No existe un método homogéneo de evaluación ni siquiera por temas sino que prevalecen varios métodos.

Las estrategias han llevado a cada ciudad a desarrollar planes muy variados. Las prácticas abarcan un conjunto de intervenciones de geometría variable relacionadas con la inserción de grupos en situación de riesgo, con la lucha contra la violencia intrafamiliar, con la

frecuente presencia de robos, con la protección de grupos vulnerables, con la toxicomanía, con las prácticas de justicia de proximidad, de mediación, con la creación o mejoramiento de policías municipales o de policías de proximidad, con la reinserción de ex convictos etc. No hay límites a las prácticas, salvo aquellas que la ley o la falta de consenso de los habitantes imponen.

Evaluación

La necesidad de evaluaciones de los programas de prevención ha sido una demanda permanente, aunque la práctica haya sido bastante insuficiente en esta materia. Varios métodos de evaluación de proceso y de impacto han sido desarrollados. Las evaluaciones dependen de la claridad de los indicadores y de los resultados esperados de cada intervención. Los indicadores no son necesariamente cuantitativos y tampoco el indicador privilegiado a corto plazo es la disminución de la tasa de delincuencia. Lo importante es realizar evaluaciones de proceso que permitan en el período inicial determinar si los actores que participan –las coaliciones- son los adecuados y si los objetivos centrales son comprendidos y compartidos y, por otra parte, si los programas o proyectos adoptados son coherentes con los objetivos centrales. La evaluación de impacto que se realiza normalmente al término de un programa, es decir después de varios años de funcionamiento, debería hacerse sobre la base de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Algunos ejemplos de criterios cuantitativos:

- Numero de espacios públicos recuperados física y socialmente.
- Número de drogodependientes que siguen un programa de rehabilitación.
- Tasa de aumento de denuncia de VIF.
- Número de casos de mediación tratados en la escuela.
- Tiempo promedio de respuesta de la policía a una denuncia en barrio popular.
- Número de dirigentes locales capacitados en seguridad ciudadana.
- Porcentaje de eventos deportivos para jóvenes monitoreados.

Algunos ejemplos de criterios cualitativos:

- Diálogo fluido entre policía y jóvenes en situación de riesgo.
- Mejoramiento de relaciones intergeneracionales en población.
- Disminución del miedo.
- Satisfacción de la policía de su trabajo.
- Refuerzo del liderazgo local efectivo.
- Llegada de dirigentes jóvenes e innovadores a las organizaciones de base.
- Organización de nuevos eventos de convivencia.
- Adopción por otros departamentos del municipio de la dimensión seguridad en su actividad.

5. Experiencias internacionales exitosas

Existen varias ciudades que pueden reivindicar el título de modelo en términos de gestión de la inseguridad o en algunas prácticas relevantes. A partir de un estudio realizado a fines del 2004, seleccionamos varias de ellas. Presentamos aquí, en forma resumida, varios casos que evidencian las lecciones esenciales del éxito.

Las ciudades del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU)

Las ciudades relacionadas con el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), que agrupa alrededor de 400 ciudades de la Unión Europea, se inspiran en la perspectiva fomentada desde 1982 por el alcalde G. Bonnemaison en su informe al Primer Ministro denominado: "Frente a la delincuencia: prevención, represión y solidaridad".

El enfoque y los componentes de la metodología de trabajo se apoyan sobre varios componentes básicos. En primer lugar, un imprescindible liderazgo político capaz de articular la política de seguridad y las políticas sociales en la ciudad a través de coaliciones ("partnership") que involucren a la población y constituyan un gobierno de la ciudad en redes. Además, se basa en un método riguroso que contempla la necesidad de un diagnóstico de la inseguridad local, de sus causas y del impacto de las respuestas vigentes y que permite la formulación de una estrategia local de seguridad y un consenso sobre esta. Finalmente, se requiere un equipo técnico de apoyo a la autoridad local para dinamizar esta estrategia y coordinar sus acciones.

El supuesto básico de la metodología es la importancia de la colectividad en la acción preventiva y de la ciudad como promotora de la coproducción de seguridad. Afirma Bonnemaison: "Policía y justicia estructuradas y jerarquizadas, no pueden ser los únicos actores de una política de seguridad exitosa. Las ciudades deben ser reconocidas como actores esenciales de la lucha contra la inseguridad. Estar convencido de la importancia de las ciudades en esta empresa, es reconocer el rol fundamental de los elegidos y de sus socios que son cotidianamente interpelados por sus conciudadanos."

Las encuestas de Barcelona

La ciudad realizó en un período de 14 meses con 11 equipos de trabajo de profesionales de diversas disciplinas un análisis global de la situación que concierne: los métodos de evaluación de la seguridad, la problemática de la juventud, las escuelas, la administración de la justicia, la estructura policial, las cárceles, la droga, la seguridad en los negocios, la políticas dirigidas a los jóvenes, los medias y el control de la inmigración. Desde 1989 encuestas de victimización por municipio (27) cubren la totalidad de la aglomeración urbana. Índices de victimización que conciernen los robos de autos, los atentados a la propiedad (casas y comercios) y los atentados a las personas y que comprenden 18 tipos de delitos han sido construidos.

En Barcelona el índice de victimización que alcanzaba 23% en 1987, se estabilizó entre 12-14% desde 1989.

Fuente: FESU.

En cuanto a la relación con el Estado depende de cada país, pero actualmente la práctica más común es que los financiamientos de los programas provienen parcialmente de los municipios y sobre todo de los Estados centrales. Cada ciudad firma un contrato con el gobierno y sobre la base de su plan pide un apoyo financiero que normalmente el gobierno otorga. El ejemplo más clásico es el contrato de seguridad firmado por el municipio con el Estado sobre la base de una estrategia y planes de acción coherentes. La implementación está a cargo de los municipios. El Estado promueve la colaboración estrecha con la policía.

Probablemente la mayor dificultad de los europeos radica en la diversidad de ritmo del evolución paralela de prácticas de seguridad ciudadana a nivel de la sociedad civil y de reforma policial que apunta a la policía comunitaria. Sobre este punto los resultados son diferentes pero se verifica, sin embargo, una tendencia común, no sin resistencia, hacia una policía de proximidad que tiene formas institucionales diversas: policía central, policía municipal o mezcla de los dos.

Además, los países de la Unión Europea se benefician de textos de referencia de la propia Unión, como por ejemplo el Tratado de Ámsterdam, la Carta Urbana Europea, y el Consejo Europeo de Tampere, que integran la prevención en las estrategias de lucha contra la criminalidad.

Carta Urbana Europea
Seguridad urbana y prevención de delincuencia

Principios:

1. **Una política coherente de seguridad y de prevención de delincuencia debe basarse en la prevención, la represión y la solidaridad.**
2. **Una política local de seguridad debe basarse en las estadísticas y las informaciones detalladas actualizadas.**
3. **La prevención de delincuencia concierne a todos y cada uno de los ciudadanos.**
4. **Una política eficaz de seguridad urbana se basa en la cooperación estrecha entre policía y la población local.**
5. **Es necesario implementar una política local de lucha contra la drogadicción.**
6 **La prevención de la reincidencia y la creación de soluciones alternativas a la encarcelación constituyen objetivos esenciales.**
7. **El apoyo a las víctimas es un elemento clave en toda política de seguridad urbana.**
8. **La prevención de la delincuencia debe ser reconocida como prioridad social y beneficiarse de recursos financieros más importantes.**

Fuente Marcus (2004,132)

La variante británica

El gobierno de Tony Blair ha desarrollado una política masiva de prevención cuyo enfoque no es diferente de las ciudades del FESU salvo en algunos aspectos.

Su enfoque es más masivo y claramente incentivado por el Estado central, que delega a las autoridades locales la responsabilidad de la implementación de estas políticas de prevención a través de la institucionalización de las coaliciones a nivel local. En este enfoque, son las autoridades locales las principales llamadas a cumplir un rol central en el tema. En 1998, con la promulgación de la ley de "Delincuencia y Desorden" ("Crime and Disorder Act"), se entregó a las comunidades locales las tareas tanto de represión como de prevención del delito.

La institucionalización de las coaliciones: el ejemplo británico

La experiencia británica muestra una forma original de delegación por parte del Estado de la responsabilidad de la implementación de las políticas de prevención a las autoridades locales a través de la institucionalización de las coaliciones a nivel local. En efecto desde 1998 con la promulgación de la ley de "Delincuencia y Desorden" (**"Crime and Disorder Act"**) se entregó a las comunidades locales las tareas tanto de control como de prevención del delito. El Estado asume un rol de monitor muy efectivo y financia parte de estas políticas.

En este enfoque, son las autoridades locales las principales llamadas a cumplir un rol central en el tema. Son las comunidades y sus gobiernos locales asociados a los servicios sociales que asumen la responsabilidad de incrementar y coordinar la política de seguridad.

La ventaja de unificar la responsabilidad de la prevención y la represión es que une las tareas de corto plazo (a la cual apuntan las actividades represivas) y la de prevención que en muchos casos tienen efectos de mediano y largo plazo.

Las coaliciones involucran a las autoridades y representantes locales, tales como policías, organizaciones sociales, ONG, voluntarios, y organizaciones empresariales. Junto a las asociaciones se instaura la participación de consejos a nivel de condados. Los consejos son los canales de comunicación e información de las diversas experiencias en cada distrito, lo que facilita la estandarización de las estrategias de prevención y el desarrollo de proyectos adecuados a cada realidad local. Con esta institucionalización, la respuesta social sectorializada es rechazada y reemplazada por el trabajo en asociación que promueve un trabajo integral al problema del crimen y así la alianza entre el sector publico, privado y sociedad civil substituye el trabajo burocrático tradicional del sector publico.

La permanente apelación a la comunidad como foco de cambio en la forma de hacer política constituye otra característica del modelo británico. Este enfoque busca reactivar las instituciones de la sociedad civil como una forma de control social poderosa (Crawford, 2001). La comunidad es comprendida en un sentido amplio y en ella están involucradas todas las organizaciones y/o asociaciones de la sociedad civil. Entre estas, se incluye el trabajo conjunto con los medios de comunicación considerados como determinantes para la disminución del temor y con los organismos no gubernamentales que tienen una importante experiencia en el tema de la prevención del delito.

La política general de reducción de la criminalidad es parte de una estrategia global más amplia (Estrategia Nacional para la Renovación de Vecindades) que apunta a reducir la exclusión social.

Desde 1998 la Unidad Exclusión Social del Reino Unido ha producido una serie de informes del Policy Action Team (Grupo de Acción de la Política) que proponen alcanzar las cuatro metas fundamentales: disminuir el desempleo a largo plazo, reducir el crimen, mejorar la salud y desarrollar la capacitación laboral.

El énfasis en el problema de la juventud en riesgo es central en la política del gobierno laborista. Se impulsaron una serie de medidas jurídicas e institucionales como la creación de un consejo de justicia juvenil que estableció el marco de acción en materia de prevención; se instalaron grupos juveniles de prevención en el nivel local, que estarían encargados de abordar los problemas psico-sociales y de ejercer el control social sobre las medidas adoptadas; se capacitó a policías para un trabajo especializado con jóvenes y se establecieron medidas de prevención temprana para dar respuestas a los factores de contexto y familiares que inciden sobre el comportamiento antisocial y delincuencial de este grupo.

Por otra parte, a nivel nacional existe una unidad especializada que monitorea y evalúa las estrategias dirigidas a los jóvenes en riesgo o en conflicto con la ley. Además, cada gobierno local tiene la obligación de tener una unidad local de análisis de los problemas y las medidas de prevención dirigidas a la juventud.

El fortalecimiento del modelo de policía comunitaria hace de la demanda ciudadana la principal guía de la acción policial y permite la coordinación con el trabajo de las coaliciones locales. La policía británica es así uno de los principales socios de la gestión local de la seguridad. El énfasis puesto en el capital humano ha llevado el gobierno laborista a valorizar la capacitación de los agentes involucrados en las políticas locales de prevención de la criminalidad.

Finalmente, la experiencia del Reino Unido enfatiza considerablemente la necesidad de evaluación de las prácticas nacionales y locales de prevención. Es por esta razón que en todos los fondos que los gobiernos locales obtienen para la aplicación de estrategias orientadas a reducir el delito en familias y áreas de alto riesgo un 10% está obligatoriamente reservado para la evaluación de los programas.

La experiencia de Bogotá

La experiencia de Bogotá ha manifestado gran continuidad durante la última década y se ha construido sobre tres ejes complementarios: el reordenamiento de la administración

local de la ciudad; la instalación de una cultura ciudadana, marcada fuertemente por la participación de la comunidad, y el tercero, la intervención en los espacios físicos de la ciudad.

El problema de seguridad de la ciudad de Bogotá ha sido concebido como un problema de origen multicausal que involucra a todos los actores sociales, considerados como agentes de cambio en los problemas de seguridad que han afectado a la ciudad. Se ha desarrollado una prevención integral y un trabajo multisectorial de conjunto entre la ciudadanía, la policía, el gobierno y las autoridades civiles, para coproducir seguridad ciudadana. Por otra parte, la prevención se complementa con un fuerte control de algunos factores de riesgo presentes en la población, en especial el porte de armas y el consumo de alcohol.

Los ejes institucionales

El primer eje institucional fue el reordenamiento del gobierno de la ciudad, orientando el Concejo a labores de planificación y control del gobierno del distrito, atacando con fuerza la corrupción, y agilizando el proceso de descentralización. Así mismo se modernizó la gestión administrativa, permitiendo el saneamiento financiero de la ciudad, lo que generó mayor cantidad de recursos para la política de seguridad ciudadana (Llorente y Rivas).

El segundo eje enfatizó la capacitación de una policía comunitaria preparada para la prevención (Acero, 2002).

Ejemplos de las principales Líneas de Acción.

El desarme de la población y el control del consumo de alcohol.

Acciones tendientes a recuperar entornos urbanos deteriorados.

Destaca el trabajo desarrollado de recuperación de los ejes viales, donde se privilegió el espacio peatonal y se redujo el espacio para vehículos.

Programa Misión Bogotá

Este programa se orientó a generar espacios de convivencia alrededor de la seguridad ciudadana y trabajar sobre factores que generan una alta sensación de inseguridad.

Asignación de mayores recursos para la policía y seguimiento de su actividad.

La Policía Nacional desarrolló un proceso de reforma con un plan estratégico con metas operativas, lo cual posibilitó que se pudieran evaluar todos los departamentos de policía sobre la base de criterios y estándares a partir de los cuales mejorar la gestión policial.

Ampliación de los espacios de retención y fortalecimiento de la investigación criminal.
Entre 1998 y 2002 se invirtieron 11 millones de dólares en la readecuación de una Cárcel Distrital y la construcción de una Unidad Permanente de Justicia.
Prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.
En 1996 se desarrollaron las llamadas jornadas de vacunación contra el maltrato infantil. En ellas se utilizaron diversos mecanismos simbólicos para que los maltratados expresaran sus sentimientos hacia sus abusadores y para generar esperanza y solidaridad entre las víctimas.
Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.
Se desarrollaron las llamadas unidades de mediación y conciliación para solucionar conflictos cotidianos que se presentan en la comunidad. Entre 1996 y 1998 se montaron 12 unidades que han atendido casi 100 mil casos entre 1999 y 2002.
Transformaciones institucionales e inversiones en seguridad ciudadana.
Las transformaciones institucionales se realizaron sobre la base de reformas en el nivel local. En este sentido, se crearon nuevas instancias como la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia para administrar los planes y proyectos y gestionar las inversiones.

Fuente: Llorente y Rivas

El tercer eje apuntó al acercamiento de la administración de justicia a los ciudadanos. Las normas de convivencia ciudadana acordadas en 2003, que están publicadas en el "Código de policía de Bogotá", constituyen un modelo de elaboración de normas claras, inteligibles para cualquier ciudadano y que cubren el conjunto de problemas que cualquier ciudadano encuentra en su ciudad. Se crearon comisarías familiares, las cuales se destinaron a la atención de los problemas de violencia familiar y maltrato infantil. Se formaron también Unidades de Mediación y Conciliación, que fueron creadas como organismos de la Alcaldía Mayor con el objetivo de crear condiciones adecuadas de convivencia en las distintas localidades de la ciudad en trabajo directo con las poblaciones en riesgo (Acero Hugo, 2002).

Rol y definición de la Sociedad Civil

La sociedad civil tiene un rol central en la experiencia de Bogotá. La participación comunitaria se erige como un componente que posibilita la ejecución efectiva de las políticas de seguridad ciudadana a través de la apropiación social de las iniciativas, reformas, políticas, etc. Partiendo del diagnóstico que mostraba que la violencia estaba instalada culturalmente en los mismos ciudadanos, se asumió que el rol que la sociedad civil era importante, y debía ser el objeto de grandes esfuerzos y recursos. A partir de ello, se definió a la ciudadanía como un "socio" fundamental en el trabajo de prevención.

Se fortaleció y promovió la participación de la comunidad, de modo que se apropiará del trabajo de prevención.

La metodología comprende cuatro etapas que permitieron una serie de líneas de acción complementarias que constituyen el trabajo específico de prevención en la ciudad:

1. Un diagnóstico de la situación de la ciudad.
2. Desarrollo de reformas y/o cambios a nivel institucional.
3. La asociación con la ciudadanía.
4. La definición de líneas de acción.

Se apuntó también a una estrecha ligazón de la prevención con los programas locales y se aprovechó y optimizó los recursos existentes en la ciudad, y se complementaron con nuevas instancias que favorecieran el desarrollo de las líneas de acción planteadas, lo que transformó Bogotá en un ejemplo nacional e internacional. El significado de esta experiencia ha sido resumido en las palabras de E. Baracaldo: "En Bogotá se ha producido un movimiento ciudadano orientado a la producción y reproducción de comportamientos orientados a la protección de la vida, y, por consiguiente, la disminución de los índices de resultados fatales por violencia o delincuencia en la ciudad".

La experiencia de Bogotá y su repercusión nacional (2004-...)

A partir de la experiencia exitosa de Bogotá en disminuir la delincuencia en unos 10 años, se creó a nivel nacional el "Programa de Departamentos y Municipios Seguros" cuyo objetivo es fortalecer el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel local mediante esfuerzos interinstitucionales. Se ha capacitado alcaldes y gobernadores en los siguientes temas:

- Legislación existente para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Responsabilidades que tienen los mandatarios locales en estas materias.
- Instrumentos para gestionar estos temas (Consejos de seguridad, Comité de orden y Fondos de seguridad).
- Manejo de información de violencia y delincuencia.
- Elaboración de planes integrales de seguridad.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes de seguridad ciudadana y convivencia.
- Participación ciudadana en materias de convivencia y seguridad ciudadana.
- Manejo de crisis.
- Manejo y atención de actos terroristas.

Fuente: H. Acero 2005

La experiencia de la ciudad de Vancouver (Canadá): Estrategia integral local focalizada en materia de drogas

El impacto de la droga en Vancouver ha sido determinante en la formulación de una nueva estrategia a partir de 1998. Ese año las muertes por sobredosis de drogas inyectadas constituyeron la primera causa de muerte entre los hombres adultos de edades entre 30-49 años en la provincia. Por otra parte, las estadísticas mostraron a las autoridades de la ciudad que este consumo estaba directamente relacionado con altos porcentajes de contagio de enfermedades como el VIH y la Hepatitis C. El consumo de drogas era responsable de más de la mitad de las infecciones de VIH y en un 80% de la hepatitis C. Asimismo, fue posible evidenciar que los altos niveles de inseguridad en diferentes barrios estaban directamente relacionados con la comisión de delitos vinculados a la venta y consumo de drogas y la participación de más jóvenes en pandillas y grupos violentos. Sin duda, esta situación también se vinculó al hecho que Vancouver se había convertido en el principal puerto de internación de drogas de América del Norte (F. Vanderschueren, A. Lunecke e I. Eissmann. 2004)

Enfoque

El modelo de trabajo que impulsó el gobierno de Vancouver en el año 2001 se basó en una concepción multicausal del fenómeno que vinculó los problemas ligados a las drogas a la salud, el orden y la seguridad pública.

El gobierno de la ciudad abordó integralmente y en forma abierta la problemática dejando los enfoques moralizantes y represivos para avanzar en soluciones prácticas y realistas. Un tercer elemento que caracteriza al modelo impulsado es la aceptación de que parte importante de las causas asociadas al consumo y venta de drogas ilícitas tiene relación con la inadecuada respuesta pública en la materia. Por último, se otorgó gran importancia a la participación ciudadana en las iniciativas. La comunidad, entendida de manera amplia como individuos u organizaciones, fue llamada a tener un rol activo en el desarrollo de respuestas, tanto en una etapa de diagnóstico de la realidad como en las iniciativas implementadas. La comunidad participó a través de las coaliciones o a través de consultas comunitarias en diferentes instancias.

De esta manera, el gobierno de la ciudad de Vancouver impulsó una política integral de trabajo que buscó vincular a las instituciones relacionadas con el empleo, la educación,

la vivienda, y el desarrollo social y económico en una sola tarea. Este trabajo se desarrolló involucrando a los agentes de todos los niveles de acción y se coordinan todas las acciones. El plan de desarrollo de esta política fue definido por cinco años.

Los ejes

El enfoque integral se implementó a través de cinco ejes: la prevención, el tratamiento, el control y la reducción del daño, la coordinación interagencial, y la evaluación y monitoreo. En cada línea se establecen objetivos, estrategias y responsabilidades

La prevención apunta a que las personas estén concientes de las causas asociadas a este consumo y sepan como evitarlo. A través de programas orientados a la población en general, a los grupos en riesgo y a los consumidores y adictos (programas de rehabilitación) se desarrollaron propuestas como: prevención masiva, campañas de educación pública, trabajo con familias y colegios de jóvenes involucrados en drogas, etc.

En el caso de jóvenes, el trabajo se realizó considerando que el consumo juvenil de drogas responde a actitudes socialmente "desafiantes y exploratorias" más que a adicciones. En este sentido, no se busca responder con represión al comportamiento juvenil, sino más bien reducir el consumo en el largo plazo. Se buscó generar un intercambio positivo entre las familias de los jóvenes y los vecinos de sus barrios, fortaleciendo las relaciones y vínculos comunitarios para fomentar protección comunitaria de los menores.

El tratamiento entregó cuidados a los consumidores y articuló las respuestas con los servicios de salud y los programas sociales. Se introdujo el modelo de "Cortes de Drogas", que trató a los casos de adicción involucrados en la comisión de delitos. El control pretende enfrentar los problemas de drogas presentes en los espacios públicos (venta, micro tráfico). La policía, el sistema de justicia e instituciones a cargo de licencias articularon sus actividades dejando a la policía un rol protagónico como responsable del orden público.

La "Reducción de daños" apuntó a diseñar estrategias en el ámbito local, provincial y nacional destinadas a mitigar los efectos tanto para prevenir la transmisión de las enfermedades como para promover prácticas de consumo seguro.

Principios de la Reducción de Daños

- No dañar.
- Respetar la dignidad humana de quienes usan drogas.
- Maximizar las intervenciones opcionales por parte de los consumidores.
- Focalizar en los daños producidos por el uso de drogas, mas que en el uso de la droga *per se*.
- Elegir objetivos realistas y apropiados según los casos.

Para la evaluación y el monitoreo se estableció una coalición de trabajo encargada de esta función en las diferentes estrategias y actividades.

Las principales herramientas fueron el diagnóstico local de problemas y de respuestas institucionales, las coaliciones de trabajo y el seguimiento y evaluación de las iniciativas y la capacitación en materias específicas a una serie de agentes institucionales. El liderazgo fue asegurado por una coordinación multiagencial de trabajo en los diferentes niveles de acción de las instituciones públicas, liderada por el gobierno de la ciudad sobre la base de un acuerdo suscrito en el año 2000 por los gobiernos de la ciudad, provincial y federal.

Las responsabilidades en la coalición.

Ciudad de Vancouver: Tareas de control, licencias de ventas de licor, limpieza y manutención de calles, servicios a la comunidad en materia de vivienda y trabajo.
Gobierno provincial: Recursos de salud, servicios de educación, cortes de justicia regionales.
Gobierno federal: Jurisprudencia en delitos de carácter nacional establecidos por la ley de control de drogas y sustancias, inmigración, promoción de la salud.

6. Resultados globales de los enfoques municipales de prevención

Los avances positivos

La descripción anterior muestra que el enfoque local en materia de seguridad no es nuevo ni tampoco un privilegio latinoamericano o de los países ricos – la amplia práctica africana evidencia lo contrario. Es un patrimonio común y una reivindicación

de muchas ciudades de todas las regiones. A partir de esta constatación conviene verificar los resultados de una década y media de prácticas.

Un primer resultado positivo es que expertos y líderes políticos parecen estar de acuerdo sobre la importancia crucial de la iniciativa local cuando se trata de asegurar la seguridad de los ciudadanos. Pero la interpretación práctica evidencia variaciones considerables tanto en materia de enfoque policial como de prevención en el ámbito local. Sin embargo, hay un aspecto común que es la relación inseparable entre el tema de la inseguridad desde sus orígenes y durante toda su evolución y el problema de la descentralización y particularmente de la redistribución de las competencias y responsabilidades entre gobierno local y poder del gobierno central (Selmini).

La diversidad en las prácticas y en los enfoques no parece depender tanto de visiones ideológicas como de políticas pragmáticas. En efecto, las referencias ideológicas son múltiples y van desde el énfasis sobre la seguridad ciudadana, a otro sobre la seguridad urbana sin calificarla, y también al énfasis sobre la convivencia. El discurso ideológico de izquierda o derecha, en esta materia, esconde a menudo una dosis variable de prácticas idénticas con el uso de conceptos poco diferenciados. Por ejemplo, el concepto de seguridad ciudadana que hace referencia a la calidad de vida (Arriagada) de los habitantes ha sido creado sin que nadie se preocupara de darle un contenido preciso. En las diversas regiones, los avances han sido más pragmáticos que teóricos y concilian un compromiso comunitario o de la sociedad civil en con alianza con el sistema de justicia criminal y a veces con el sistema privado de seguridad. El análisis del contenido de los programas evidencia que con dosis diversas los mismos componentes se encuentran en todas partes (Planificación urbana, vigilancia, ayuda a las víctimas, prevención social, comunitaria, situacional, búsqueda de sistema de justicia alternativo etc.) En el caso europeo, por ejemplo, R. Selmini y S. Roché mostraron que la imprecisión de los conceptos de las políticas se combina con el carácter fluctuante de una variedad de acciones que pertenecen a registros diversos (urbanismo, salud, justicia, educación etc.).

Del punto de vista político, lo que sí aparece fundamental es la sensibilización de una opinión y clase política progresista que ha tenido durante mucho tiempo una resistencia frente al problema de la inseguridad considerado como un tema de fuerzas políticas conservadoras. El enfoque de la izquierda británica que ha tomado conciencia que el

problema de la criminalidad afecta sobre todo a los pobres y, por ende, que ha visualizado la necesidad de insertar la seguridad como un componente de políticas de inclusión social, ha sido importante.

El mismo fenómeno se dio en Italia, donde grupos progresistas de Bolonia ligados al Partido Democrático de Izquierda han generado el programa Ciudades Seguras de Bolonia después de difundir las nuevas estrategias de prevención largamente basadas sobre el modelo ingles.

La multicausalidad de la delincuencia, respaldado por hechos e investigaciones, es uno de los aportes fundamentales y una convicción que anima a los actores locales: "Trabajar sobre la inseguridad es trabajar sobre una multitud de desordenes sociales o de comportamientos incívicos cuyas manifestaciones más extremas se insertan en el campo de la criminalidad. La inseguridad está ligada a la pérdida más o menos fuerte del vínculo social" (FESU).

Asumir la multicausalidad es aceptar la insuficiencia de la explicación de la delincuencia en términos clásicos de "falta de escolarización", "crisis familiar" o "condiciones de vida miserables". Es también reconocer los límites del sistema de justicia criminal y la insuficiencia del sistema privado de seguridad. La multicausalidad conduce también a evaluar la gestión urbana y a medir su impacto sobre la delincuencia.

El impacto sobre la criminalidad ha sido evidente pero difícil de medir, porque no existen métodos de evaluación universales y porque se trata a menudo de programas de prevención social o comunitaria cuyos mayores efectos se caracterizan por la no-aparición de comportamientos delictivos que de otro modo se hubieran manifestado. El impacto de medidas de prevención situacional o de imposición de la ley es más fácil de medir y tiene efectos más rápidos. Sin embargo si se considera la fuerte disminución de homicidios y en general de los delitos contra la propiedad que caracterizó las ciudades de Norteamérica (EEUU y Canadá) desde 1994 hasta el año 2000 (A. Blumstein, M Nelson, B. Jonson, F Zimring) y que no se puede atribuir a una sola causa, la evidencia es que, cualquiera haya sido el modelo implementado en el ámbito local y sus énfasis, el solo hecho de políticas de prevención localmente dirigidas acompañadas de refuerzo y/o reforma policial contribuyó substancialmente a esta disminución. Lo que permite suponer que si los enfoques han sido divergentes, por ejemplo, entre Nueva York y Boston o Montreal,

sin embargo el hecho que logran un éxito mas o menos similar en materia de seguridad parece indicar que lo que importa es por una parte el carácter apropiado de las prácticas, de los enfoques y de los consensos subyacentes en materia de prevención y por otra su articulación con los esfuerzos policiales reforzados o reformados. Lo que plantea dos preguntas: la primera qué es un enfoque o una política de prevención apropiada y cómo se articulan el trabajo policial y la política de seguridad.

El otro gran impacto se manifiesta sobre la forma de gobernar. Se pasa de hecho en materia de prevención, como en otros campos (ambiente, pobreza, inclusión social), de una política centralizada a nivel de gobierno central a una política urbana que supera la gestión focalizada únicamente sobre costos y beneficios o en términos populistas de promesas irrealistas a un tipo de gobierno local en redes. Se trata de gobiernos locales no solo sensibilizados al problema de la violencia, sino también capaces de captar la importancia de construir coaliciones estables donde el protagonismo es compartido. El enfoque de coaliciones permite no sólo agrupar alrededor de un mismo objetivo a organizaciones de naturaleza diversa y complementaria, sino también generar prácticas intersectoriales. Por otra parte, este enfoque orientado a la coproducción hace tomar conciencia a los actores y sus organizaciones e instituciones que ellos no sólo son parte de la solución de los problemas sino también del problema mismo. El ejemplo clásico es el de las escuelas donde la violencia escolar, habitualmente atribuida por los docentes a factores externos a la escuela, puede ser reducida eficazmente cuando los profesores asumen que parte de las causas se ubican en la misma escuela. O en el caso de la ciudad de Vancouver, que hemos resumido, donde su política dirigida a la droga comienza a ser exitosa cuando asume que parte importante de las causas asociadas al consumo y venta de drogas ilícitas tenía relación con la inadecuada respuesta pública en la materia. El análisis de la oferta pública dio cuenta de los vacíos, descoordinaciones y debilidades en la gestión local y nacional en la materia. Por ello, cobró especial importancia en este caso la gestión y administración de manera coproducida de las diferentes iniciativas del Programa.

Otro impacto notorio es el inicio de muchos intercambios de prácticas sobre la prevención o la seguridad entre las ciudades. Cada ciudad que ha logrado éxitos en esta materia quiere ser protagonista en el plano nacional e internacional sobre este tema y fomenta encuentros que permiten mostrar los éxitos y, por consiguiente, la disminución

del "riesgo ciudad". Esta política de marketing lleva a atraer a los donantes, sea las organizaciones financieras internacionales sea los gobiernos nacionales sea los inversionistas privados, y los incentiva a invertir en estas ciudades. La importancia de borrar imágenes negativas y de lograr nuevos inversionistas o el público de los turistas potenciales constituye un objetivo no menor para los gobiernos locales.

El impacto de los resultados positivos de una ciudad sobre las otras es considerable. El ejemplo de las ciudades del Foro Europeo ha impactado en América Latina y África. La lógica implementada por el FESU de encuentros regulares temáticos entre ciudades donde las mejores prácticas son presentadas y evaluadas incentiva a otras ciudades a readaptar estas prácticas y a buscar visibilidad en el mercado internacional. Estos encuentros influyen sobre los gobiernos y favorecen políticas de descentralización. Además, la gobernabilidad en materia de seguridad ciudadana tiene hoy una dimensión protagónica en el ámbito nacional e internacional que contribuye a la identificación de los habitantes con su propia ciudad. Los habitantes de ciudades como Barcelona, Dar es Salaam, Port Elizabeth, Montreal, Vancouver, Monterrey, Bogotá, Medellín, Nueva York, Boston y Singapur y muchos otros reivindican con orgullo sus éxitos en materia de seguridad cualquiera haya sido el punto de partida y la intensidad de la inseguridad.

Los obstáculos

La discontinuidad constituye un riesgo mayor, como lo mostró el ejemplo de Cali y muchos otros. En la medida en que una cultura de la prevención no se ha consolidado en la población y en la sociedad civil, lo que requiere un tiempo largo que se puede estimar a una generación de 15 años, permanecerá un riesgo de discontinuidad ligado a los cambios políticos.

La necesidad de movilizar a la sociedad civil para implementar una política de seguridad requiere una capacidad de gobernar en redes a través de coaliciones sin ilusión sobre una participación espontánea de la población en actividades relacionadas con la seguridad. Por esta razón, programas que se apoyan sobre fórmulas como los "fondos concursables" en materia de seguridad tienen poca probabilidad de éxito, porque suponen que la cultura de la prevención preexiste y se va a manifestar espontáneamente en la formulación de los proyectos. Movilizar a la sociedad civil requiere tiempo y esfuerzo específico que

puede variar según los lugares y que parte necesariamente de la constatación de los delitos que deterioran la calidad de vida y a los cuales hay que dar una respuesta inmediata y de largo plazo

Una dificultad surge a menudo de la incapacidad de articular el trabajo policial, cuando éste depende del Estado central, con el trabajo de los organismos municipales. La estructura jerárquica de la policía, su cultura, no facilita la flexibilidad. En la mayoría de los casos los alcaldes no tienen autoridad sobre la policía. Además, el estilo de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil no sintoniza siempre con el de la policía. Esta colaboración requiere un esfuerzo de voluntad que se inicia desde el diagnóstico.

Finalmente, una gran dificultad proviene del carácter novedoso de estas políticas locales. Los roles están lejos de ser definidos de manera homogénea, las prácticas frente a una misma problemática varían de un lugar a otro e inclusive en una misma ciudad pueden variar con el tiempo. La carencia de referencia clara a nivel nacional e internacional y la necesidad de adaptar las políticas al contexto local hacen que los roles no sean precisos. Esto conduce a zonas del conflicto o a zonas grises sobre los roles de la policía, los mediadores, las organizaciones de la sociedad civil y las atribuciones de los servicios municipales.

7. Algunos lineamientos de gobernabilidad

Las prácticas que hemos descrito y sus resultados muestran que surgen formas nuevas de gobierno y de responsabilidad local en relación a la seguridad urbana. El gobierno en redes, obligado a negociar, a quebrar la rigidez institucional, a coproducir la seguridad, a trabajar con actores e instituciones con culturas diversas, son algunas manifestaciones de esta novedad. Mucho camino queda por recorrer si se quiere lograr que el conjunto de ciudades asuma éste rol. La forma de alianza con las comunidades para facilitar su participación en la formulación de la política de seguridad debería profundizarse y consolidarse sin ingenuidad y sin nostalgia de una participación mítica que probablemente nunca existió. Los ejemplos de éxitos permiten identificar un abanico de prácticas que muestran respuestas heterogéneas y grados de institucionalización diversos.

La seguridad urbana que la población busca no es sólo una demanda individual, sino una solicitud colectiva de la calidad de lo público y a menudo una demanda de restauración

del territorio por parte de la autoridad. En su búsqueda de seguridad, los habitantes de una ciudad hacen valer su legítimo derecho a la apropiación de un territorio, es decir, los barrios donde viven, de los caminos que recorren y los espacios públicos de la ciudad. Por definición un aspecto esencial del rol de las autoridades locales se refiere al control, desarrollo y puesta en valor del territorio de la ciudad. Es por eso que no puede haber política de seguridad ciudadana sin una recuperación del territorio, de los espacios públicos. En ese sentido es importante reconocer que sí es cierto que el crecimiento de la delincuencia ha sido en varios países paralelo al crecimiento de la urbanización, esta evolución no ha sido universal. Muchas grandes ciudades, empezando por la más grande aglomeración del mundo Tokio (28 millones habitantes), son bastante seguras y hay ciudades medianas como el caso de Port Moresby, (<300.000 habitantes) que tiene la tasa más alta del mundo de criminalidad per cápita. La dimensión de la ciudad no determina para nada su nivel de criminalidad. Tampoco es la ciudad responsable del aumento de la criminalidad, sino la forma de urbanización y la capacidad de dominar éste proceso de parte de las autoridades y de la sociedad civil. Usando las palabras de Jordi Borja es la no-ciudad, es decir, el modo mediocre de realizar la urbanización que es responsable del deterioro humano y, en particular, de la delincuencia pero no es de por sí la ciudad que por definición es integradora y fuente de civilización.

En esta perspectiva, recuperar el territorio es esencial. En primer lugar, en forma simbólica a través de la acción de hacer respetar la ley y las normas de convivencia. Los ejemplos de Bogotá y más recientemente de Medellín son particularmente significativos.

La recuperación del territorio no es solamente un hecho simbólico, sino que incluye también una recuperación material contra aquellos grupos o individuos que tienden a apropiárselo en forma individual (automovilistas manejando a velocidad excesiva, ocupantes de plazas para tráficos de todo tipo, organizadores de mercados de reciclaje de bienes robados, etc.) Por ejemplo, las acciones orientadas a recuperar entornos urbanos deteriorados en Bogotá y en particular el trabajo de recuperación de los ejes viales, donde se privilegió el espacio peatonal y se redujo el espacio para vehículos. O en el caso de Medellín, el impacto en término de política urbana y de seguridad ciudadana de la instalación del metro cable en algunos barrios.

La recuperación del territorio reviste una dimensión ética que se expresa a través de los monitores de calles, de mediadores, de todos aquellos que permiten a los habitantes de

expresarse en su barrio o calle. La experiencia inicial de Calí de (re)construcción de paz y de no violencia buscaba este objetivo. La formación de "cultura ciudadana" en Bogotá cumplió esta función también. Una práctica bastante audaz en un territorio francés donde la violencia de los jóvenes generó muertes, consistió a crear debates públicos sobre el tema "matar no es un juego" y a incentivar la expresión musical, teatral o literaria y el intercambio generacional. El principal desafío hoy es recuperar el territorio de los suburbios de la ciudad. En muchos países del mundo y en particular en América Latina estas áreas son territorios de exclusión y su renacimiento en término urbanístico y socio-económico es fundamental. Lo que implica relacionar y articular políticas de seguridad con políticas de transporte, de vivienda, de urbanismo y de desarrollo socio-económico.

Otro gran eje de la acción eficaz contra la delincuencia es una política dirigida a los jóvenes. Una política no sólo focalizada sobre los grupos en conflicto con la ley sino integrada como componente de una política global de juventud que parta de los derechos de los jóvenes interpretados no de manera adulto centrista. Se constata hoy día que la implementación de políticas de juventud requiere una profunda descentralización si se quiere partir de los derechos reales del joven contextualizados en su barrio y su ciudad. En ese sentido existe una exigencia idéntica en ambas políticas que son complementarias. Por una parte, la que enfrenta los problemas de los jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley y, por otra, la política general dirigida a la juventud: ambas tienen la obligación de descentralizar y de profundizar la comprensión de la situación específica de la juventud. Ambas políticas deben partir de una cierta empatía con la juventud.

Bibliografía

Acero, Hugo. Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001 en Fernando Carrión (editor) Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad? , FLACSO Ecuador, 2002.

H. Acero "La seguridad ciudadana es una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia" en "Ciudad y seguridad en América Latina" pp.133-150, URB-AL, 2005

I. Arriagada y L. Godoy, Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana en Revista de la CEPAL no. 70 abril 2000 pp.107-131

Baracaldo, Estela. Revista Nueva Sociedad. Mayo-Junio 2004. Nº 191. pp 132-133

G.Bonnemaison Prevention, Répression Solidarité, 1982, www.fesu.org

Rafael Blanco, Enfoques policiales en materia de seguridad ciudadana, en Revista Persona y Sociedad, volumen XIX, abril el 2005 Universidad A. Hurtado pp.199- 214

A. Blumstein, M Nelson, B. Jonson, F Zimring en Marzio Barbagli (editor) en Perché è diminuita la criminalitá negli Statu Uniti Il Mulino, 2000

Centro International para la Prevención de la criminalidad (CIPC) The role of local government in Community Safety, Bureau of Justice Assistance, Washington DC, 2001

M. Chalom, L. Leonard., F. Vanderschueren y C. Vezina., Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía, UNHABITAT, CIPC, Ediciones Sur, 2001

Crawford Crime prevention and Community Safety Longman, 1998

Crawford, A. " Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of New Labour's 'Thir Way'". In Matthews R. And Pitts, J. Crime, Disorder and Community Safety. A New Agenda?. Ed.Routledge, London, 2001

ECOSOC Consejo Económico y Social Resolución 1995/9

Foro Europeo para la seguridad Urbana (FESU) Tools for action, 1996

H. Frühling y A. Candina, Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur, CED,2004, Santiago, Chile

A. García-Pablos de Molina, Tratado de criminología, tercera edición, Tirant lo Branch, Valencia, 2003

H. Goldstein en Problem oriented policing MacGraw-Hill, New York, 1990

A. Herrera y P. Tudela Modernización policial: la relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la policía de investigaciones de Chile en Revista Persona y Sociedad volumen XIX, abril 2005, Universidad Alberto Hurtado pp.157-178

Hollway W. y Tony Jefferson "The role of anxiety in Fear of crime" in Tim Hope y R. Sparks Crime, Risk and insecurity. Routledge, 2000

Lacombe S. e I. Laplante Profesión Sécucité Manager, FESU, Paris,2000

Llorente Y Rivas. La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana, en L. Dammert (editora) Seguridad Ciudadana: Experiencia y desafíos. Red 14 URB-AL, Valparaíso., 2004

Lunecke A. La prevención local del delito en Chile: la experiencia del Programa Comuna Segura, en Ciudad y seguridad en América Latina (Dammert y Paulsen edit.) URBAL 2005 pp.151-172

M. Marcus, Políticas de reducción de la inseguridad en Europa en Política de seguridad ciudadana en Europa y América Latina, lecciones y desafíos, BID, Universidad A. Hurtado, Gobierno de Chile, Santiago, 2004 pp.33-158

Paquin S. Le partenariat dans la prévention du crime en milieu urbain : les défis d´une culture à consolider en Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice.vol 27 no. 2 abril 2005 pp 317-336

Paulsen G. Claves para el buen gobierno de la seguridad en Ciudad y seguridad en América Latina (Dammert y Paulsen edit.) URBAL, 2005, pp 189-198

S. Roché Réformes dans la police et formes de gouvernement en S. Roché (ed.) Réformer la police et la sécurité Edic. Odile Jacob 2004

Sansfaçon D. De la prévention et de la sécurité: réflexions sur la gouvernance durable de la sécurité des collectivités en Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice.vol 27 no. 2 abril 2005 pp.463-479

R. Selmini Les politiques de sécurité en Italie en S. Roché, Réformer la police et la sécurité, Edic. Odile Jacob, 2004

F. Vanderschueren , A. Lunecke y I. Eissmann Modelos democráticos de prevención del delito. F. Ebert (mimeo), 2005.

El aporte empresarial a la seguridad de la ciudad:

La experiencia de la Cámara de Comercio de Bogotá

JERÓNIMO CASTILLO MUÑOZ

Abogado Criminólogo y Master en Sistema Penal y Problemas Sociales, Jerónimo Castillo ha ejercido como consultor-investigador para la Fundación Prevención Educativa contra la Droga (PED) y la Fundación Iberoamericana de Estudios Jurídico Sociales (FIBED). Actualmente es Director del Programa de Seguridad y Convivencia dependiente de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Introducción

Cuando se hace referencia a la evolución de los últimos años de las políticas públicas de seguridad en Bogotá pocas veces se menciona la actuación del sector privado en ese proceso. De hecho, las menciones a esa participación se presentan como una nota al pie sin que se pueda hacer una valoración crítica de la misma. En este sentido, existen experiencias y elementos conceptuales que permiten afirmar que la participación del sector privado, de manera directa o indirecta por medio de sus gremios, ha tenido y tiene una especial incidencia en el desarrollo de la política pública de seguridad en la ciudad, así como en la implementación de sus acciones.

La reducción de la violencia homicida en la ciudad como una guía e indicador de éxito de la política pública; el fortalecimiento del manejo institucional del fenómeno bajo la consolidación de los consejos Distrital y locales de seguridad; los comités de orden público y el fondo de vigilancia y seguridad; el fortalecimiento de la policía Metropolitana acompañado de la creación de escenarios de participación y cooperación ciudadana para mejorar la función policial; el manejo público de la información delictiva, por intermedio del Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD); la búsqueda de la armonía entre ley, moral y cultura enmarcada en lo que se conoce como Cultura Ciudadana y de la que se derivan estrategias como la "Hora Zanahoria" o "Entregue las llaves"; las recuperaciones de espacios públicos deteriorados; la idea de una justicia cercana al ciudadano, por medio de la creación de la unidades de mediación y consolidación o el fortalecimiento de las comisarías de familia; una justicia punitiva efectiva cuyos esfuerzos se reflejan en las Unidades Permanentes de Justicia o en las transformaciones de la Cárcel Distrital y; finalmente, la atención a poblaciones vulnerables (Acero, 2003), son factores que permiten resumir la experiencia de la ciudad y que fueron acompañados por el sector privado.

Pero las experiencias desde el sector privado en este tema no han sido bien documentadas, lo que dificulta la visibilidad de las mismas. En este sentido, la que parece tener un mayor

reconocimiento en la ciudad y en el contexto internacional es la que ha adelantado la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Sin embargo, no por ello se puede desconocer el trabajo de las organizaciones gremiales colombianas como FENALCO, FASECOLDA, COLFECAR o ASOPARTES, organizaciones y Asociaciones empresariales como INIF, ASOMUÑA, COREMCO o CORPOSEPTIMA, o simplemente los empresarios que en lo local apoyan la política pública y la labor de las autoridades.

Este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre la participación del sector privado desarrollada desde la Cámara de Comercio de Bogotá, teniendo en cuenta el contexto y el alcance de sus actividades, para de alguna manera poder establecer el impacto e importancia de la misma en la política pública en la ciudad de Bogotá.

Algunos apuntes sobre el trabajo del sector privado en seguridad

La presencia del sector privado en todo el contexto del sistema penal es amplia y ha tenido una variada discusión durante las últimas dos décadas. Elementos del sistema como la función policial, las cárceles o la labor de los jueces han sido permeados por lo privado para imponer tanto sus lógicas gerenciales como para explotar económicamente algunos de sus aspectos, lo que ha sido acompañado por lo que se conoce como el "llamado a la comunidad" (Crawford, 1994). Estas experiencias han sido analizadas teniendo en cuenta tantos sus aspectos positivos como negativos y han ido construyendo un amplio espectro relacionado con la privatización del sistema penal (Matthews, 1989; Benson, 1998; Shichor, 2001).

Pero mas allá de las discusiones de cada una de las experiencias o de las implicaciones que tiene el fenómeno de la privatización en la sociedad, lo que me interesa resaltar es el contexto general de la participación del sector privado en la construcción del sistema penal. En este sentido, no deseo entrar en la discusión entre lo público y lo privado como dos formas dicotómicas que se oponen la una a la otra, sino que por el contrario me baso en la imagen de una estructura en degradé donde la gobernabilidad de los aspectos del sistema penal están entrelazados por elementos tanto públicos como privados (Stanley y Gerald, 1983). Una estructura donde los elementos centrales de acceso, agencia e interés planteados por Stanley y Gerald a veces implican formas privadas cuando son públicos, y, en otros casos, formas públicas cuando son privadas.

De alguna manera, la Cámara de Comercio de Bogotá refleja lo señalado por estos autores cuando se observa que esta agencia de naturaleza privada tiene delegadas funciones públicas, lo que le impone una cierta lógica pública cuando actúa como ente privado. En este sentido, las acciones que esta institución emprende, no solo frente al fenómeno de la seguridad sino con relación a otros factores del entorno, parten necesariamente de una alianza con las entidades públicas encargadas de los temas para intentar conciliar algunos de los intereses privados, con la finalidad de fortalecer los intereses públicos. Si por el contrario, se asumiera el análisis de la experiencia de la CCB teniendo en cuenta una estructura dicotómica se distorsionaría el aporte de esta institución durante los últimos años.

El concepto en este sentido de una política de seguridad urbana plural, al igual que se propone para la función policial (Loader, 2000), resulta conveniente para entender la participación del sector privado. Una participación que en el último período en Bogotá (Administración Garzón 2004-2007) se ha venido articulando con la política pública por medio del Pacto de Convivencia y Seguridad 2005.

Un segundo elemento que permite contextualizar la labor de la CCB en el contexto de la seguridad ciudadana y que resulta central para la actividad que en esta dirección se realiza está estrechamente vinculado con la idea misma de la competitividad de la ciudad.

Seguridad y competitividad de la ciudad

La seguridad, entendida como el número de muertes y la percepción empresarial de la seguridad, es uno de los aspectos que es tenido en cuenta para la definición de la competitividad de las ciudades. Bogotá ocupa hoy el rango número 12 en competitividad en América Latina y la meta es llegar a posicionarse como una de las cinco principales ciudades. La disminución en los índices delictivos y el fortalecimiento de las políticas públicas en este sentido, bajo esquemas de concertación y cooperación, son aspectos que han contribuido a mejorar esta condición del entorno.

Durante los últimos doce años la reducción de los homicidios en Bogotá ha sido una de sus principales características como ciudad. En 1993, se presentaban 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, a finales del 2005 la tasa era de 24 casos por 100.000 y se

espera que al terminar este año se espera que la tasa sea de 18, lo que colocaría a la capital colombiana muy por debajo del promedio latinoamericano (23 homicidios por cada 100.000 habitantes).

De igual manera, entre 1993 y el 2005 se pasó de una tasa de muertes en accidente de tránsito de 23 a 10, lo que supone una disminución del 50%, mientras que otros delitos como el hurto a bancos han ido desapareciendo. Todas estas reducciones se han ido reflejando en el rango de competitividad.

De esta forma, Bogotá ocupa hoy el onceavo lugar en homicidios (de menor a mayor) entre las ciudades latinoamericanas, por debajo de Sao Paulo y Ciudad de México, que ocupan el primer y sexto lugar en el rango general de competitividad (Cámara de Comercio de Bogotá, 2006).

Asimismo, ocupa el cuarto lugar en materia de percepción de seguridad entre los empresarios, y se encuentra por encima de Sao Paulo y Ciudad de México. En los últimos cuatro años, la percepción de seguridad empresarial ha mejorado de forma sustancial. Para finales del 2003 Bogotá ocupaba el séptimo puesto bajo este parámetro y en el 2005 se ubicó en el cuarto lugar. Una parte de esta percepción de seguridad se debe al reconocimiento de las acciones adelantadas de manera conjunta entre el sector público y el privado para mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad.

La Política de Seguridad Distrital y su articulación con el sector privado

El contenido de la política de seguridad aplicada en la ciudad entre 1998 y el 2006 puede resumirse en diez puntos: Fortalecimeinto institucional; fortalecimiento de la participación comunitaria; mejor información; fortalecimiento de la policía; desarrollo de una cultura ciudadana; recuperación del espacio público y de entornos urbanos deteriorados; justicia cercana al ciudadano; justicia punitiva; atención a grupos vulnerables; y una mejor percepción de seguridad.

La consolidación del Consejo de Seguridad, como entidad articuladora de la política pública; la creación de la Subsecretaría de Gobierno para asuntos de Convivencia y Seguridad, como entidad pública encargada de gestionar la política en este sentido; y el fortalecimiento del Fondo de Vigilancia y Seguridad, como organismo regulador de los recursos, son las tres principales acciones que caracterizan este proceso.

El fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión de la seguridad, por medio de los Frentes Locales de Seguridad o los pactos sectoriales que han sido adelantados durante la administración Garzón, se convierten en una de las características centrales de la política pública de la ciudad. La participación comunitaria, como garantía de éxito, y el desarrollo de una visión corresponsable de la seguridad parecen ser las bases sobre las cuales se asienta esta estrategia.

La ciudad, a su vez, ha venido desarrollando un sistema de información público en el que se registran los principales delitos y a partir del cual se producen distintos análisis. Este sistema ha permitido fundamentar la toma de decisiones en materia de política pública y le han garantizado a la ciudadanía el acceso público a la información.

El fortalecimiento de la policía ha sido otro de los pilares fundamentales. El desarrollo de un modelo comunitario de policía que desarrolle una proximidad con los ciudadanos ha sido la característica central de esta orientación, que no es ajena a los cambios de las policías en otros países de América Latina.

La cultura ciudadana, ampliamente conocida en la versión de Antanas Mockus, ha buscado por medio de la articulación de los niveles normativos de ley, moral y cultura, mejorar los niveles de cumplimiento y respeto por las normas con un énfasis particular en el derecho a la vida. Una cultura que por un lado fortalece y articula los tres niveles normativos y que aboga por un modelo de autoregulación.

La recuperación de espacios como el barrio del Cartucho o las intervenciones en el sistema de transporte de la ciudad si bien no fueron directamente orientadas a mejorar la seguridad, de hecho tuvieron efectos en el comportamiento de la actividad delictiva, reduciendo el impacto sobre los ciudadanos.

Una justicia cercana al ciudadano fortaleciendo las unidades de mediación y conciliación, así como las comisarías de familia y las inspecciones de policía fue otra de las orientaciones de la política pública. Garantizar un amplio cubrimiento de las problemáticas que de manera cotidiana afectan al ciudadano y que requieren una rápida respuesta de justicia fundamentaron el trabajo de la estrategia.

Una justicia punitiva y en particular una cárcel que garantizara los derechos humanos se convirtió en otra de las prioridades junto con la creación de las Unidades Permanentes de Justicia en el que los casos penales encuentran una vía rápida de solución y legalización para las personas que son detenidas.

El trabajo con poblaciones vulnerables, bajo el programa de Misión Bogotá, ha sido otro de los pilares. En la actualidad, el trabajo con poblaciones relacionadas con el conflicto armado bajo el programa complementario contribuye a focalizar la política pública sobre poblaciones en riesgo.

Finalmente, la ciudad está desarrollando un esquema estratégico que le permita mejorar las sensaciones de seguridad tanto de sus habitantes como la imagen de seguridad en el exterior.

Estas diez líneas de trabajo, que resumen la política de seguridad adelantada en la ciudad, han contado con el apoyo no sólo de la Cámara de Comercio de Bogotá sino con la participación de otros sectores sociales y económicos. Partiendo del fortalecimiento institucional, en donde las propuestas desarrolladas por la Cámara se han articulado siempre con las acciones del Estado, no se ha buscado desarrollar una política de seguridad paralela sino que se ha fortalecido la política misma. La participación del sector privado en el Consejo de Seguridad o el apoyo a la consolidación de una subsecretaría encargada del tema han sido su principal aporte. Para el caso de la participación comunitaria, su misma vocación de voceros del sector empresarial y de la comunidad ha sido un factor que coadyuva a un mayor nivel de participación social en la construcción de la política pública; contar con un observatorio de seguridad desde el sector privado ha fortalecido la difusión y el acceso público a la información sobre esta materia; el apoyo al desarrollo de un modelo comunitario de policía en función del fortalecimiento de esta institución basado en un acercamiento con la comunidad; la difusión de normas como apoyo a los procesos de cultura ciudadana; la participación comercial en la recuperación de sectores de la ciudad; la creación de los centros de conciliación de la Cámara; el apoyo a la fiscalía para mejorar sus procesos de investigación en materia de secuestro y extorsión; el trabajo empresarial con grupos vulnerable; y la medición constante de la sensación de inseguridad junto con la generación de una propuesta de política pública son contribuciones desde la CCB que han contribuido a mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad.

Los aportes del sector privado desde la CCB

La Cámara de Comercio ha estado involucrada en la construcción de mejores condiciones para la seguridad desde la década de los setenta, cuando se desarrolló una campaña masiva de medidas de autoprotección frente a distintos fenómenos delincuenciales. En la década de los ochenta y comienzos de los noventa desarrolló la propuesta de los Centros de Atención Inmediata (CAI) para mejorar el trabajo policial y trabajó en la reformulación de los Frentes de Seguridad Local, uno de los principales mecanismos de participación comunitaria. Pero es en el año de 1996 que inicia un trabajo sistemático en el tema, creando a su vez una estructura interna -bajo la Dirección de Seguridad y Convivencia, vinculada a la Vicepresidencia-, encargada de mejorar las condiciones del entorno.

En la actualidad se encuentran definidas cuatro líneas de acción, que se encuentran articuladas con la política pública y que se trabajan por medio de convenios de cooperación interinstitucional con la Alcaldía Mayor de la ciudad, con la Policía Nacional, con la Gobernación de Cundinamarca, con la Fiscalía General de la Nación, con la Vicepresidencia de la República y con organizaciones no gubernamentales. Las líneas de trabajo son:

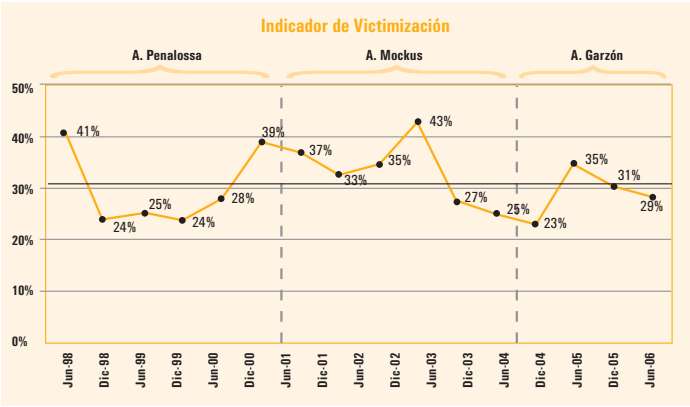
- **Información:** Se realiza el seguimiento de la política de seguridad y de los indicadores de seguridad, buscando mejorar los niveles de conocimiento de los empresarios y los ciudadanos.
- **Gestión local de la seguridad:** Con el objetivo de promover el aumento de la participación comunitaria en el diseño y desarrollo de estrategias de prevención y fortalecimiento de las autoridades locales.
- **El fortalecimiento institucional**, por medio del apoyo técnico y financiero a proyectos estratégicos que aumenten la eficiencia institucional, es la tercera línea de intervención.
- Finalmente, **un trabajo constante** sobre el secuestro y la extorsión orientado tanto a mejorar la capacidad de investigación del Estado como a desarrollar un modelo de atención a las víctimas.

Información

Esta línea de trabajo se estructura a partir de dos proyectos. Por una parte, se encuentra el Observatorio de Seguridad, que realiza el seguimiento y análisis de los principales delitos que suceden en la ciudad. Con esta información se realizan propuestas orientadas a la reducción del delito, teniendo en cuenta los análisis de desplazamiento delito y sostenibilidad de las acciones y de fortalecimiento de la política pública.

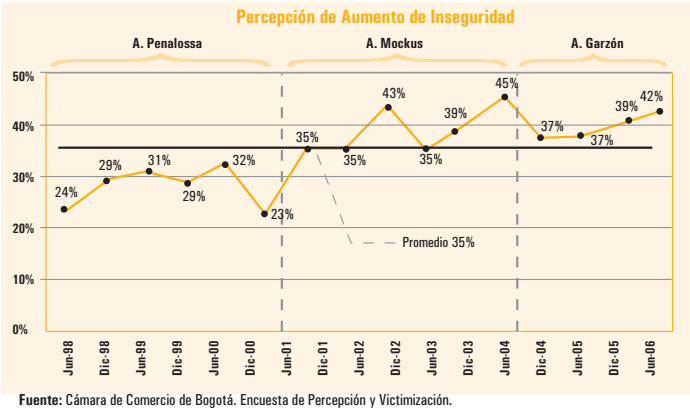
Los observatorios de seguridad permiten mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre los fenómenos, convirtiéndose en una importante herramienta para mejorar la sensación de inseguridad, aumentando el conocimiento ciudadano sobre la realidad. Estos observatorios están construidos sobre indicadores delictivos específicos, como el de victimización y nivel de denuncia.

De esta forma, la ciudad cuenta con un indicador de victimización, entendido como el número de personas que fue víctima de un delito o que reporta que alguien de su hogar fue víctima de un delito. Este indicador se ha mantenido en un promedio cercano al 31% de la población y tiene un indicador de victimización directa del 12%. Este indicador señala que los ciudadanos son víctimas principalmente del delito de hurto callejero. Por otra parte, el indicador de denuncia ha ido progresivamente aumentando. Es decir, en Bogotá los ciudadanos denuncian hoy más los delitos que en 1998. Un 42% de las víctimas de algún delito recurren a la autoridad para reportarlo.



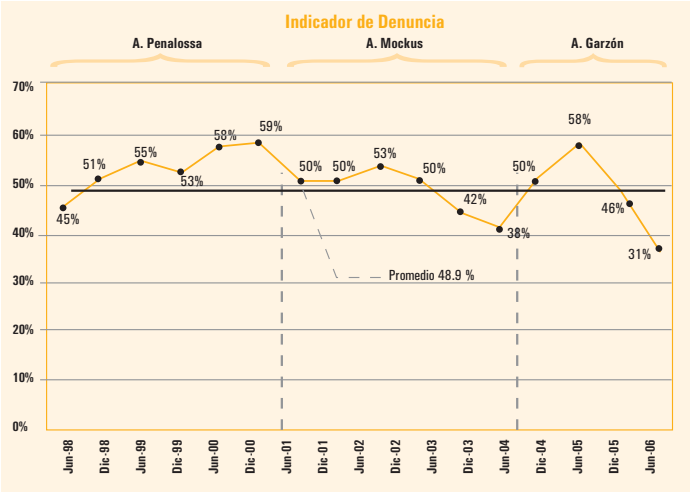
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización.

Estos dos indicadores, junto con los que se recogen con las fuentes oficiales, permiten medir el impacto de las políticas públicas y hacer el seguimiento, a la vez que tienen un amplio potencial en el desarrollo de propuestas concretas a la administración.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización.

Las investigaciones sobre percepción son el segundo proyecto. Bogotá es la ciudad de América Latina que tiene la serie mas larga con relación a la percepción de seguridad de los ciudadanos. A su vez, esta encuesta se ha desarrollado teniendo en cuenta distintos niveles explicativos de la misma, como son la victimización, la vulnerabilidad de las personas, el déficit en el control social formal e informal, los aspectos de movilidad, espacio público y finalmente el rol de los medios de comunicación. Esta percepción de inseguridad ha ido disminuyendo y hoy el 28% de los ciudadanos considera que tiene sensación de inseguridad.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización.

En este sentido, el sector empresarial, desde la Cámara de Comercio, ha desarrollado un sistema de información complementario al servicio de la ciudad y de la política pública.

Gestión Local de la Seguridad

A partir del desarrollo de los programas Zonas Seguras y Vías Seguras se ha buscado consolidar un modelo de gestión local de la seguridad comunitario. El programa de Zonas Seguras opera en 28 cuadrantes de la ciudad estratégicamente ubicados por sus condiciones de uso del espacio público y de una alta actividad comercial. A su vez, por medio de Vías Seguras se ha querido articular los municipios de la región (33 municipios de influencia directa) en el marco de una política de seguridad unificada por medio de 22 tramos viales.

El modelo de gestión local de la seguridad ha tenido como objetivos estratégicos la coordinación institucional, aumentar la participación ciudadana y empresarial, desarrollar estrategias de prevención, fomentar la denuncia y mejorar el entorno. Tanto las zonas como las vías cuentan con un espacio comunitario que de manera mensual define problemáticas, plantea soluciones concertadas y hace seguimiento a las acciones de las autoridades.

Estos espacios se han constituido en escenarios que facilitan el diálogo coordinado de las instituciones con la ciudadanía, en escenarios abiertos a la participación de los distintos representantes tanto del sector empresarial como de la comunidad en general. Esto ha permitido que las acciones frente a la seguridad se focalicen en fenómenos concretos como el hurto a personas, el hurto de vehículos o el hurto a residencias, contribuyendo a la consolidación de una visión menos ambigua de la seguridad que abarque todo y no solucione nada.

Fortalecimiento Institucional

En esta línea de trabajo se han desarrollado dos grandes iniciativas. Por una parte, se encuentra el Sistema de Atención de Número único de emergencias – NUSE 123 – que tiene como objetivo unificar los sistemas de recepción, despacho y atención de emergencias bajo un modelo de gestión. La Cámara de Comercio realizó el estudio que ha permitido establecer la dimensión del modelo integrado de atención de emergencias. Este sistema le permitirá a las autoridades brindarle un mejor servicio al ciudadano y, a la vez, realizar un seguimiento del mismo para establecer fortalezas y debilidades que le permitirá a

futuro fortalecer su institucionalidad, tanto de policía como de bomberos, salud y todas las agencias que intervienen.

La segunda iniciativa ha buscado mejorar las condiciones de contratación y prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. En Bogotá existen cerca de 100.000 vigilantes privados, lo que convierte a la seguridad privada, al igual que en casi todas las grandes ciudades del mundo, en la red de seguridad más grande. El trabajo de la CCB busca formalizar una parte del sector y, por otro lado, pretende encontrar mecanismos concretos de trabajo entre las autoridades del estado y los prestadores del servicio de vigilancia a favor de toda la seguridad de la ciudad.

Secuestro y extorsión

La CCB ha trabajado por lograr el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación dotándola de instrumentos de gestión que le permitan mejorar su eficiencia y eficacia en el trabajo judicial. Los aportes empresariales se han traducido en una dotación tecnológica y en fortalecimiento de su capacidad de gestión y su recurso humano. A su vez, con la Fundación País Libre, se ha implementado el Centro de Atención al Empresario que ha desarrollado un modelo de atención integral que incluye elementos preventivos y de atención en crisis.

Conclusiones

En este recuento de las actividades que adelanta la Cámara de Comercio de Bogotá sobresalen distintos aspectos que incluso trascienden el ámbito de la seguridad. En primer lugar, el fortalecimiento del liderazgo de lo público en el manejo de la seguridad ha sido un presupuesto de trabajo. Las propuestas que han sido adelantadas desde la Cámara de Comercio se han construido en base a lo que ha definido el mismo sector público.

El segundo elemento está marcado por la competitividad de la ciudad como eje articulador del trabajo de lo público y lo privado. Un eje que ha permitido desarrollar escenarios de cooperación, no sólo en materia de seguridad, sino el mismo Consejo Regional de Competitividad ha intentado aglutinar las acciones concertadas.

No ha sido ni un trabajo en competencia, ni un trabajo en complementariedad. Ha sido claramente un trabajo en concertación, donde lo público y lo privado se han fundido para generar proyectos comunes.

Políticas de seguridad ciudadana y género:

Convivencia en el espacio público y en el espacio privado

OLGA SEGOVIA MARÍN

Arquitecta, por la Universidad de Chile, actualmente coordina el Programa Regional "Ciudades Seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas" de UNIFEM. Olga Segovia es Investigadora de SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación y autora de diversos proyectos de investigación y consultoría en los temas de espacios públicos, desarrollo territorial, vivienda social, seguridad ciudadana y perspectiva de género. Ha colaborado con la Unión Europea, PNUD, UN HABITAT, UNICEF, UNIFEM y CEPAL, entre otras instituciones. Entre sus artículos y publicaciones se pueden destacar Espacios públicos urbanos y construcción social: una relación de correspondencia (2005) y Espacio local y políticas de género (1999).

Introducción

Abordar el tema de la convivencia y seguridad ciudadana desde una perspectiva que distinga la vida de las mujeres y las relaciones entre los géneros supone, a mi juicio, indagar en las restricciones y en las perspectivas de construir lugares, territorios y relaciones de más inclusión y de más equidad. Implica crear más confianza en el espacio público y en el espacio privado, en nuestro imaginario urbano y en nuestra cotidianidad.

Habitar la ciudad no es algo independiente de los arraigos, la pertenencia y los afectos. De la misma forma, la convivencia en ella —para hombres y mujeres— no es ajena a su experiencia de seguridad y resguardo, o temor y desprotección, en los espacios en que les toca vivir y actuar.

Las preguntas que guían este texto son:

- En un contexto de transformaciones urbanas, ¿cómo está siendo afectada la convivencia de ciudadanas y ciudadanos? ¿Cuáles son las expresiones de la violencia en las ciudades, y el consiguiente temor en mujeres y hombres?
- ¿Cuáles son los avances y los desafíos en el debate en relación con las políticas públicas dirigidas a construir ciudades más seguras?
- ¿Qué lecciones podemos distinguir en la construcción de nuevas estrategias y propuestas relativas a la seguridad de hombres y mujeres en las ciudades?

1 Convivencia versus inseguridad en la ciudad

En las últimas décadas, la vida social urbana se ha hecho más compleja como resultado de una serie de fenómenos económicos, sociales, culturales y tecnológicos. Entre otras cosas, se han modificado los intercambios sociales, el uso del tiempo y las formas de movilidad y comunicación. Remedi (2000) sostiene que entre estas transformaciones, quizás la más notable y emblemática sea la modificación sustancial del espacio social. Este autor destaca que en este proceso de cambios, la organización espacial de las desigualdades —que ha dado lugar a ciudades fracturadas en zonas de distintas clases sociales o culturas— ha levantado muros (reales y mentales) infranqueables que impiden no sólo encontrarse, sino incluso verse, imaginarse y pensarse como pares, vecinos, conciudadanos.

En este contexto de cambios y de tendencias contradictorias, muchas de las ciudades en América Latina viven en una tensión entre formas extremas de tradición y de modernización global, que se expresa en un salto de escala, por una parte, y en el incremento de las desigualdades sociales, por otra[1]. Las ciudades parecen ser hoy más inabarcables, más desconocidas, menos legibles y, por tanto, fuente de temores y diferencias irreductibles.

Según análisis de diversos organismos internacionales, entre éstos el PNUD (2006), la violencia urbana se ha convertido en uno de los mayores flagelos de los países de América Latina. Esta región aparece con el más alto índice de violencia homicida en el mundo. Asimismo, se sostiene que la inseguridad forma parte de las preocupaciones de la mayoría de los ciudadanos en todos los países de la región, sólo superada por aspectos económicos y laborales.

¿Cómo responder a estas preocupaciones desde una perspectiva de convivencia ciudadana que integre un enfoque de género?

En mi opinión, enfocar la seguridad desde una perspectiva de convivencia ciudadana presupone identificar, en primer término, una tensión que subyace en el debate actual: la contradicción entre la preservación y el fortalecimiento del tejido social en la ciudad, por una parte, y una tendencia a la "privatización" de la vida social, por otra.

1 Esta fractura genera oportunidades de integración internacional y a la vez de desigualdad, exclusión económica y cultural (García. Borja y Castells (1998), señalan que un alto riesgo de la globalización es que se haga para una elite: "se vende una parte de la ciudad y se abandona el resto".

Esta contradicción —marcada en forma importante por la presencia del tema de la inseguridad y la violencia— es particularmente relevante en la vida de las mujeres y, así, en la construcción de modos de vida que contribuyan a una mayor equidad de género; en definitiva, a ampliar los limites de la autonomía y a una realización plena de todas y todos.

Es un hecho que en muchas de las grandes ciudades de la región, la gente se siente amenazada, insegura. Una reacción "natural" en respuesta a esta amenaza —que eleva la cifra del temor y el miedo— es no salir, no exponerse, refugiarse en lugares privados: el auto bien cerrado, la casa bien enrejada, el barrio cerrado y vigilado, el suburbio bien alejado (Davis, 2001).

En este escenario de cambios complejos, parece prevalecer la imagen de que la vida en la ciudad está cada vez más concentrada en lo privado, en lo individual, en el espacio de lo propio y de lo exclusivo. Se da la tendencia a suponer que lo que puede contener una casa o el entorno inmediato alcanza para hacer posible una vida satisfactoria. Las personas, en la medida de sus posibilidades, tratan de adquirir y poner en el espacio privado la mayor cantidad de artefactos y espacios tendientes a satisfacer una serie de necesidades que antes solían satisfacerse en la ciudad. Borja (2005), sostiene que el refugio en la vida privada es funcional al actual modelo de urbanismo globalizado. Desde esta mirada, el concepto y la creencia de contener el mundo en la casa y en el barrio, así como en sus complementos, la autopista y el automóvil, son simultáneamente resultado y causa de una nueva manera de organizar el espacio urbano y de relacionarse en él.

En este contexto de construcción social de la inseguridad se abandona el espacio público, se pierde la solidaridad, el interés y respeto hacia los "otros". La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público, en su dimensión física, social y simbólica, funcionan como un proceso circular y acumulativo. Si se pierden los espacios de interacción social, los lugares en donde se construye la identidad colectiva, también aumenta la inseguridad.

Al respecto, Héctor Pavón (2006), escribe:

> **El antropólogo Néstor García Canclini lo expresa así: "El espacio público de las calles queda como espacio abandonado, síntoma de desurbanización y olvido de los ideales modernos de apertura, igualdad y comunidad; en vez de la universalidad de los derechos, la separación entre sectores diferentes, inconciliables, que quieren dejar de ser visibles y de ver a los otros".**

Micke Davis, profesor de Teoría Urbana en el Instituto de Arquitectura del Sur de California, dice que Los Ángeles resume con crudeza la situación de la ciudad que vendrá. [...] "En una ciudad de varios millones de inmigrantes, las comodidades públicas están disminuyendo radicalmente, los parques son abandonados y las playas se vuelven más segregadas, las bibliotecas y los centros públicos de diversión se cierran, los agrupamientos juveniles se prohíben, y las calles se van volviendo más desoladoras y peligrosas".

Sin embargo, una de las condiciones importantes para el desarrollo de una comunidad es la existencia de un espacio público de encuentro, de co-presencia. Por tanto, es medular preguntarse lo siguiente:

¿Cómo resguardar (y no destruir, por temor) los lugares colectivos de encuentro? ¿De qué forma reforzar una convivencia ciudadana que ahuyente el fantasma (real e imaginario) del miedo?

Es significativo que cuando pensamos en las ciudades, nos refiramos al "tejido urbano". Las ciudades, casi por definición, son el lugar donde la gente desconocida se encuentra, se entrama, se "entreteje". Tampoco es casual que la ciudad haya sido, históricamente, el "escenario" natural del ciudadano en tanto "actor" social. Remedi (2002) señala que la ciudadanía está vinculada con la experiencia de la ciudad y la participación en una red o "entramado" de espacios sociales, organizaciones y movilizaciones de variada índole y sentido, abiertos y disponibles a la ciudadanía.

2 Temor y violencia en el espacio público y en el espacio privado

¿Qué entramado de espacios sociales y físicos pueden intervenir en la construcción de una vida más segura para las mujeres?

Frecuentemente se habla de lo público y de lo privado, de lo abierto y cerrado —con un sentido político, espacial y psicológico—, conectando esquemática y tradicionalmente estos conceptos con el hombre y la mujer. El espacio del descubrimiento y la conquista es comprendido como principio masculino; el espacio de la protección, de la apropiación cotidiana de las cosas —el espacio de la casa—, como principio femenino. Y este espacio de la casa, considerado terreno propio de la mujer, que puede ser el ámbito de la intimidad y de la identidad personal —la casa es un lugar privilegiado al referirnos a los valores de la intimidad del espacio interior: "Todo espacio realmente habitado lleva como esencia la noción de casa", dice Bachelard (1965).

También puede significar un claustro, un lugar de encierro, de restricción y de violencia (Segovia, 1992).

Espacios y relaciones excluyentes

En muchas de las ciudades de América Latina, hombres y mujeres, jóvenes y niñas(os), tienen una relación paradójica con el espacio que habitan, en el sentido de que esa relación se construye como si se tratara de la propia de habitantes de un gueto: "yo soy de aquí, y tú eres de allá (o vienes de otra parte); yo soy de tal grupo, tú eres de otro (por tanto, yo soy distinto y mejor que tú)". Estas percepciones, explicitadas de distintas formas, marcan una pertenencia excluyente a un lugar: "vivo o soy de un edificio o calle, de un barrio, de una zona y/o a un grupo de edad, de sexo, de interés". No hay comunicación, no hay intercambio y sentido de pertenencia a un territorio común con los otros. De esta forma, se deja de formar parte de una ciudad en la que los otros están incluidos al igual que uno.

Por ejemplo, en Santiago de Chile, un estudio realizado en poblaciones conformadas por conjuntos de vivienda social mostró que la apropiación excluyente de un lugar por parte de grupos de hombres jóvenes, o por una sola función, convierte a dicho espacio en un lugar socialmente estigmatizado o restringido, al cual quienes no pertenecen deciden no acudir, o no se sienten invitados a hacerlo. Así se observó en el registro realizado acerca del uso de los espacios públicos de tres conjuntos de vivienda social: los niños y niñas pequeños —de 0 a 3 años de edad— no están en los espacios públicos; los adolescentes, particularmente del género masculino, son el grupo con mayor presencia; los adultos mayores no frecuentan los espacios públicos; es significativa la mayor presencia de hombres que de mujeres (Segovia 2005b)

¿Qué significa que niñas y niños estén ausentes de los espacios públicos cercanos a su vivienda?

Esta "ausencia" denota como problemas prioritarios el miedo, la desconfianza y el malestar de las madres, expresado en entrevistas y en conversaciones grupales. La percepción de riesgo que comunican las mujeres se vincula tanto a las condiciones físicas de los conjuntos (escaleras, balcones, basura) como a su ambiente social (otros niños, padres y/o jóvenes). Así, el miedo como emoción que orienta la conducta de los adultos, repliega a las niñas y niños hacia el espacio manejable y restringido de la vivienda.

El corolario del miedo es el encierro de los niños, la pérdida de libertad; también la restricción de sus posibilidades de juego y esparcimiento, del desarrollo de la motricidad y del gasto de energía propios de la primera infancia. En este marco, se reduce y acota la posibilidad de los menores de descubrir 'el mundo', que se produzca en ellos esa apertura hacia los otros que va paralela a la exploración del entorno, que den cauce al desarrollo de la sociabilidad[2].

El miedo de las mujeres se asienta en la falta de confianza en el espacio exterior, que implica riesgo. Sin embargo, el encierro-repliegue se realiza a sabiendas de lo inapropiado de las viviendas para el desarrollo de sus hijas e hijos: viviendas de pequeña superficie que limitan su desarrollo.

Escuchando los relatos de las mujeres y de los jóvenes habitantes de los conjuntos de vivienda social, se observó un descontento que constituye sin duda un obstáculo para que individuos y grupos se miren de manera positiva a sí mismos y en su relación con los demás. El malestar con el nuevo hábitat también es un gran obstáculo para generar sociabilidad, vínculo o integración social, para atenuar la violencia y disminuir la inseguridad.

La experiencia en la región muestra que la delincuencia penaliza más a los sectores desfavorecidos, impidiéndoles apropiarse de los espacios públicos o transformando sus barrios ya segregados en áreas de alta vulnerabilidad. Por tanto, el fortalecimiento de la convivencia social en espacios públicos seguros a escala de barrios y a escala de la ciudad es un desafío para las políticas sociales, tanto habitacionales y urbanas como sociales y culturales. Una activa política de espacios públicos de calidad, que impulse y fortalezca un uso intensivo y diverso de ellos y que promueva una acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuye eficazmente a crear un ambiente de seguridad. El espacio público calificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niñas y niños, adolescentes y jóvenes, de colectivos marginados o considerados de "riesgo" (Borja y Muxí 2003).

2 Un hecho significativo, que ilustra la percepción de inseguridad de las familias de estos conjuntos de vivienda social, es que en los espacios públicos o semipúblicos intermedios hay un mundo de rejas. Hay rejas en los accesos a los pasajes, en los accesos y en el entorno de los bloques, en los corredores de los bloques, en las cajas de escala, en las ventanas de las viviendas. Las rejas, en algunos casos, son barreras sucesivas que protegen un terreno baldío, en muchas ocasiones receptor de basura. En casos excepcionales se observan jardines alrededor de los bloques, lo que indica cierta apropiación del entorno por parte de los vecinos.

Una mayor integración social supone en una parte importante organizar la diversidad local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos de actores diferentes: grupos de jóvenes, mujeres, adultos mayores, deportistas, etc., que habitan un territorio común. Es a partir de un proceso de articulación integral de historias, intereses y requerimientos particulares, que se genera y preserva un patrimonio público. La experiencia muestra que los proyectos compartidos que posibilitan la cooperación son piezas clave en la construcción de la identidad colectiva, aportan en muchos sentidos a una pertenencia territorial, espacial. En este sentido, la recuperación de la memoria histórica, la celebración de fiestas y aniversarios, la definición de nombres para plazas y calles, constituyen un patrimonio intangible que es importante fortalecer[3].

Al analizar la ciudad como conjunto, la condición de gueto de muchos territorios de pobreza o riqueza muestra que las relaciones en y con los espacios públicos de la ciudad están cortadas; sólo son posibles interacciones neutras o basadas en el conflicto, en la inseguridad. El paradigma de esta desconexión es la fragmentación de la vida urbana, provocada en muchos casos por la apropiación del espacio por finalidades o grupos sociales excluyentes[4].

¿Como viven el temor las mujeres?

Dammert (2006) sostiene que la literatura internacional concluye que el género es uno de los principales predictores del temor, argumentando que esta percepción de las mujeres en cuanto al riesgo de ser víctimas de una agresión en gran medida tiene su origen en la condición de subordinación histórica que han conocido y las relaciones desiguales entre ambos sexos[5]. Por tanto, es clave reconocer que el temor de las mujeres no aparece en forma espontánea, sino que es parte de un proceso aprendido y socializado. La sensación de inseguridad de las mujeres, especialmente vinculado con la alta presencia de violencia en la esfera privada, en el hogar, y su condición de subordinación en la cultura patriarcal ha influenciado la forma como las mujeres se relacionan con el espacio (en especial el público) y el tiempo.

3 Un ejemplo interesante es la experiencia del proyecto "Recuperación de la memoria historica y diseño participativo de los espacios públicos", realizado en una histórica población de Santiago, Herminda de la Victoria, que nació de una toma de terrenos el año 1967. Dirigentes de organizaciones y vecinos(as) manifestaron en talleres y asambleas, interés en proponer soluciones respecto de la conformación y la calidad del espacio público, desde una perspectiva de fortalecimiento de la vida social colectiva. (Segovia 2005b).

4 Según Salcedo (2002), esta situación se expresa claramente en dos casos: el mall, lugar exclusivamente dedicado al consumo; y los barrios enrejados, ambos destinados a la habitación de un grupo social homogéneo, situación que aumenta la percepción de inseguridad al nivel del conjunto de la ciudad.

5 Intervención en Seminario Internacional *Ciudades Seguras para las mujeres Ciudades Seguras para tod@s* Proyecto regional UNIFEM / AECI.

Esta situación se acentúa cuando las mujeres, al sentir temor abandonan el espacio público, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos, es decir redefinen y restringen el tiempo y el espacio del intercambio.

El espacio público favorece la vida en el ámbito privado

El espacio público favorece la vida en el ámbito privado. Ésta fue una de las conclusiones de la investigación "Espacios públicos urbanos y construcción de capital social: estudio de casos en ciudades de Chile"[6]. En todos los casos estudiados en ella se manifiesta que la existencia de los espacios públicos ha contribuido a la sociabilidad de residentes del entorno y usuarios en general. Desde la perspectiva de la comunidad entrevistada, los espacios públicos contribuyen a aumentar las capacidades de vínculo con personas conocidas y desconocidas, plantear demandas y dialogar con las autoridades, desarrollar situaciones de intimidad familiar o con conocidos que no se pueden dar en los espacios privados o familiares, e incrementar la autoestima.

Los lugares analizados son muy concurridos por familias, las cuales atribuyen un gran valor a las oportunidades de recreación y esparcimiento, juntos padres e hijos, que les ofrecen parques y plazas. Esto es de enorme importancia en el caso de familias cuyas viviendas son extremadamente pequeñas, y muy en especial en el caso de edificios de departamentos. El espacio público juega a veces el papel de desahogo del espacio cotidiano, permitiendo aislamiento temporal en relación con el grupo familiar u otras formas de sociabilidad distintas a la del espacio doméstico. De esta forma, los espacios públicos benefician la vida pública tanto como la privada. El espacio público facilita el desarrollo de cualidades que, por un lado, vinculan la vida privada con el mundo público; y por otro, desarrollan habilidades que pueden ser usadas tanto en un plano como en el otro.

Lo anterior no coincide con la imagen que trasmiten algunos medios de comunicación, que presentan el espacio público como una suerte de enemigo ante el cual hay que resguardarse fortaleciendo las barreras del espacio doméstico. Este último puede ser

6 Proyecto Nº 1030155. Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile, Fondecyt. El propósito de la investigación ha sido aportar a un debate técnico y político sobre la convivencia en la ciudad, a partir del análisis de las percepciones y aspiraciones de usuarios de espacios públicos y de habitantes de su entorno. Los espacios considerados fueron dos parques a escala de la ciudad, en Santiago —el Parque Forestal y el Parque de Los Reyes— y una pequeña plaza, diseñada y construida en forma participativa, en la ciudad de Calama.

igual o incluso más peligroso que el público, mientras éste desahoga al primero de algunas de las consecuencias del hacinamiento y la convivencia forzada, lo que parece contradecir algo que se ha erigido en sentido común: que el uso del espacio público es antagónico a la vida familiar (protección versus peligro, convivencia versus dispersión). Si en la vida doméstica se desarrollan habilidades que pueden fortalecer la sociabilidad, el espacio público ofrece un escenario privilegiado para el enriquecimiento de vínculos privados. Se puede concluir que no sólo no hay contradicción entre el uso del espacio público y el fortalecimiento de características personales, de índole individual o privada, sino que se fortalecen mutuamente. Más aún, la investigación a la que hemos hecho referencia demostró que los usuarios del espacio público experimentan hacia ellos sentimientos de cobijo y desahogo similar al que a veces se da en espacios privados; o bien que el espacio público sirve como medio para volver hacia lo privado o familiar en nuevas condiciones (Segovia y Neira, 2005).

En síntesis, la satisfacción relativa a los espacios públicos se constituye a partir de nudos, de encuentros y desencuentros de dos ámbitos, el privado y el público, más las habilidades y experiencias que se adquieren o practican en cada uno de ellos.

¿Influye el contexto social y urbano en la violencia en el espacio del hogar?

Diversos estudios muestran que, para la población femenina, el hogar resulta uno de los espacios más inseguros; que las mujeres son destinatarias de violencia sistemática en el ámbito familiar. Tamayo (2002) subraya que "sin excepción, el mayor riesgo de violencia para la mujer procede no del 'peligro que representa un desconocido', sino de los hombres a los que conoce".

El estudio exploratorio "Delitos: espacio, tiempo y género en el Gran Santiago" (Rodríguez y Salas 2006) avanza en identificar regularidades espaciales asociadas a las denuncias de ciertos delitos: no todos los delitos denunciados ocurren en las mismas localizaciones ni en las mismas horas. Este estudio concluye que hay diferencias claras por género: hay delitos que afectan más a mujeres que a hombres, y viceversa. Las personas afectadas en las denuncias de robos con fuerza y robos con violencia y homicidios son mayoritariamente hombres. Las denuncias de violencia intrafamiliar y violaciones señalan que son mujeres las personas principalmente afectadas[7].

7 El universo del estudio es el registro territorializado de denuncias de delitos contra la propiedad y contra las personas, y de las denuncias de violencia intrafamiliar del año 2004 en el área del Gran Santiago

Los autores de este estudio destacan que esta comprobación coincide con la de Lersch (2004), quien indica que los delitos no son sucesos que ocurren erráticamente "sin ritmo o razón", sino que están concentrados en ciertas áreas de la ciudad (hot spots) y en ciertas horas del día (burning hours). Por tanto, no basta un análisis espacial (los lugares en donde ocurren los delitos en la ciudad); a la vez hay que incorporar la dimensión temporal (las horas en que determinados delitos ocurren con mayor intensidad), y agregar la variable género. En síntesis, el estudio sostiene que el contexto urbano (entendido éste por una determinada localización, en un determinado momento del día, con un determinado uso, y con ciertas características de género) tiene un grado de asociación con el tipo de delito que allí ocurre.

Un hallazgo central que muestra el estudio a través de mapas georeferenciados es que los robos con violencia hacia hombres se encuentran distribuidos con pequeñas concentraciones en áreas centrales del Gran Santiago, principalmente en torno a los grandes ejes de circulación, mientras que las denuncias relativas a mujeres afectadas por violencia intrafamiliar tienen una gran congruencia en su patrón espacial (máximas concentraciones) con las áreas periféricas de la ciudad donde se localizan los conjuntos de vivienda social[8]. Esta correspondencia entre concentración de denuncias de violencia por parte de las mujeres, y áreas de la ciudad con graves características de segregación urbana, abre interrogantes y plantea preocupaciones claves para pensar en propuestas a políticas sociales. Así, si vinculamos, por una parte, el temor y la violencia vividas primordial y mayoritariamente por las mujeres en las viviendas sociales; y por otra, las restricciones y limitaciones para habitar el espacio público de sus barrios y recorrer la ciudad, podemos distinguir una espiral que retroalimenta el temor y la violencia, y que profundiza la inequidad y exclusión en sus diversas manifestaciones.

Esta constatación lleva a plantear —en relación a las políticas públicas— que romper el circulo de la multiplicación de miedos y de inseguridad ciudadana supone una perspectiva integral que incorpore elementos de seguridad preventivos y disuasorios, estructurales (sociales, económicos y culturales) y urbanísticos. A mi juicio, también refuerza la idea de que el fortalecimiento de una convivencia social diversa en espacios públicos seguros a escala de barrios y a escala de la ciudad es un desafío para las políticas

8 Asimismo, se establece que los delitos denunciados ocurren según los tipos de lugares: en la vía pública, el punto más alto ocurre entre las ocho y medianoche; en los recintos públicos, entre mediodía y las cuatro de la tarde; en los transporte, en el regreso a casa entre las cuatro y las ocho de la tarde; en el comercio, entre mediodía y las cuatro de la tarde; y en los domicilios, de las ocho de la tarde a medianoche. Tales variaciones se pueden asociar con facilidad al transcurso de la vida cotidiana de las personas que habitan la ciudad: horas en que se usan los lugares de compras y/o de trámites, el regreso a las viviendas, etc.

sociales en su conjunto: políticas habitacionales, urbanas, sociales y culturales. Numerosos estudios y experiencias muestran que una activa política de espacios públicos de calidad, que impulse y fortalezca un uso intensivo y que promueva una acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuye eficazmente a crear un ambiente de seguridad. Un ejemplo en esta línea es lo que sostiene Mujeres y Ciudades Internacional, desde Montreal:

> **Las acciones llevadas a cabo en lo que se refiere a la seguridad de las mujeres se enfocan en el desarrollo de políticas y de estrategias de prevención con el objetivo de reducir la violencia, así como el riesgo de violencia hacia las mujeres en los lugares públicos, y en aumentar su sentimiento de seguridad. Para lograrlo, es necesario crear un medio ambiente (social, físico e institucional) más seguro para las mujeres y las jóvenes, favoreciendo su participación en la vida comunitaria, así como buscando una asociación entre los organismos comunitarios y los gobiernos locales, e incluyendo a las mujeres y a las jóvenes, tomando en cuenta su diversidad, en el proceso de toma de decisiones[9].**

Como dicen María Ángeles Durán y Carlos Hernández en el libro La ciudad compartida (1998), "la buena organización de la convivencia tiene que permitir la participación en lo común, pero también tiene que salvaguardar la protección a lo distinto, a lo específico".

3 Convivencia, seguridad y género: avances y desafíos para el debate

El cruce conceptual entre género y seguridad es un tema innovador que se encuentra en un proceso de construcción de conocimientos[10]. Este nuevo debate posibilita incorporar nuevas distinciones al análisis y permite la generación de respuestas más complejas y completas a las problemáticas actuales.

En mi opinión, un tema clave en el debate conceptual y metodológico es la redefinición de los términos público y privado.
Por lo general, el concepto de seguridad ciudadana ha sido sinónimo de seguridad en el espacio público. Esta perspectiva reafirma la idea de que es allí donde están la violenciay la inseguridad, y que el hogar es el lugar acogedor, el espacio del refugio, exento de violencia, lo que ha tenido connotaciones importantes en las respuestas que han entregado

9 www.femmesetvilles.org, Premios Seguridad de las Mujeres 2004.

10 Gomáriz y García (2003) sostienen que "relacionar de manera sinérgica las temáticas de género y seguridad presenta dificultades tanto teóricas como metodológicas. La primera dificultad reside en que esa relación es todavía en buena medida *terra incógnita* en el ámbito de las ciencias humanas".

las políticas de seguridad ciudadana ante la violencia ejercida contra las mujeres, al ignorar que el hogar es el principal foco de inseguridad para ellas.

¿Qué significa y qué implica este enfoque?

Implica, en gran parte, sostener que si la violencia se da en el espacio privado, el del hogar, ella es un problema ajeno y al margen del debate y la responsabilidad pública y política. Implica, por tanto, desconocer o ignorar que los hechos o fenómenos de violencia e inseguridad están entrelazados con las condiciones e imaginarios de la convivencia social en toda su complejidad.

El debate en torno a las políticas de seguridad

En los últimos años, sin duda, la puesta en marcha de estrategias y políticas de seguridad en la región ha producido más información, y también ha abierto caminos a mayores demandas.

Según Lucía Dammert (2004), el debate sobre la seguridad se ha visto limitado [illegible]nente por:

El bajo conocimiento del tema y sus ramificaciones, ya que su reciente emergencia trae aparejada una perspectiva analítica inicial que desconoce los factores ligados al aumento de las violencias y a la sensación de inseguridad. Si bien en la mayoría de países de la región se han desarrollado estudios en esta área, sin duda son parciales [illegible]eren de una mayor y más profunda sistematización.

La persistencia de una visión dicotómica entre políticas de control y de prevención. De esta manera, para muchos actores locales y nacionales, ambas estrategias son contrapuestas y, por ende, se reitera el tradicional debate sobre la efectividad y la pertinencia de las mismas, debate en el cual cada uno de los contrincantes percibe al otro como "mano dura" o "garantista", según sea el caso.

Una de las conclusiones centrales de los expertos al analizar las políticas de seguridad es que ésta es una tarea de todos; que el problema no es exclusivamente policial y, por lo tanto, la coproducción de la seguridad se impone. La experiencia de muchos países lo demuestra. Es importante observar los esfuerzos de coproducción de la seguridad que involucran a la sociedad civil en países como Canadá, y en países de la Unión Europea, África del Sur y otros[11].

11 En este enfoque, las policías, que hoy tienen una tarea más compleja que en el pasado, desempeñan un rol esencial, pero no exclusivo.

Gomáriz y García (2003) señalan que es frecuente encontrar el término 'seguridad ciudadana' ligado al debate sobre gobernabilidad democrática, la cual supone el procesamiento político por medios institucionales de los conflictos dentro de la sociedad y entre ella y el Estado. Sin embargo, advierte un punto importante: "el problema en América Latina es que esa paradoja (democratización de la idea de seguridad, al tiempo que aumenta la inseguridad ciudadana) requiere de considerables esfuerzos de los poderes públicos para responder adecuadamente a los retos de una apropiada seguridad ciudadana. Sistemas judiciales y penales atochados, policías con poca capacitación profesional, etc., son evidencias que permanecen día a día en toda la región".

El PNUD (2006) se refiere a la existencia de una discusión en torno a los conceptos que deben ser usados para identificar una política pública dirigida a prevenir y reducir los índices de violencia y delincuencia de una sociedad. Al respecto, subraya que este debate es entre el concepto de 'seguridad pública' —usado en varios países de la región— y el de 'seguridad ciudadana', un concepto acuñado en Latinoamérica y usado en la segunda mitad de la década de los noventa. Por otra parte, precisa que en algunos países se ha empezado a usar la noción de 'convivencia y seguridad ciudadana' para significar un contenido más comprensivo, lo que ha generado reacciones de escepticismo, según las cuales ese concepto induce a una visión concentrada en lo preventivo, con resultados a muy largo plazo.

Desde mi perspectiva, la noción de convivencia —vivir en compañía de otros— sitúa en una perspectiva interesante el concepto de seguridad ciudadana. Este concepto, como lo señalan los documentos del PNUD, adquiere una connotación de ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que una política pública que se denomina como de convivencia ciudadana claramente irá dirigida a modificar reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones, para disminuir los índices de violencia. El concepto de convivencia resalta, además, la noción de vivir en medio de la diferencia, tema de especial relevancia en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la heterogeneidad y el multiculturalismo. La noción tampoco riñe con el uso regulado de la fuerza, poder del que las sociedades democráticas han revestido al Estado para garantizar el libre ejercicio de la libertad y los derechos de los ciudadanos.

De esta forma, en la actualidad la seguridad es vista por el PNUD como un asunto relacionado directamente con el respeto por la vida y la dignidad. 'Seguridad humana' es una noción amplia que incluye la seguridad económica, alimentaría, medioambiental, personal, comunitaria y política.

Más allá de la estabilidad nacional o territorial, busca la protección de los individuos contra amenazas tanto de carácter crónico como repentino, tales como el hambre, las enfermedades, la degradación ambiental, la producción y tráfico de drogas, la trata de personas, las disputas étnicas y el terrorismo internacional, entre otros.

Enfoque de género y políticas públicas de seguridad

Meentzen y Gomáriz (2000) han señalado en diversos trabajos los cambios paradigmáticos en el enfoque de género. Estos autores identifican un proceso que transcurre entre los enfoques de Mujer en Desarrollo (MED) y la propuesta Género-Inclusiva. Sostienen que la propuesta género-inclusiva busca reimpulsar el avance hacia la equidad de género; utiliza el enfoque de género, tanto para hombres como para mujeres, haciendo de esta manera compatible la promoción de la mujer con la inclusión de los hombres. Los mismos autores explican la corriente de Democracia de Género la cual "nace de la percepción que se genera en distintos sectores y países, de que también en el campo de la acción para la equidad de género ha llegado ya el momento de ajustar el enfoque para reimpulsar el avance de su extensión al conjunto de la sociedad". Estos nuevos planteamientos, por ejemplo, han sido expresados en la Resolución de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Beijing + 5. En el tercer epígrafe sobre desafíos actuales que afectan la implementación completa de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Beijing se afirma: "El contexto cambiante de las relaciones de género, así como la discusión sobre equidad de género, han conducido a una creciente reevaluación de los roles de género. Esto ha impulsado una discusión más profunda sobre los roles y responsabilidades de mujeres y hombres trabajando juntos hacia la equidad de género...".

En síntesis, lo que plantea el nuevo paradigma de la Democracia de Género es "un acercamiento entre los fines y los medios, lo que significa que las acciones y las políticas para la equidad de género dejan de dirigirse sólo a las mujeres, para enfocarse también en los hombres y, sobre todo, a las relaciones entre ambos".

Esta perspectiva también aparece en sectores del feminismo preocupados por acceder a una nueva fase, donde "el gran desafío es proponer los cambios para el conjunto de las sociedades y para la construcción de una nueva institucionalidad política" (Bareiro 1999). Un punto importante de destacar es que los sectores que se plantean estos desafíos enfatizan que los nuevos planteamientos no serían posibles sin haber atravesado

antes una primera fase de construcción de una plataforma de cambios desde las mujeres, por las mujeres y para las mujeres.

En relación a la seguridad ciudadana, Giulia Tamayo (2002) plantea que un enfoque de género trataría precisamente de "hacer de la equidad de género una dimensión transversal de las políticas de seguridad, de modo que hombres y mujeres sean igualmente significativos y valorados como destinatarios de la acción institucional". Por lo tanto, una participación igualitaria (de género) podría asegurar que el conjunto de agencias encargadas de gestionar la seguridad respondan con sensibilidad y eficacia a las necesidades de protección de las personas, sin distinciones arbitrarias.

Al abordar ciertas construcciones sociales que movilizan discriminación y violencia, el enfoque de género advierte sobre ciertos hechos que, particular o desproporcionadamente, afectan a las personas en razón de género. La igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación, cualquiera sea su índole, siguen siendo los valores más resistidos en términos prácticos y de políticas. Éstas son dimensiones que toda política responsable en materia de seguridad deben abordar ineludiblemente en la hora actual.

En términos operativos, la incorporación del enfoque de género, según Tamayo, "busca aportar en la identificación y análisis de factores, y en la formulación de políticas y medidas, para que la acción institucional elimine distinciones arbitrarias entre hombres y mujeres, y enfrente adecuadamente los patrones criminales que producen lesividad sobre las personas que impiden alcanzar el horizonte de una sociedad segura".

Backhaus (1999), al tratar la seguridad ciudadana, sostiene que el enfoque de género puede contribuir a identificar y articular múltiples dimensiones para la comprensión y una gestión más exitosa en torno a la seguridad en general. Afirma la necesidad de "acercarse al tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de género, que nos permita hacer visible cómo los conceptos de masculinidad vigentes se convierten en riesgos para la seguridad de toda la ciudadanía, cómo los cambios de estos conceptos tendrían beneficios también para los hombres, y cómo desarrollar estrategias educativas y preventivas más exitosas".

Convenciones internacionales

En las últimas décadas, la incidencia de la acción de los movimientos de mujeres ha

puesto de manifiesto un conjunto de exigencias, que se han reflejado en las diversas Cumbres Mundiales, en las Declaraciones y Convenciones que señalan objetivos, metas y acciones con las cuales se comprometen los Estados firmantes para transformar las situaciones de inequidad de género. Una de las expresiones más relevantes de violación a los derechos de las mujeres que se han abordado en estas instancias es la violencia que se ejerce contra ellas.

Las principales convenciones que abordan este tema son:

· Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Naciones Unidas (1979).

Esta Convención, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ratificada por veinte países, se caracteriza por reunir en un único instrumento legal, internacional, de derechos humanos, las disposiciones de instrumentos anteriores de la ONU relativas a la discriminación contra la mujer. La Convención requiere que los Estados parte eliminen la discriminación contra la mujer en asuntos de derechos civiles, políticos, económicos y culturales.

· Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belem Do Pará", OEA (Belem do Pará, Brasil, 1994).

Esta Convención es el primer instrumento legal internacional que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y en concebir a la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos. Participaron 31 Estados de América Latina y el Caribe. El aporte principal de esta Convención es la definición de la violencia hacia las mujeres y los alcances de la misma:

Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y
- que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (Art. 2).

Esta Convención contiene mecanismos de protección a los derechos que allí se enuncian, y compromete a los Estados firmantes a revisar su legislación para asegurar soluciones específicas a la violencia existente contra las mujeres, lo cual es un avance muy significativo.

Sin embargo, muchas veces las autoridades se han limitado a realizar pronunciamientos ante las evidencias mostradas por las organizaciones de mujeres y derechos humanos sobre la grave desprotección y desigualdad que experimentan las mujeres. En ciertos países, en los que se han dictado medidas legislativas y de otra índole ante patrones de violencia y discriminación de género, se observa escasa voluntad política para que tales medidas se hagan efectivas.

En el año 2000, luego de cinco años de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, el balance regional realizado por las organizaciones de mujeres sobre las respuestas institucionales presentaba importantes observaciones al desempeño de los Estados: "En las dos últimas décadas, tales respuestas se han movido en torno a medidas puntuales y periféricas, logros vulnerables frente al peso de estructuras, mentalidades y políticas que no habían sido desafiadas"[12].

Haciendo referencia a las Conferencias Internacionales de Beijing y de Estambul, y desde una perspectiva que reivindica los derechos de mujeres y hombres a las ciudades, Falú (2001) destaca la preocupación sobre la calidad de vida de las mujeres, y la vinculación de ésta con las acciones sobre el territorio y las políticas. Falú sostiene que "aportar al campo específico de las políticas y planificación del territorio —en las distintas escalas de acción— no es otra cuestión que la de plantear la necesidad de avanzar en la conquista de la ciudadanía de las mujeres, dimensión ligada también a las prácticas en el territorio, la toma de decisiones, la participación política, la seguridad urbana, la calidad de vida, es decir, las políticas concretas".

4 Lecciones, estrategias y nuevas propuestas

En la perspectiva de frenar la violencia de género y disminuir el impacto de la inseguridad en las mujeres: ¿qué lecciones y nuevas estrategias se pueden distinguir?

12 "Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la mujer y paz en la Región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer", Documento de la Coordinación Regional de la ONG de América Latina y el Caribe, durante el proceso de Beijing + 5 (Lima, febrero 2000).

Una conclusión general que se impone es la necesidad de abordar más global e integralmente las diversas dimensiones de esta temática. Es decir, se debe diseñar políticas que consideren la coproducción de la seguridad, políticas de seguridad que tengan la capacidad de movilizar y articular a los diversos actores de la sociedad. Haciendo una revisión, en forma de síntesis, de las condiciones de éxito de las experiencias de la seguridad urbana en la región (Segovia, 2005a), se puede señalar que:

Las experiencias más exitosas se inscriben en enfoques integrales de prevención. Esto significa que no solamente están orientadas a la prevención social y el control de las situaciones generadoras de inseguridad, sino que también abordan varios de los factores de riesgo asociados a ella (drogas, desempleo, factores individuales y gicos, deserción escolar y cultura violenta de comportamiento, entre otros).

Estas experiencias exitosas se caracterizan por una coordinación y articulación de diferentes instituciones y agentes que se encargan de la seguridad ciudadana, actuando como diseñadores, ejecutores y/o evaluadores, y que además movilizan s tanto públicos (nacionales y locales) como privados e internacionales.

Una característica importante es que la mayoría de las experiencias son programas que se han desarrollado en el ámbito local, con una importante participación de la comunidad y reclutando a actores locales clave, con experiencia en la materia izaciones no gubernamentales y organizaciones sociales).

Otro importante componente que presentan experiencias con éxito es que han implementado sólidas campañas de sensibilización de la opinión pública, usando los medios de comunicación masiva no sólo para buscar el apoyo hacia las iniciativas, sino también para lograr la desestigmatización social en el caso de los programas dirigidos a jóvenes, especialmente de bajos recursos.

Un aporte interesante en la promoción de una perspectiva de género en el ámbito de los gobiernos locales, lo constituye la Guía Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género (Rainero, Rodigou y Pérez 2005). Esta Guía identifica los siguientes criterios centrales

Integralidad: El municipio debe atender simultáneamente, tanto las situaciones de exclusión o vulnerabilidad de las mujeres para mejorar su calidad de vida y los servicios que reciben y demandan, como la posición de las mujeres en la sociedad local (acceso a recursos, educación, participación política, etc.).

Supone pasar de acciones puntuales dirigidas a un grupo específico, a la elaboración y puesta en marcha de una política de género, es decir, de promoción de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

Acciones afirmativas: Son acciones correctivas que tienen como objetivo superar las situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres respecto de sus necesidades y derechos, atendiendo y priorizando particularmente a las mismas. Por ejemplo, destinando recursos para programas específicos para mujeres, estableciendo cupos de acceso a determinados beneficios. Estas acciones son una herramienta importante que el gobierno local debe utilizar para promover la equidad de género.

Capacitación: Toda implementación de política supone capacitación de sus agentes para su elaboración. En este sentido, la capacitación en la perspectiva de género es indispensable para la elaboración y aplicación de políticas que contemplen a las mujeres, a fin de posibilitar transformaciones en la estructura y dinámica político-administrativa de los municipios.

Transversalidad: La equidad de género debe atravesar la agenda municipal, lo que implica comprometer a todas las áreas y actores; al mismo tiempo, evita segregar y aislar la problemática de las mujeres en una dependencia específica. Esto no excluye la existencia de áreas específicas de políticas de género, que son indispensables para garantizar que la transversalidad se ha efectiva y no quede sólo en enunciados.

Coordinación: Para ser eficaces, las políticas locales de equidad de género requieren la colaboración entre distintas áreas del gobierno local, entre distintos gobiernos locales y, a la vez, con el gobierno estatal central o federal. Aplicar este principio posibilita la potenciación de las capacidades institucionales y la optimización de recursos, en una acción municipal concertada.

Institucionalización: Significa incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa municipal y en las estructuras organizacionales del gobierno local, permitiendo la sostenibilidad en el tiempo y en la estructura de las instancias políticas y acciones de equidad de género. Por ejemplo: Planes de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, Áreas de la Mujer, etc. La sostenibilidad implica también que el municipio otorgue un lugar reconocido y jerárquico a estas formas institucionales y les asigne presupuesto para garantizar su funcionamiento.

Promoción de la participación de las mujeres: Otro criterio que plantea la Guía es que es absolutamente imprescindible promover la participación de las mujeres a la hora de formular e implementar políticas públicas. Esto supone crear y garantizar condiciones y mecanismos que posibiliten el acceso de las mujeres a los distintos espacios de participación.

Es un hecho que nos encontramos en un contexto regional en el cual diversas manifestaciones de violencia, exclusión e inequidad obstaculizan la práctica de una ciudadanía activa, condición esencial de una convivencia democrática. Mujeres de diferentes condiciones sociales, razas, etnias, religiones, demandan nuevas y más efectivas políticas públicas y acciones para disminuir el impacto de la violencia y la inseguridad en sus vidas.

A tales preocupaciones responde el Programa Regional Ciudades Seguras, que se encuentra en curso, cuya meta es contribuir a "fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres, en América Latina, a fin de reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades". Este Programa es ejecutado por Unifem, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, y coordinado por la Oficina para Brasil y países del Cono Sur. Es importante subrayar que este Programa da continuidad y profundiza un proceso de articulación entre organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos, ya iniciado en la región. Redes de mujeres y redes feministas han contribuido en los últimos años al debate político, a la generación de propuestas y al avance en el conocimiento sobre la violencia de género, en la perspectiva de incidir en políticas públicas, que en muchos casos han demostrado debilidades y vacíos que es necesario superar.

Los resultados esperados a largo plazo del Programa son los siguientes:

- Ampliación del conocimiento y fortalecimiento del debate público sobre la seguridad de las mujeres en las ciudades, a través de la sistematización de experiencias y conocimientos acumulados —particularmente en los países de la Región— y de la producción de nuevos conocimientos en la materia, que permiten la generación de propuestas de políticas públicas desde una perspectiva de género.
- Incorporación del tema de la violencia de género en agendas de organizaciones sociales y en políticas públicas, a través de la implementación de estrategias de

sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general y a actores relevantes (gestores de políticas locales, lideres de organizaciones, etc.), acerca del origen e impacto de la violencia y el temor que afecta a las mujeres en las ciudades, y de la necesidad de formular nuevas propuestas. Asimismo, serán implementados componentes educativos y de capacitación dirigidos a actores locales.

- Modelo participativo de intervención socio-territorial desarrollado, replicado e incorporado en políticas públicas, a través de la realización de experiencias demostrativas innovadoras en tres ciudades de la región: Rosario en Argentina, Santiago en Chile, y Bogotá en Colombia, en colaboración con organizaciones de mujeres y gobiernos locales.
- Fortalecimiento de redes para su incidencia frente a los gobiernos y las instancias a cargo de políticas públicas, a través de la consolidación y la ampliación de vínculos de trabajo entre redes y organizaciones de mujeres, y con diversas instancias que abordan demandas y temáticas vinculadas a la ciudad, la seguridad y la planificación del territorio, a nivel internacional, regional latinoamericano, nacional y de ciudades.

Tras este breve recorrido por un tema que sigue abierto y exigiendo nuevas miradas, quiero terminar con la misma frase con que ponen fin a su libro María Ángeles Durán y Carlos Hernández: "La ciudades son al mismo tiempo compartidas y excluyentes. A quienes las viven y las aman, les toca transformar su realidad para acercarlas al modelo al que aspiran para el próximo futuro".

Referencias bibliográficas

Bachelard, Gastón (1965). La poética del espacio. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Backhaus, Annette (1999). "Violencia de género: de problema privado a problema de seguridad ciudadana". En Violencia de género y estrategias de cambio. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

Bareiro, Line (1999). "Cambios para el conjunto de la sociedad". Revista Especial / Fempress: Feminismos Fin de Siglo, pp. 53–55.

Borja, Jordi (2005). "Urbanismo y ciudadanía". Los Monográficos de Barcelona Metròpolis Mediterrànea 6: 43–50.

Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.

Borja, Jordi y Zaida Muxí (2003). El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Editorial Electa.

Dammert, Lucía, ed. (2004). Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso: Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" / Urb-Al / I. Municipalidad de Valparaíso.

Davis, Mike (2001). Control urbano: la ecología del miedo. Barcelona: Virus Editorial.

Durán, María Ángeles y Carlos Hernández Pezzi (1998). La ciudad compartida. Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos. http://www.redelaldia.org/ver.php3?id_article=568

García Canclini, Néstor (2000). La globalización imaginada. Barcelona: Editorial Paidós.

Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García (2003). Género y seguridad democrática. Marco conceptual y criterios metodológicos. San José, Costa Rica: Fundación Género y Sociedad.

Falú, Ana (2001) http://www.redelaldia.org/ver.article=568

Jacobs, Jane [1961] (1992) The Death and Life of Great American Cities. New York: Vintage Books.

Lersch, Kim Michelle (2004). Space, Time and Crime. Durham, NC: Carolina Academic Press.

Meentzen, Ángela y Enrique Gomáriz, comp. (2000). Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI. San Salvador, El Salvador/San José, Costa Rica: Fundación Heinrich Böll / Fundación Género y Sociedad.
Pavón, Héctor (2006). "Las ciudades del futuro: Grandes urbes a la intemperie", Revista Ñ, Suplemento de Clarín (Buenos Aires), 21 octubre.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). “Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción”. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina.

Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez (2005). Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género. Córdoba: CISCSA – Coordinación Red Mujer y Hábitat LAC / UNIFEM – Oficina para la Región Andina del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

Remedi, Gustavo (2000). “La ciudad latinoamericana S. A. (o el asalto al espacio público)”. Escenarios 2, 1 (abril) 2000

Rodríguez, Alfredo y Ximena Salas (2006). “Delitos: espacio, tiempo y género en el Gran Santiago”. Segundo Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia (Santiago, 5 y 6 de octubre de 2005).

Santiago: Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile / Fundación Paz Ciudadana, pp. 47–70. Salcedo, Rodrigo (2002). “El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno”. EURE (Santiago) 28, 84: 5–20.

Segovia, Olga (2005a). “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y la precariedad urbana: espacio público”. Documento de Proyecto Pobreza Urbana. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Segovia, Olga (2005b). “Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?” En Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, eds., Los con techo: Un desafió para la política de vivienda en Chile. Santiago: Ediciones SUR, pp. 81–99.

Segovia, Olga (1992). “Espacio y género”. Proposiciones 21: Género, mujer y sociedad. Santiago: Ediciones SUR, pp. 122–131.

Segovia, Olga y Guillermo Dascal, eds. (2000). Espacio público, participación y ciudadanía. Santiago: Ediciones SUR.

Segovia, Olga y Ricardo Jordán (2005). Espacios públicos urbanos pobreza y construcción social. Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Segovia, Olga y Hugo Neira (2005). “Espacios públicos urbanos: Una contribución a la identidad y confianza social y privada”. Revista INVI (Santiago: Instituto de la Vivienda, U. de Chile) 20, 55: 166–182.

Tamayo, Giulia (2002). “Seguridad ciudadana con enfoque de género”. Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y el Caribe, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, Managua.

Vanderschueren, Franz y Alejandra Lunecke (2004). Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y desafíos. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana / Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Inseguridad ciudadana en América Latina:

panorama y lineamientos de política

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS

Carlos Basombrio es sociólogo, periodista y analista político. Ha ejercido como Viceministro del Interior y Director del Instituto de Defensa Legal de Perú. Sus ensayos y publicaciones de centran principalmente sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la democracia, las relaciones civiles-militares, la seguridad y la reforma policial.

I. La Naturaleza del Problema

1. Hacia una definición de inseguridad ciudadana

¿Qué entendemos por inseguridad ciudadana? Desde mi punto de vista, es importante partir por señalar que el ambiente de inseguridad cotidiana en el que las personas vivimos en la época actual tiene causas mucho más complejas que el delito común; fenómeno que siendo una explicación muy importante del problema, termina siendo además el catalizador de otras situaciones e imágenes colectivas que, conjuntamente, crean el clima general de inseguridad al que me refiero.

Así, dependiendo de los países, influyen los ecos y temores generados por otras formas de violencia vividas en el pasado (como los conflictos internos que enfrentaron hace relativamente poco Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú y el que sigue desangrando Colombia). También influye, para crear una sensación general de inseguridad, la incertidumbre frente al futuro personal y familiar, muchas veces agudizado por la inseguridad laboral y la pobreza. Asimismo, el hecho que vivimos una época en que para la mayoría de las personas han desaparecido o se han debilitado las identidades políticas, ideológicas y religiosas, que en el pasado eran referentes que daban certezas a la vida de las personas. Cabe mencionar también la diversidad del "otro" y el anonimato de la vida de las grandes ciudades, que contribuyen a crear una percepción de vivir en una realidad potencialmente hostil.

Es importante también señalar que no todas las manifestaciones del delito son relevantes para explicar la inseguridad ciudadana y que el delito como tal trasciende el tema de la inseguridad ciudadana. Es decir, que el delito tiene muchas dimensiones que son gravísimas y que no generan este tipo de inseguridad cotidiana. Me refiero, por ejemplo, a delitos de corrupción de funcionarios, lavado de dinero y, en general, a los llamados delitos de "cuello blanco". Todos ellos tienen una importancia capital pero no influyen, directamente por lo menos, en el tema de la inseguridad ciudadana.

Con estas premisas podemos definir a la inseguridad como un clima de temor e incertidumbre que impide a la gente ejercer plenamente sus derechos y libertades, causado por la generalización de conductas violentas y prácticas delictivas de naturaleza común, que afectan real o potencialmente la vida, la integridad física y el patrimonio de la mayoría de los miembros de una comunidad y que en muchos casos quedan impunes.

Los subrayados buscan resaltar tres elementos, a mi juicio, determinantes. El primero se trata de un clima, o sea que convergen los hechos concretos y las imágenes colectivas que elaboramos a partir de ellos. El segundo que no sólo importa la realidad del problema, sino la posibilidad de que aún no habiendo sido afectado el individuo lo pueda ser en el futuro y, el tercero, que, por múltiples causas, generalmente no hay respuesta eficaz del Estado y la sociedad, lo que lo hace más grave el daño y coloca en una situación más vulnerable a la población.

En el marco de esa definición, los delitos que importan para la inseguridad son sólo los socialmente relevantes, que en la mayoría de los países aluden a diversas formas de robo, homicidios, secuestros, violaciones y violencia doméstica.

Es importante señalar que estos delitos muchas veces están asociados o concurren con la organización de jóvenes en pandillas y la micro comercialización de drogas. Asimismo que dependiendo de los países, guardan diferentes niveles de relación con el crimen organizado.

Hay que agregar que la inseguridad ciudadana es un fenómeno central y no marginal que afecta de manera significativa la calidad de vida de las personas y dificulta la vida en comunidad.

2. ¿Cómo se mide la inseguridad ciudadana?

Para la mejor comprensión de todo fenómeno social se requiere contar con herramientas de medición cualitativas y cuantitativas adecuadas. Es en función de ello que se puede luego diseñar y medir la eficacia de las políticas públicas para hacerle frente.

En el caso del delito, causa fundamental de la inseguridad ciudadana, las principales herramientas cuantitativas que se dispone son, en primer lugar, las estadísticas oficiales, elaboradas en base a denuncias y registros de hechos por instituciones públicas, principalmente por las policías.

La consistencia y confiabilidad de estas estadísticas varía mucho según los países. Sin embargo, en términos generales, se puede señalar que son de alta confiabilidad las que se hacen sobre homicidios y robos de vehículos. En ambos casos - en el homicidio por la magnitud del evento y en robo de vehículos por que se trata de un bien muchas veces asegurado o en todo caso que el propietario necesita dejar constancia del robo- las tasas de subregistro son muy bajas.

En cambio se puede señalar que los registros sobre robos en domicilios y secuestros típicos son de confiabilidad media. Si bien en muchos casos no se denuncia por diferentes razones, tienden a ser eventos de importancia que una buena parte de la población sí denuncia.

Sin embargo, las estadísticas sobre delitos tales como robos en la calle, robo de autopartes, violaciones, violencia doméstica, lesiones y secuestros al paso son usualmente de confiabilidad baja. Así, justamente en los delitos socialmente más relevantes hay una enorme subregistro debido a que la población no siente la necesidad o la importancia de la denuncia al estimar que nada obtendrá a cambio, o por la vergüenza o el temor que el hecho produce. En el Cuadro 1 se ve, por ejemplo, como en la ciudad de Lima casi la mitad de las personas que fueron objeto de un robo no lo reportaron a las autoridades. En el Gráfico 1 ponemos otro ejemplo de cómo sólo el 23% de los mexicanos víctimas de un delito, terminaron reportándolo al Ministerio Publico.

Cuadro 1

¿Acudieron a la comisaría?

Sólo a los que fueron objetos de algún tipo de robo en los últimos seis meses

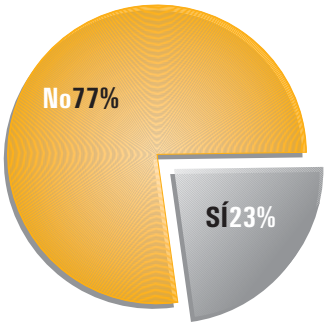
Noviembre 2003 (%)

		SEXO			EDAD			CLASE SOCIAL			ZONA				
	TOTAL	M	F	18/24	25/34	35/+	Baja INF.	Baja SUP.	Media ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Si	51.7	52.2	521	59.6	43.2	51.2	52.5	47.6	59.5	41.9	55.3	55.3	51.7	76.9
No	47.2	46.7	47.7	40.4	54.5	47.6	47.5	50.0	40.5	56.5	44.7	44.7	44.8	23.1
No responde	1.1	1.1	1.1	---	2.3	1.2	---	2.4	---	1.6	---	---	3.4	---

Fuente Imasen, Lima Metropolitana, 2004.

Gráfico 1

¿Acudieron ante el Ministerio Público a denunciar el delito?



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), , México 2005

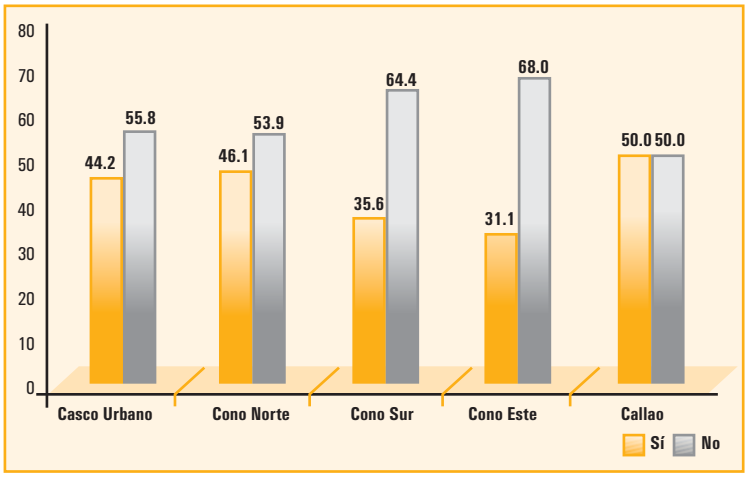
Las denuncias y estadísticas policiales tienen frecuentemente otros problemas en diversos países, como la imprecisión y cambios constantes en las categorías usadas para el llenado de información o los métodos de recolección obsoletos y engorrosos. Asimismo, suelen acontecer distorsiones motivadas por necesidades e intereses de quienes están a cargo de la tarea. En relación a esto último, los dos ejemplos clásicos son los de mostrar buenos resultados de gestión en época de promociones o, con consecuencias opuestas, justificar mayores demandas de recursos.

Lo anterior hace que si nos limitamos a las estadísticas haya una importante dificultad de contar con información confiable; más todavía para medir tendencias en el tiempo o para comparar entre países.

En esa medida en muchos países se ha desarrollado una segunda herramienta que son las encuestas de victimización, que buscan recuperar más información de la ciudadanía sobre los problemas delictivos que lo afectaron directamente. La pregunta típica es la de: ¿en los últimos seis meses usted o alguien de su familia ha sido objeto de un robo o intento de robo? Veamos como ejemplo, para Lima, el Gráfico 2.

Gráfico 2

¿En los últimos meses usted o alguien de su familia ha sido víctima de un robo o un intento de robo en la calle?
(según zona de residencia)



Fuente: Imasen, Lima, 2004.

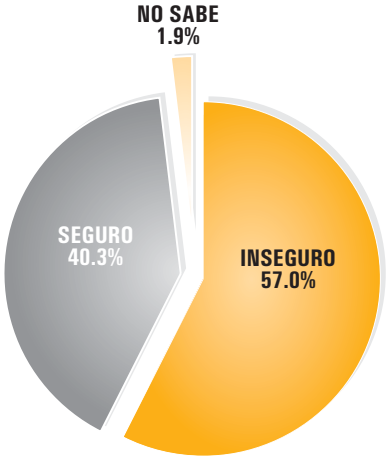
Las encuestas de victimización son una herramienta muy importante sobre todo cuando se aplican regularmente. Sin embargo, aún no se hace sistemáticamente en todos los países y falta avanzar más en estandarización de preguntas, plazos y metodologías.

Están en tercer lugar las encuestas de percepciones de inseguridad. En este caso lo que se mide es lo que la gente siente, lo que cree que está ocurriendo. La pregunta típica que se formula es: ¿Cree usted que la delincuencia ha aumentado, disminuido o se mantiene igual? En el gráfico 3, vemos un ejemplo de percepciones de inseguridad en México.

Gráfico 3

Percepción de los ciudadanos sobre le municipio o delegación donde viven (porcentaje)

6 de cada 10 personas se sienten inseguras en su municipio o delegación



Suma 100% al considerar la "NO CONTESTÓ"

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), , México 2005

3. Un problema generalizado y focalizado.

El problema de la inseguridad ciudadana es a la vez un problema generalizado, en el sentido que afecta a muchos y, al mismo tiempo un problema focalizado en la medida en que afecta de manera particular a determinados grupos o personas.

Por un lado es correcto decir que se trata de un problema global, un problema de época. Es un mal de todas las ciudades modernas, crece conforme la intensidad de la vida urbana. Afecta de manera desigual, pero no discrimina a los pobres de los ricos (países o personas). Otra característica importante, si bien hay excepciones a reseñar, es que mantiene una tendencia al alza.

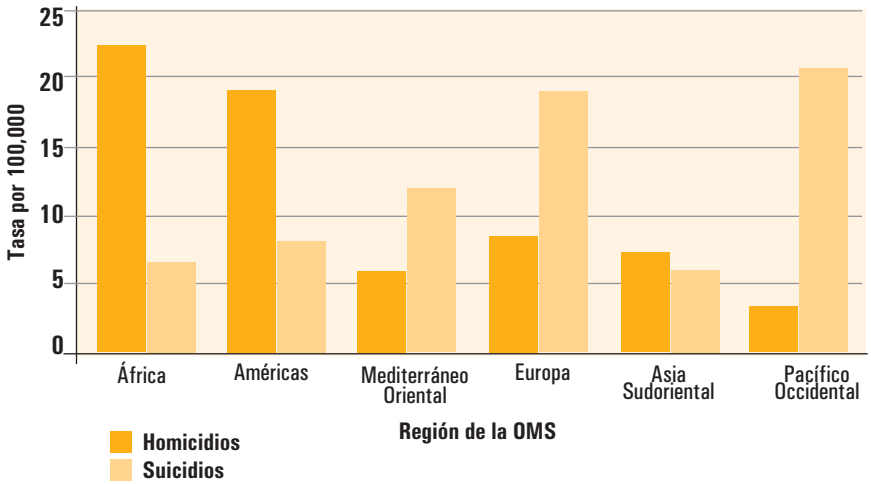
Ahora bien, el problema adquiere un primer nivel de focalización en América Latina, la región del mundo más afectada. Si bien las cifras varían según distintas fuentes y no son recientes, todas las mediciones concuerdan en mostrar esa tendencia. LA OMS (ver Gráfico 4) da cuenta del impacto del homicidio en las Américas. La misma OMS señala que la tasa de homicidios para América Latina es de 27,5 x 100,000, la mayor del mundo. De acuerdo a datos del Banco Mundial (1997) el fallecimiento por causas externas (accidentes, homicidios y suicidios) fue el 20,5% del total en América Latina, frente a 15,3% a nivel mundial.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001), en la región ocurren 140,000 asesinados al año y 54 robos por minuto. Esto se expresó en el nivel de preocupación de la población, en la encuesta del milenio de Gallup, en donde América Latina está a la vanguardia, con una suma de muy preocupados y preocupados, que llega al 94% de las respuestas. (Ver cuadro 2)

Otra forma de medir su importancia es por el costo económico que implica. Si bien es difícil medirlo, el BID estimó que el costo promedio de la violencia en América Latina en 2000 fue de un 14,2% del PBI, el 25% de toda la deuda externa, o sea alrededor de US 160,000 millones.

Gráfico 4

Tasa de Homicidios y suicidios por regiones de la OMS, 2000



Cuadro 2

¿Qué tan preocupado está sobre el nivel de delincuencia en su continente?

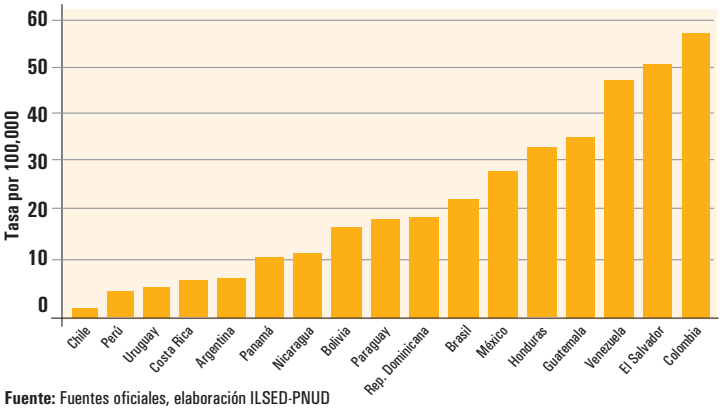
	Mundo	América	África	Asia	Europa Occidental	Europa Oriental
Mucho	53%	74%	76%	49%	41%	43%
Regular	32%	20%	16%	35%	42%	36%
No Mucho	11%	5%	5%	8%	14%	16%
No sabe	4%	1%	3%	8%	3%	5%

Fuente: La encuesta del milenio de Gallup Internacional Publicada en *Yépez Dávalos, Enrique* "Seguridad Ciudadana: Actores lecciones fundamentales". Lima, Instituto de Defensa Legal 2004.

Ahora bien, hablar de América Latina, en general, sigue escondiendo una generalización dado que el problema se concentra en determinados países mucho más que en otros. Así, la tasa de homicidios, que se convierte en el indicador más confiable de niveles de violencia e inseguridad, arroja diferencias notables entre los países. Desde los que tienen cifras que como promedio nacional superan los 40 homicidios por cien mil habitantes, como Colombia, El Salvador, Guatemala o Venezuela, hasta, en el otro extremo, países que tiene menos de diez, como Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5

Tasa de homicidios dolosos por 100,000 habitantes



Fuente: Fuentes oficiales, elaboración ILSED-PNUD

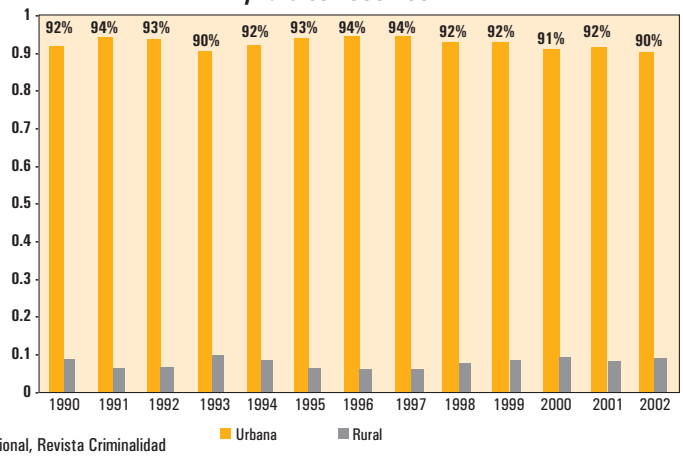
Pero incluso, la descripción de países más afectados termina siendo otra generalización, ya que esconde diferencias regionales muy importantes. Los gráficos 6 y 7 muestran que el problema es básicamente urbano y como en diferentes estados de México y en Colombia hay niveles de inseguridad muy diferentes.

Gráfico 6

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), , México 2005

Gráfico 7

Porcentaje de delitos contra la propiedad en zonas urbanas y rurales 1990-2002



Fuente: Policía Nacional, Revista Criminalidad

Para una aproximación más precisa, conviene focalizarse en los niveles de violencia según diferentes ciudades. Al hacerlo, observamos que las diferencias entre las ciudades al interior de los países son notorias, como vemos en los ejemplos de Brasil (Cuadro 3) y Colombia (Cuadro 4). Ahora bien, una mirada más exigente termina mostrando que hablar de ciudades como un todo es también generalizar y que hay que precisar niveles de impacto diferenciados, según zonas específicas de las ciudades. El ejemplo de Bogotá (Gráfico 8) es bastante ilustrativo, pero en ningún caso una excepción.

Cuadro 3

Tasa de homicidios en Brasil en 2002, ciudades seleccionadas

CIUDAD	Tasa de homicidios
Porto Velho	69,0
Recife	66,9
Sao Paulo	59,2
Rio de Janeiro	58,5
Salvador	44,8
Belho Horizonte	35,9
Porto Alegre	34,0
Brasilia	29,9
Curitiba	28,7
Belem	25,2

Fuente: Brasil: As armas e as victimas, ISER. Elaboración propia.

Cuadro 4

Tasa de homicidios en Colombia en 2003, ciudades seleccionadas

CIUDAD	Tasa de homicidios
Medellín	122,5
Cali	105,6
Bogotá	24,1
Colombia (promedio)	51,5

Fuente: Fundación Seguridad y Democracia

Gráfico 6

Fuente: Tomado de Gerard Martin y Miguel Ceballos Bogota: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003, Bogotá 2004

4. El robo, el delito socialmente más relevante

Analizar la tasa de homicidios da cuenta de la intensidad y gravedad de la violencia urbana, pero no necesariamente de su extensión. Una mirada que vaya más allá muestra que cuando hablamos de victimización en general, las diferencias entre los países disminuyen (Cuadro 5). Es decir, en la mayoría de los países hay una cotidianidad en el delito que afecta a gran parte de la población.

Cuadro 5

Victimización en diferentes países de la región

Encuesta sólo en ciudades	% de hogares
Guatemala	54
El Salvador	46
Venezuela	46
México	43
Ecuador	41
Argentina	38
Perú	38
Brasil	38
Costa Rica	38
Honduras	38
Nicaragua	37
Colombia	36
Bolivia	34
Paraguay	33
Chile	31
Panamá	26
Uruguay	25

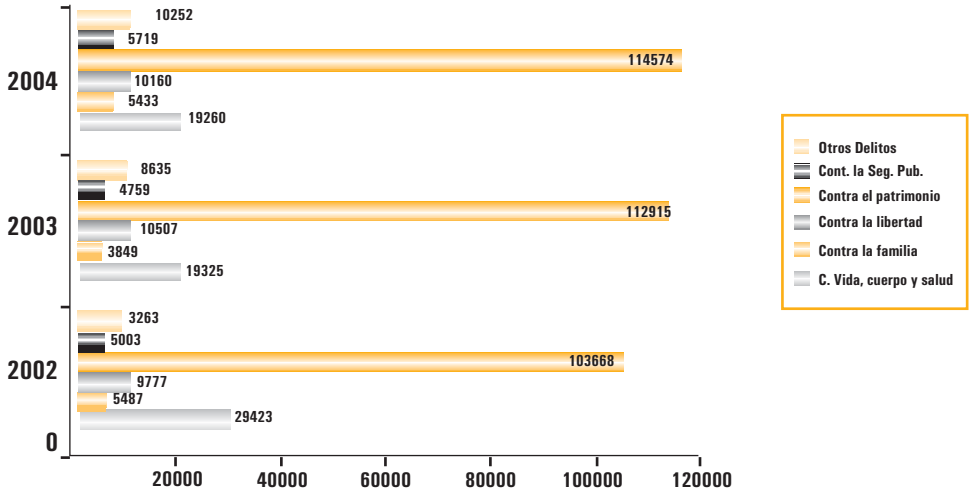
Fuente: Mauricio Rubio 2002. Latinobarómetro tomado originalmente de Gaviria y Pagés. Tomado de Hugo Acero Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Fundación Seguridad y democracia.

El delito más extendido en todos los países y el que más contribuye al clima de inseguridad ciudadana es el robo. Ello hace que países considerados seguros, si solamente son analizados desde el punto de vista de la tasa de homicidios, experimenten un clima de inseguridad ciudadana importante, como es el caso de Perú y Chile. En los gráficos que siguen se puede ver ejemplos de lo dicho. El gráfico 9 da cuenta de la importancia relativa del robo con respecto a todos los demás delitos en el Perú. En el gráfico 10 se observa como en México las distintas modalidades de robo llegan a constituir el 73% de todos los delitos. En el

gráfico 11 se observa como en Chile la victimización por robos tiende aumentar y afectar a casi la mitad de la población en los seis meses previos.

Gráfico 9

Delitos denunciados en el Perú 2004-2006



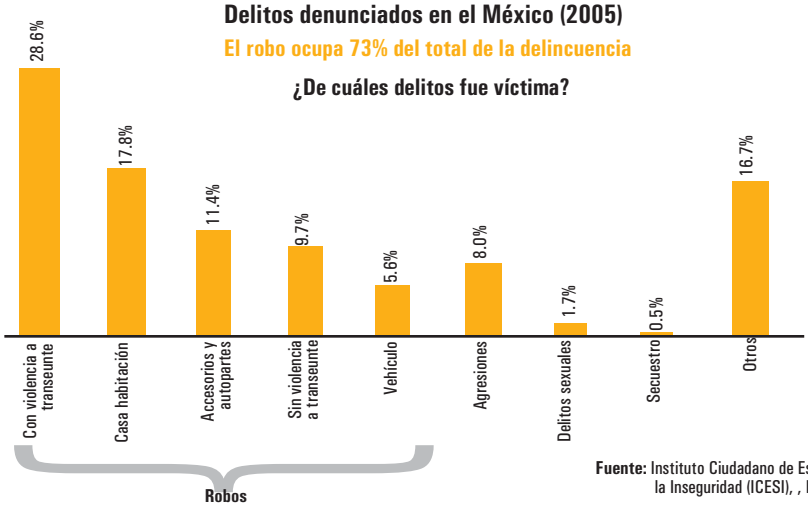
Fuente: EMG-PNP
Elaboración: Oficina de Investigación y Estadística/Secretaría Técnica-CONASEC.

Gráfico 10

Delitos denunciados en el México (2005)

El robo ocupa 73% del total de la delincuencia

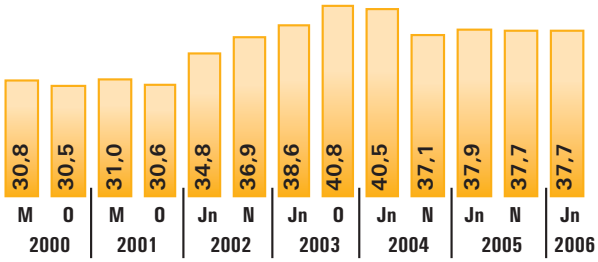
¿De cuáles delitos fue víctima?



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), , México 2005

Gráfico 11

Hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo dentro y fuera del hogar
(últimos 6 meses)



Fuente: Indice Paz Ciudadana-Adimark

5. Percepciones y realidades

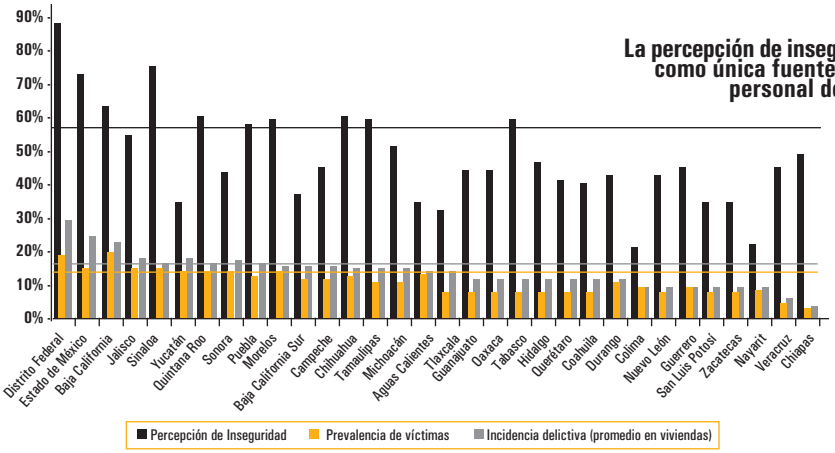
Al definir la inseguridad ciudadana como un clima y no sólo como un conjunto de hechos se buscaba introducir la idea que una de las características más importantes del problema es que las percepciones juegan un papel central.

Así, en este tema, hay una distancia importante entre lo que ocurre en la realidad y lo que la gente piensa o siente que ocurre. Es decir la percepción de inseguridad no va paralela a la inseguridad real. En sociedades de baja criminalidad puede ser igual o mayor que en las de alta criminalidad. No todos en una sociedad sufren lo mismo, pero la percepción es otra y a veces contradictoria.

En el gráfico 12 se observa como en México la percepción de inseguridad no corresponde al nivel de criminalidad de los diferentes Estados y mantiene una autonomía muy importante con respecto a la magnitud real de los hechos. En el gráfico 13 se observa como en el Perú, un país de criminalidad relativamente baja en comparación con otros países, por encima del 80% de la población piensa que la situación está empeorando.

Gráfico 12

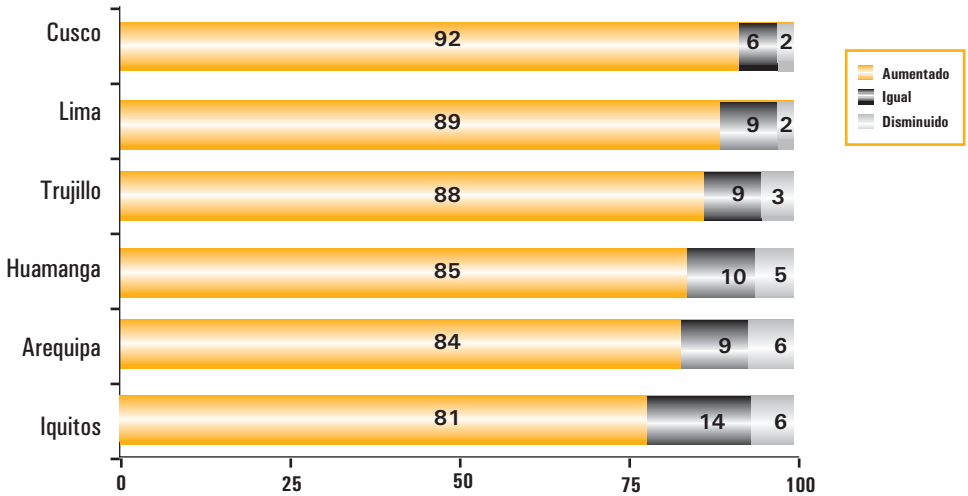
La percepción de inseguridad no tiene como única fuente la experiencia personal de victimización



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), México 2005

Gráfico 13

¿Cree usted que en los últimos años el crimen ha aumentado, se mantiene igual o ha disminuido?

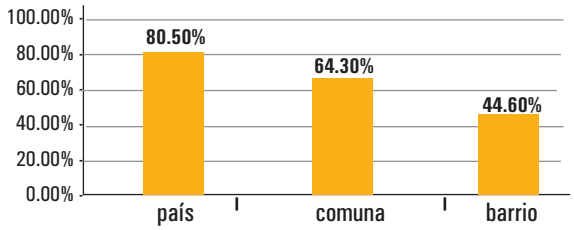


Fuente: Ministerio del Interior, Encuesta Nacional de Victimización, 2006

Sin embargo, cuando se afina la pregunta se descubre que la preocupación es respecto a una situación más abstracta y que la percepción de inseguridad, medida en relación la realidad inmediata, disminuye. En el gráfico 15 cuando la pregunta se hace en Chile con respecto al aumento de la delincuencia en el país se tiene una respuesta afirmativa de 80.5% y va bajando, significativamente, cuando se focaliza en el entorno inmediato y, por tanto, en una realidad más concreta de la persona. En el gráfico 16 se observa algo muy parecido preguntando por el nivel de seguridad que siente la persona para el caso de la ciudad de Lima y luego como está va disminuyendo conforme se acerca su entorno inmediato.

Gráfico 15

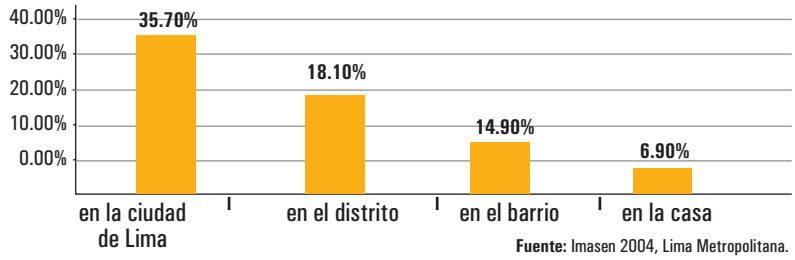
Chile: ¿Aumentó el nivel de delincuencia?



Fuente: II Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. INE. Chile

Gráfico 16

Lima: ¿Se siente muy inseguro?



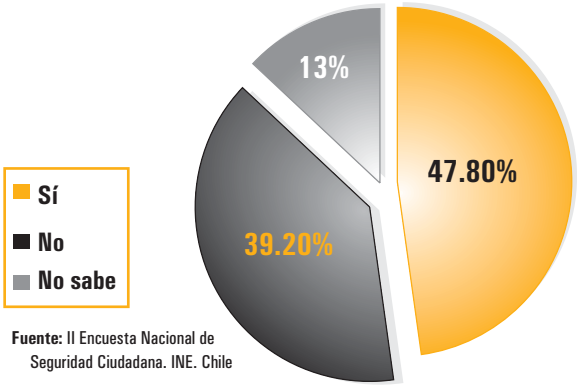
Fuente: Imasen 2004, Lima Metropolitana.

¿Por qué esta distancia entre percepciones y realidades? Las razones son complejas pero quizás quepa aquí enfatizar dos que están interrelacionadas. Una que se trata de hechos que potencialmente pueden afectar a todos. Es decir, más allá de que me hayan robado o secuestrado a mí o no, la sensación que tenemos es que cualquiera de nosotros pudo ser la víctima. Esto interactúa con una segunda razón, con una constatación de desprotección; es decir, que por un conjunto de razones se asume que las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley no podrán sancionar a los delincuentes.

Todo esto hace que se produzca en el imaginario colectivo una repetición simbólica de los hechos violentos que nos afectan. Así, cada vez que alguien conocido por nosotros es víctima de un hecho delictivo, todos los hechos traumáticos del pasado se actualizan y de alguna manera se nos presentan juntos en el presente. A esto hay que añadirle el temor a la victimización futura; es decir, por las razones mencionadas, la mayoría de la gente cree que puede ser víctima de un hecho delictivo en el periodo inmediato posterior. Tomemos de nuevo el ejemplo de Chile (Gráfico 17), uno de los países con menor índice de violencia delictiva de toda la región, pese a lo cual casi la mitad de la población se siente amenazada con la repetición probable del hecho.

Gráfico 17

¿Cree usted que será víctima de una delito en el futuro próximo?



Fuente: II Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. INE. Chile

Es importante concluir esta parte señalando enfáticamente que las percepciones de inseguridad no pueden ser tratadas como un espejismo o como algo que se puede eliminar. Por el contrario, son parte de la realidad del problema y deben ser tomadas en cuenta y de manera muy seria para la elaboración de políticas.

6. Aproximación a la complejidad de las causas

En América Latina el debate sobre las causas del problema de la seguridad ciudadana tiende a polarizarse en dos interpretaciones excluyentes y contradictorias.

De un lado, una que prioriza la responsabilidad central del individuo que comete las infracciones. Esta interpretación señala que la sociedad es permisiva con el delincuente, desprotegiendo a las víctimas, y que, por tanto, asume que el problemas es de "mano dura" por lo que se requiere aumentar penas y disminuir garantías.

Del otro lado, hay otra interpretación que señala que la responsabilidad central está en la sociedad que empuja al individuo al crimen. Esta corriente de pensamiento afirma que la pobreza y la injusticia social son las causas del problema. En consecuencia, señala que el camino para acabar con la delincuencia y la inseguridad pasa por construir una sociedad más justa.

Sin entrar en detalles, por razones de espacio, pienso que una respuesta más acertada debe trascender enfoques limitados y excluyentes como los anteriores y advertir que se trata de un fenómeno complejo y con múltiples causas.

Las hay, de un lado, vinculadas a factores sociales, culturales, económicos como las siguientes:

1. Situaciones de marginación y exclusión.
2. Falta de oportunidades y horizontes para jóvenes
3. Desfase entre acceso a información y a beneficios de la vida moderna.
4. Situaciones familiares deterioradas.
5. Perdida de mecanismos tradicionales de identidad y cohesión social.
6. Deterioro o incluso colapso de servicios básicos de ciudades.
7. Procesos de urbanización no planificados.

Pero, también del otro, hay causas relacionadas con factores políticos institucionales como:

1. Secuela de experiencias previas de violencia.
2. Abundancia de armas de fuego en manos civiles.
3. Abuso del alcohol y drogas.
4. Débil presencia del Estado.
5. Importancia de economías informales.
6. Impunidad del infractor.
7. Problemas en la Policía (eficacia, confianza, credibilidad).
8. Mal funcionamiento del sistema penal.
9. Saturación de cárceles y fracaso de la resocialización.

Estas interactúan y varían en importancia de acuerdo a cada realidad concreta.

II. Políticas de Seguridad Ciudadana en América Latina

1. Constataciones, premisas y definiciones para una política de seguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los problemas centrales en la vida cotidiana de los latinoamericanos. Su impacto es mucho mayor a la suma de hechos: Afecta severamente la calidad de vida de la población; introduce el miedo y la sospecha en la vida diaria; afecta de manera especial a los jóvenes y a los pobres; dificulta la vida en comunidad al separar y segregar; tiene un alto costo económico, y desvía de gran cantidad de recursos públicos y privados que podrían dedicarse a otros fines. A su vez, aumenta la desigualdad, dado que el que puede compra su seguridad. Finalmente, y no por ello menos importante, debilita la confianza en las instituciones, la democracia, la libertad y la ley.

Enfrentar el problema con políticas adecuadas es fundamental. Un primer paso es partir de una definición de seguridad ciudadana para precisar el objetivo al que se busca llegar. Hago mía la de Marcelo Saín: "La situación institucional y social en la cual las personas

pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus libertades y derechos. Se consigue por un conjunto de acciones institucionales y sociales, tendientes a resguardar y garantizar plena y efectivamente las libertades y derechos de las personas, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran del orden público[1]

Coincido, también, en que seguridad ciudadana se debe englobar en el concepto más amplio de seguridad humana que PNUD define como "proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo".

Dada la magnitud del problema cabe preguntarse si existen políticas de seguridad ciudadana que puedan revertir la gravedad de la situación y la tendencia al deterioro. La respuesta más honesta es que un modelo completo no existe como tal en ningún país de la región. Lo que se presenta aquí es, por tanto, una construcción teórica de un "modelo ideal", en base a distintas experiencias y propuestas parciales.

A la vez muchos éxitos, en casos concretos, tienen a la base los lineamientos que expondremos más adelante. Así, si en general la tendencia es al deterioro, hay ciudades de América Latina en la que la aplicación sistemática de políticas de seguridad ciudadana ha dado resultados si es que no definitivos, por lo menos positivos e importantes. Lo sucedido en Bogotá, Cali y Medellín con la tasa de homicidios y otros indicadores de seguridad merece considerarse de manera especial (ver Cuadro 6).

Cuadro 6

Variación de los homicidios en tres ciudades colombianas (2005)

Bogotá	80 en 1993 28 en 2002
Medellín	419,1 en 1992 122,5 en el 2003
Cali	132,4 en 1994 51,55 en 2003

Tomado de Seguridad urbana y policía en Colombia. Fundación Seguridad y Democracia.2005.

1 El Estado de la seguridad en América Latina, PNUD (2005).

Premisas de una política de seguridad ciudadana

A mi juicio, una política de seguridad ciudadana debe partir de cinco premisas fundamentales:

a. Enmarcarse en las reglas de la democracia. Es decir que respete las libertades y derechos de los ciudadanos y no recurra a prácticas propias de regimenes autoritarios.

b. Reivindicar el derecho del ciudadano a vivir seguro. No sólo importan los derechos y las garantías de las personas sospechosas de cometer delitos; también debe reivindicarse que hay un derecho de las personas a vivir seguras, en un medio ambiente libre del miedo y la incertidumbre. Ese es también un derecho fundamental que el Estado debe promover.

c. Tener un enfoque transversal e integral. No es posible enfrentar el problema sólo desarrollando acciones en un campo determinado, se requiere la participación de distintos sectores del Estado y contar con una visión del problema y de las alternativas que sea amplia e integradora.

d. Fomentar la colaboración Estado-sociedad civil. Si bien la actuación del Estado es fundamental, la sociedad debe ser convocada a participar en el esfuerzo. Las pocas experiencias exitosas que han creado un clima más favorable para la seguridad ciudadana cuentan con un nivel de participación popular importante.

e. Contar con apoyo político y continuidad. Se trata de problemas que no se pueden solucionar en el corto plazo. Para tener resultados se requiere un compromiso de largo plazo que, independientemente de las personas, garantice la permanencia de las políticas.

2. Componentes de una política pública de seguridad

Los componentes centrales de una política de seguridad ciudadana se pueden agrupar, a mi juicio, en cinco grandes temas. Estos son:

a. El gobierno de la seguridad

Se requiere contar con una institucionalidad y autoridades de gobierno con atribuciones específicas, formales y reales para definir, supervisar la implementación y evaluar las políticas de seguridad. Normalmente esta institucionalizad se concreta en los Ministerios de Seguridad o Interior.

Para un eficaz gobierno de la seguridad debe haber una distinción clara de roles entre los ámbitos de la defensa exterior y la seguridad interna y en ese marco una clara

delimitación de funciones policiales y militares. Las Fuerzas Armadas no están preparadas para desarrollar tareas de seguridad ciudadana y su inclusión distorsiona sus roles y misiones a la vez que las resta profesionalismo.

En el marco del gobierno de la seguridad, la policía es una institución fundamental en la tarea de seguridad, pero está subordinada a la autoridad política y actúa en el marco de las políticas y planes establecidos por ésta. No es la policía las que define las políticas, sino la que implementa la dimensión específicamente policial de las políticas de seguridad ciudadana que se deciden a nivel político.

Otra dimensión importante del gobierno de la seguridad es la capacidad de regulación y control de servicios de seguridad privada. En muchos países los vigilantes privados superan en número a los policías y usan armamento, por lo que se requiere establecer normas y regulaciones así como producir sinergias en el marco de los planes y políticas.

Más recientemente ha surgido un nuevo componente importante en el gobierno de la seguridad, que tiene que ver con la creación de institucionalidad transversal al Estado y con participación de la sociedad para políticas de seguridad locales.

Este componente adopta distintos nombres y modalidades, pero tiene en común el objetivo de crear espacios para que puedan interactuar los alcaldes o intendentes, los jefes policiales, sectores de gobierno (salud, educación, mujer, trabajo, economía, políticas sociales, etc.), fiscales, jueces, así como sectores representativos de la comunidad.

En estos espacios institucionales de concertación política se pueden producir diagnósticos y planes de acción, se pueden captar recursos, supervisar a la policía y evaluar los resultados de planes y programas. Es un ámbito propicio para una aproximación integral al problema de la seguridad y para propiciar un encuentro entre estado y sociedad en el tema.

b. El conocimiento adecuado del problema

Partamos de la premisa que en ninguna política pública se puede tener resultados exitosos si no se parte de un conocimiento riguroso del problema. Como hemos visto en la primera parte de este texto tenemos, en general, un déficit importante a este respecto en los diversos países y, en gran medida, estamos dominados por percepciones que muchas veces parecen diferir de lo que en la realidad está ocurriendo.

En esa medida se requiere, por un lado, aprovechar e incluso alentar el conocimiento académico multidisciplinario del fenómeno, sobre todo en las universidades. Asimismo, de ser posible, promover que las instituciones públicas hagan investigaciones basadas en la experiencia y orientadas directamente a las políticas. Los cursos de especialización de alto nivel en las policías deben ser un espacio propicio para ello.

A nivel cuantitativo es importante mejorar las estadísticas policiales, simplificando formatos de denuncias, estandarizando procedimientos, informatizando el sistema y estableciendo mecanismos adecuados de capacitación, estímulo y supervisón de los operadores.

En segundo lugar, convertir las encuestas de victimización en una política pública, aplicándolas regularmente. Para ello es importante estandarizar metodologías para la comparación al interior de los países y entre ellos.

En tercer lugar, recoger de manera ordenada las múltiples y útiles informaciones que se obtienen de las encuestas de percepciones y contrastarlas con lo que las otras fuentes nos proveen.

Hay que señalar la gran utilidad que tienen, en todo este proceso, los observatorios del crimen. Se trata de instituciones públicas con autonomía de los gobiernos, o privadas con gran legitimidad social, que tienen el objetivo de recoger informaciones de múltiples fuentes, no sólo policiales, sino también reportes de hospitales, bomberos, autoridades de tránsito, etc. para tener un panorama más integral de la estadística criminal y ofrecer informes sólidos e independientes, acompañados de todo el análisis e interpretación posibles dada la naturaleza de la información.

Un adecuado conocimiento del problema nos va a ayudar a discutir con base real sobre la magnitud, características y evolución del problema de la seguridad ciudadana. En esa medida el conocer más y mejor un problema ayuda a acortar distancias entre percepciones y realidades. Con datos confiables, tendremos también una línea de base para medir resultados de las políticas y una herramienta para la focalización de la intervención pública.

c.- Las dimensiones de la prevención

A este respecto cabe partir de hacer una equivalencia entre una política de salud pública y una política de seguridad. Las políticas de salud no pueden evitar las enfermedades

y la muerte de las personas, pero tienen la obligación de mejorar la calidad de vida de las personas reduciendo la frecuencia y efecto de las enfermedades. Lo mismo sucede con las políticas de seguridad que no pueden impedir el crimen, pero si reducir su incidencia y su impacto.

Siguiendo con la analogía, sin duda los hospitales y tratamientos son indispensables, pero ya es universalmente asumido que la prevención es más eficaz y menos costosa que la atención del problema. Obviamente la prevención nunca es infalible y requiere a la vez de políticas eficaces de tratamiento y rehabilitación, lo que equivale en una política de seguridad a la represión del delito.

Al igual que en salud, sin desmerecer la importancia de la represión, las políticas preventivas son las más importantes y las que pueden tener impactos más amplios y sostenibles.

La prevención se puede dividir gruesamente en aquella orientada a evitar que un crimen específico se produzca; o sea una prevención inmediata o situacional. Ejemplos de ello son la capacidad de focalizar y flexibilizar la presencia policial, haciendo un monitoreo especial de áreas de mayor riesgo en base al uso de de mapas geo-referenciados del delito. También la solución de problemas inmediatos que facilitan un acto delictivo, tales como un semáforo estropeado, una luz apagada, una cantina sin licencia, etc.

De otro lado está la prevención mediata o social, orientada a disminuir las condiciones para que la criminalidad crezca. Sus resultados son de mediano plazo, por lo cual es, a la vez, más importante y más difícil de medir.

Hay múltiples ámbitos en que la prevención social es necesaria. Entre ellos y de muy diversa índole la atención a la violencia familiar y el maltrato infantil: programas de apoyo a la juventud en riesgo; control y rehabilitación abuso de drogas y alcohol; control y reglamentación de armas de fuego; seguridad en el tránsito y la vialidad; concepción urbana que incluya la variable seguridad; mecanismos alternativos de resolución de conflictos; educación pública, educación cívica y comunicación social.

d.- Reforma y modernización de las instituciones del sistema penal

El cuadro 7 es muy revelador de lo que ocurre con el sistema penal en América Latina.

Aún sabiendo que la mayoría de los crímenes quedan impunes, se observa como para los casos en proceso que son, insistimos, una pequeña minoría de los que efectivamente ocurren, los penales están sobrepasados y los jueces no logran resolver los casos a tiempo, siendo la mayoría de los detenidos sólo inculpados.

Cuadro 7

Sobrepoblación, porcentaje de internos sin sentencia y costo por interno en las prisiones de América Latina

País	Sobrepoblación %	Internos sin sentencia%
Argentina	140% (promedio)	70% (promedio)
Bolivia	162%	70%
Brasil	181%	45%
Chile	150%	51%
Colombia	137%	43%
Costa Rica	167%	% moderado
Cuba	175% (aprox.)	%moderado
Rep. Dominicana	215%	74%
Ecuador	143%	% severo
El Salvador	135%	75+%
Guantemala	101%	62%
Honduras	109%	90%
México	133% (promedio)	43%
Nicaragua	113%	% moderado
Paraguay	212%	de 80 a 90%
Panamá	126%	% severo
Perú	141%	65 +%
Uruguay	125%	70+ %
Venezuela	160%	70+%

Fuente: Tomado de Elena Azaola y Marcelo Bergman "El sistema penitenciario mexicano" en seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos Lucia Dammert (editora) Chile, 2005

Existe, pues, un problema grave de funcionamiento adecuado de las instituciones del sistema penal para hacer frente al delito y la inseguridad ciudadana que éste conlleva. Ello involucra, para empezar, a la policía, pasando por los procuradores o fiscales, siguiendo por los jueces y terminando en el sistema penitenciario. Parte consustancial de una política de seguridad es la de producir condiciones para que estas instituciones sean en verdad eficientes en su labor y coordinen adecuadamente entre si.

El punto de partida de la adecuación institucional que se requiere, y la más relevante al tema de seguridad, es trabajar sobre la policía, pues es la institución decisiva en la lucha contra el delito y, además, porque en la mayoría de los países enfrentan numerosos problemas para cumplir ese objetivo.

En América Latina se han ensayado múltiples esfuerzos de reforma policial en la última década, esfuerzos que en su mayoría quedaron truncos o fueron revertidos. En función de los planteamientos comunes de los diferentes procesos podemos identificar un conjunto de elementos que tienen que estar presentes en los esfuerzos de modernización y reforma policial. A continuación, los señalamos de manera esquemática:

i.- Redefinición doctrinaria: Las policías tradicionalmente han sido concebidas para la defensa de la seguridad del Estado. Una nueva visión implica que actúen ahora en función de las necesidades y derechos de la ciudadanía.

ii.- Estándares de conducta: Establecer estímulos positivos y mecanismos de sanción para cortar de raíz prácticas violatorias a los derechos humanos y/o de corrupción al interior de las instituciones.

iii.- Profesionalización: Los cuerpos de policía han sido muchas veces vistos como apéndices de las Fuerzas Armadas y tratadas de ese modo. La función policial es singular, diferente a otras, y requiere una formación propia del más alto nivel para cumplir sus funciones adecuadamente.

iv.- Especialización: Al interior de la actividad policial hay diferentes canales de especialización. No todos los policías pueden hacer todo a la vez bien y es necesario, sea en cuerpos independientes o en ámbitos diferenciados dentro de policías unificadas, contar con cuerpos policiales con especializaciones diferenciadas en prevención e investigación criminal y, al interior de ellas, en sub especialidades.

v.- Dignidad y bienestar: Los miembros de las policías requieren el mejor trato que las posibilidades de países pobres pueden ofrecer. Los salarios tienen que ser dignos y recibir beneficios colaterales que complementen sus ingresos (facilidades en acceso a vivienda, educación, salud, etc.). Además de ello, los miembros de la institución deben recibir un trato digno y extirparse las prácticas de abuso que se dan en muchas ocasiones al interior de los cuerpos policiales, al amparo de una estructura jerarquizada.

vi.- Control interno y fiscalización externa. Se debe reforzar los sistemas de inspectoría y auditoría, poniendo personal calificado y evitando el espíritu de "cuerpo" para proteger a los infractores. Deben existir, adicionalmente, mecanismos complementarios de control externo a la institución.

vii.- Descentralización y desconcentración. En los países donde funcionan policías nacionales ocurre con demasiada frecuencia que las decisiones están hiper centralizadas

y no se permite, ni menos aún alienta, mecanismos de toma de decisión a nivel local. En esa medida, como parte de una nueva visión del rol de la Policía y en el marco de planes operativos u lineamientos generales de intervención, debe alentarse la desconcentración y la iniciativa de las unidades locales.

viii.- Equipamiento y tecnificación. Uso de lo más avanzado de la ciencia y la tecnología al servicio de la lucha contra el crimen. Invertir en formación y capacitación profesional de los efectivos para su uso adecuado.

ix.- Transparencia y rendición de cuentas: Los ámbitos del secreto policial deben reducirse a lo mínimo indispensable y no usarse como coartada para cubrir ineficiencias o malas prácticas. Se deben institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas periódicos hacia la sociedad en general y, en particular, para las comunidades específicas con las que se trabaja.

x.- Evaluación por resultados. Vale tanto para la institución como conjunto, como para sus unidades y miembros en particular. Se debe avanzar en vincular estímulos salariales, promociones y asignación de puestos de trabajo a la evaluación de gestión, rompiendo con esquemas clientelistas.

Los planteamientos aquí esbozados para la policía son válidos, con las especificidades del caso, para la también indispensable reforma y modernización de las demás instituciones del sistema penal. Esas reformas deben darse en conjunto, ya que se que requiere, a la vez, promover adecuada coordinación y sinergia entre los actores del sistema penal.

Otra dimensión del problema está en la adecuación de la ley penal a las nuevas realidades del delito. Esto usualmente se confunde simplistamente sólo con endurecer las leyes, lo que en determinados casos específicos puede ser necesario, pero que en otros puede generar efectos negativos, a partir de la sobre penalización de delitos menores que incentivan la comisión de delitos mayores.

Otros de los temas a explorar es el uso más extensivo de métodos alternativos de sanción penal, especialmente trabajos comunitarios para delitos menores y faltas de naturaleza penal, con el propósito de encontrar una alternativa a la sobrepoblación penal.

e- La centralidad de lo local

Todas las experiencias exitosas que se conocen en América Latina han tenido lugar en

escenarios locales. El escenario privilegiado para enfrentar la inseguridad ciudadana es el de la localidad y a partir de la suma y réplica de experiencias locales exitosas es que se puede construir estrategias más amplias.

En esa medida hay que prestar atención a definir el rol de autoridades locales, alcaldes o intendentes, que deben tener un papel importante en la conducción política de las tareas de seguridad y una actuación específica y decisiva en los ámbitos de la prevención.

A nivel local es decisiva la participación comunitaria porque ayuda a crear respuestas locales a problemas locales; genera recursos adicionales a los del Estado; permite acceder a información precisa y actualizada; es un sustento importante para políticas preventivas mediatas o sociales; ayuda a disminuir la percepción de inseguridad y, finalmente, aporta un canal de fiscalización y evaluación de la gestión policial.

Ahora bien, la participación comunitaria en el marco de una estrategia democrática de seguridad ciudadana debe cumplir algunos requisitos. Entre ellos, el ser autónoma y voluntaria y no instrumentalizada para fines políticos. Debe ser subsidiaria, en el sentido que no puede reemplazar la labor del Estado. Debe estar limitada al ámbito de la prevención y no debe asumir funciones propias de la policía. Por último, debe darse dentro de la ley y respetando los derechos de las personas.

Otra dimensión clave en el ámbito local es el de policía comunitaria, una de las estrategias de la prevención policial del delito a nivel local que se basa en una relación de cooperación entre policía y comunidad organizada.

La policía comunitaria se orienta a enfrentar el delito menor (robos a la persona y a domicilio, pandillaje juvenil, microcomercialización, etc.) y desalentar las conductas sociales que favorecen el delito (violencia familiar, consumo de drogas, prostitución, etc.). Sin embargo, sus resultados son limitados para enfrentar el crimen organizado o para delitos graves o complejos.

Este tipo de policía requiere de personal preparado en técnicas de policiamiento comunitario y dedicado en exclusividad y con permanencia en el tiempo. Mas allá de reivindicar una filosofía general de acercamiento ala comunidad, no todos pueden ser policías comunitarios. En esa medida la policía comunitaria requiere articularse eficientemente con otras estrategias policiales de prevención del delito.

En esta forma de intervención la policía no actúa sola y ayuda, más bien, a articular la respuesta integral del Estado, tanto a nivel de la prevención situacional como de la prevención social.

Hay que señalar que la policía comunitaria sólo es posible cuando la policía tiene un prestigio suficiente y se requiere, por otro lado, de la existencia de una comunidad dispuesta a participar y organizarse para la seguridad local en coordinación con la policía.

Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana

ANTANAS MOCKUS

Educado en Francia y en la Universidad Nacional de Colombia, con títulos de grado en Matemática y Filosofía, Antanas Mockus fue Alcalde Mayor de Bogotá durante el período 1995-1997 y reelegido para el periodo 2001-2003. Fue Rector (1991-1993) y profesor en la Universidad Nacional, donde también trabajó para el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Investigador visitante del Nuffield College de la Oxford University y profesor visitante de la Universidad de Harvard, invitado como Robert F. Kennedy Visiting Professor en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, ha realizado trabajos de investigación en proyectos relacionados con la convivencia, una agenda de paz para la sociedad civil, la armonización de la ley, la moral y la cultura, el sistema universitario público, la teoría de la educación y la articulación del conocimiento formal y no formal.

Mockus ha publicado como autor y coautor numerosos artículos sobre educación, enseñanza, educación superior, cultura, ciencia, tecnología y convivencia y seguridad ciudadana, entre los que se pueden destacar la publicación Cumplir para convivir.

Introducción

¿Cuándo, en qué momento de toda su vida, se ha sentido Usted más respetado? Identifique un momento específico. Describa por qué se sintió respetado.

Un pequeño grupo de respuestas a esta pregunta que ha llamado nuestra atención por su riqueza y diversidad ha sido:

- "Una vez cuando pude hacer valer mis derechos por las buenas".
- "Una vez en que el especialista al que denuncié me amenazó con hacerme quitar la tarjeta profesional de enfermera, consulté con mis hijos con quienes vivo, me dijeron que, conforme los había educado, siguiera con la verdad y me sentí muy respetada cuando todo el hospital me apoyó al mantener yo mi denuncia".
- "Una vez perdí los estribos e insulté a todos los compañeros de trabajo y uno de mis compañeros me acompañó con mucha calma diciéndome que él algunas veces se había sentido igual".
- "Yo me siento muy respetada todos los días porque todos los que llegan al dispensario del hospital a pedirme algo me creen lo que les respondo"[1].

Estas respuestas nos muestran la riqueza del concepto "respeto". Donde hay respeto hay reglas y formas pacíficas para hacerlas valer. Donde hay respeto hay solidaridad con quien cumple con sus obligaciones morales y legales. Donde hay respeto hay empatía y capacidad de ponerse en el lugar del otro. Donde hay respeto hay confianza basada en profesionalismo acompañado de comunicación sincera y veraz. Etimológicamente "respetar" es volver a mirar, es detenerse a considerar. Tal vez los problemas de seguridad en buena parte del mundo puedan abordarse mejor desde la necesidad de (y el derecho a) ser respetados.

1 No se pretende recoger aquí toda la riqueza de las experiencias de respeto. Sólo se pretende sugerirla. Por ejemplo, al menos tres testimonios de los recogidos en talleres sobre respeto, vincularon vida y respeto. Se trató de personas expuestas a la muerte que fueron respetadas en su vida, la una por pedir permiso para orar, la otra por solicitar la verificación de una información y la tercera por insistir suave pero firmemente en que no podía actuar en contra de sus principios.

En este artículo, preparado para un seminario internacional organizado por el PNUD en San Salvador, se explora, partiendo de nuestra experiencia en Bogotá, el (posible) papel de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. Y, más marginalmente, se propone el respeto como puerta de entrada a la cultura ciudadana y a un posible enfoque en seguridad.

Papel de los gobiernos locales de cara a la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se da en el territorio e involucra a la ciudadanía en su residencia, su trabajo, sus desplazamientos y su tiempo libre. En particular, para cada ciudadano, su seguridad suele variar según lugares, horas y compañías.

Los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una necesidad muy sentida. La cercanía entre gobernante local y ciudadanía no se deriva exclusivamente del hecho de que el primero sea elegido por esta última. También se supone que el gobernante local conoce ya y, aún más importante, está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. La cercanía no es sólo política. Es cognitiva. Y es pedagógica. Al estar vinculado previamente al municipio el mandatario local es un buen intérprete de las necesidades locales ante las muy diversas instancias del Estado. Y también cumple una función preciosa de intérprete cuando traduce y pone el alcance de la gente del municipio políticas públicas que muchas veces no son fáciles de entender en una primera aproximación. El mandatario local es un puente. Las políticas públicas para desarrollarse requieren una adaptación de su contenido y de su explicación a la realidad, al lenguaje y el universo de preocupaciones de las comunidades. Si los gobiernos locales comprenden suficientemente bien las políticas públicas y si conocen suficientemente su mundo local, pueden movilizar adecuadamente intereses, razones y emociones a favor de un buen desarrollo de la política pública.

Los gobiernos locales pueden asegurar un espectro amplio de cooperación inter-institucional e intersectorial. La mayor parte, si no todas, las acciones de gobierno se dan en un territorio específico. La realidad municipal no se deja segmentar por sectores. Muchas veces los efectos de las acciones en materia de educación, salud, servicios públicos, espacio público, regulación del uso del suelo, etcétera, tienen efectos cruzados

y se potencian o se anulan mutuamente. Por otra parte, la violencia y la delincuencia obedecen a una causalidad múltiple. Por eso mismo no son problemas que se puedan atacar simplemente fortaleciendo la policía y la justicia. La articulación de acciones es más fácil y más potente si se utiliza como primer criterio de articulación el recaer sobre un mismo territorio. Las oportunidades de coordinación pueden ser mucho más fáciles de identificar para el mandatario local y su equipo. Un ejemplo casi trivial: la instalación del alumbrado público en algunos barrios es la oportunidad para atenuar algunos fenómenos de inseguridad. Las intervenciones más efectivas son las que logran sinergias y resonancias. Bogotá de 1995 a 2003 dio un ejemplo reconocido de intervención integral donde los diversos sectores y las diversas instituciones cooperaron para producir mejoras simultáneas y de efectos complementarios sobre el comportamiento de los ciudadanos. Las alcaldías tienen un rol formidable de coordinación de la acción gubernamental. Las expresiones locales de sociedad civil organizada encuentran también en el alcalde y su equipo un interlocutor más sensible a sus necesidades y sus propuestas. Los alcaldes pueden hacer para potenciar la acción ciudadana en el territorio.

Igualmente los ciudadanos pueden lograr localmente mayor capacidad de exigir rendición de cuentas y de hacer control social sobre el gobierno. La descentralización, sin transparencia y sin seguimiento ciudadano, puede llevar a enormes desengaños. A la luz de los avances tecnológicos y los progresos en el nivel educativo de la población no está lejos el día en que cualquier ciudadano pueda leer y evaluar un presupuesto, un plan de acción y su ejecución. La ciudadanía tiene que rondar al gobierno local y éste debe cooperar, dejándose rondar, respondiendo con paciencia a las demandas de información y ayudando a que un número cada vez mayor de ciudadanos entiendan. Muchos ciudadanos apoyan políticas públicas no tanto porque satisfagan sus intereses, sino por razones y emociones. Las apoyan simplemente porque las han entendido. Y entender da más derecho a vigilar y reclamar. La seguridad es posiblemente el campo donde se producen los mayores desfases entre percepción y realidad. Por eso para que el gobierno local desarrolle su función de coordinación y para facilitar el control social sobre la gestión en seguridad, el gobernante local ha de proveerse y proveer a la ciudadanía de información suficiente.

Los gobiernos locales, si asumen liderazgo en el tema y le dejan al gobierno nacional el de seguridad del Estado, pueden responder mejor. Las consideraciones anteriores sugieren tales ventajas para el manejo local de la seguridad ciudadana que podrían o

deberían llevar a una redefinición de la división del trabajo con el gobierno nacional, quedándose éste con aquellas funciones donde hay necesidad de independencia entre ramas del poder (apoyo a la justicia) o donde están implicados temas de soberanía y de estabilidad institucional básica, o donde se requiera una alta especialización y una coordinación internacional (persecución de grupos importantes de crimen organizado dedicados a trata de personas, narcotráfico o tráfico de armas, por ejemplo). Bogotá demostró la capacidad de construir localmente una visión de futuro específica que ayuda a hacer más eficaces y fructíferos los esfuerzos locales. Tras apersonarse el alcalde desde 1995 del tema de seguridad ciudadana, Bogotá construyó a lo largo de los 9 años siguientes una política de seguridad con resultados y congruente con su visión de futuro.

Los gobiernos locales, aún en cooperación con el gobierno nacional o al menos con instituciones nacionales como la policía y la fiscalía, tienen unos márgenes muy importantes para innovar. Esto es tal vez lo que mejor prueba la experiencia de Bogotá. Allí cultivamos la diferencia creativa. Tuvimos una relación muy productiva y de cooperación con los equipos técnicos del gobierno nacional y en muchos temas, más que oponernos o controvertir, buscamos formas alternativas y atractivas de hacer y decir las cosas.

Ejercer la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno parece ser más fácil con los gobiernos locales. Una invocación a la corresponsabilidad desde el gobierno nacional puede alcanzar a mucha gente: el presidente puede mandar el mensaje. Pero lograr la cooperación, la participación efectiva de la ciudadanía, en acciones específicas, puede ser más fácil desde el gobierno local. La elección popular de alcaldes permite además arrancar con un capital inicial de mutua confianza y respaldo. Cada vez más candidatos a alcaldes lo advierten de antemano: la tarea es conjunta.

La seguridad ciudadana, y aún más lo que la engloba y justifica el "enfoque", deben ser vistos como algo que se logra sumando esfuerzos de todos y que se enfrenta a todos las incertidumbres y maravillas de la acción colectiva. La seguridad es un bien público en buena parte indivisible que sólo se obtiene si gran cantidad de individuos y de instituciones cooperan. La tentación del gorrón, del recostado, del aprovechado, está ahí siempre presente: lo más cómodo es dejar que los demás cooperen y uno beneficiarse de los resultados sin hacer nada. Pero si esa actitud se propaga…

El papel de los alcaldes puede ser reconocido, estipulado, precisado, en las leyes. Pero, muy especialmente en el campo de la seguridad, esa definición legal no basta.

El alcalde o la alcaldesa tienen que dar un paso más: asumir ese papel. Cuando lo hacen eso se nota en su programa de gobierno y/o su plan de desarrollo y/o sus planes de acción y/o sus presupuestos y/o su agenda cotidiana y la de su equipo de trabajo.

Para asumir bien su papel, los alcaldes y sus equipos tienen que enfrentar varios desafíos no triviales. La voluntad importa, es condición necesaria, pero no basta, no es condición suficiente. Los alcaldes que poseen esa voluntad tienen que hacerle frente a formidables desafíos.

A continuación se tratan los que nos parecen ser los desafíos centrales que enfrenta un gobernante local que quiere responder a sus ciudadanos con avances en seguridad.

Desafíos de los gobiernos locales en seguridad ciudadana

Los principales desafíos que enfrenta un gobierno local que quiere asumir un rol activo en el terreno de la seguridad ciudadana son los siguientes:

1. Construir inter-institucionalmente los instrumentos de monitoreo y formalizar la obligación de entregar una información veraz pertinente y oportuna a las instituciones y a la sociedad.
2. Definir el enfoque que se manifiesta en el lenguaje o los lenguajes empleados, en los esquemas de interpretación del comportamiento violento y delincuencial, en los análisis y en la priorización de las acciones.
3. Lograr que el enfoque sea compartido por la comunidad, por las diversas instancias del gobierno local y por las instancias locales de las instituciones nacionales más involucradas (policía, fiscalía, etc.)
4. Lograr que el enfoque promueva la corresponsabilidad.
5. Lograr que haya gerencia en la actividad de la policía (y la Justicia). También encontrar mecanismos eficaces de acción y de seguimiento a la cooperación institucional.
6. Institucionalizar la rendición de cuentas y aceptar y fomentar el control social sobre los resultados.
7. Lograr asumir los gobiernos locales liderazgo en el tema, viéndolo como un espacio propicio y urgente para la innovación responsable. Un camino posible, que fue muy importante en el caso de Bogotá y que recomiendo mucho, ha sido asumir comoparte de ese liderazgo una agenda pedagógica: un gobierno local no solo expide o tramita normas y orienta un gasto social; un gobierno educa (y educa más cuando le muestra a la sociedad cómo él mismo aprende).

Un primer desafío de los gobiernos locales en seguridad: el monitoreo

La información, en el caso de la seguridad, es muy sensible porque, como en cualquier campo de la administración, de ella depende la capacidad de seguimiento y de reorientación de las políticas, las estrategias y las acciones. Pero también juega un papel crucial porque, tal vez como en ningún otro campo, se puede presentar una fuerte diferencia entre percepción y realidad. Además, la manera en que se recoge y difunde la información -que conviene que sea estable y permita comparaciones regionales, nacionales e internacionales- puede llevar la impronta de un enfoque particular.[2] Los datos sobre seguridad pueden clasificarse en tres grupos: datos "duros", datos intermedios y datos sobre percepción.

Dato "duro" es por ejemplo el número de muertes intencionales (que incluye homicidios dolosos y suicidios, pero no muertes por accidente). Lo es también la tasa de homicidios por año por 100.000 habitantes (que resulta de dividir el número de homicidios intencionales ocurridos durante un año por el número total de habitantes y de multiplicar el resultado por 100.000). Homicidios, suicidios y muertes accidentales conforman el grupo de "muertes violentas", o "muertes por causa externa" en el lenguaje de la OMS. Como se ve la propia terminología no es fácil de asimilar. Además algunos países llegan a no contar como homicidios las muertes derivadas de la acción de su fuerza pública.

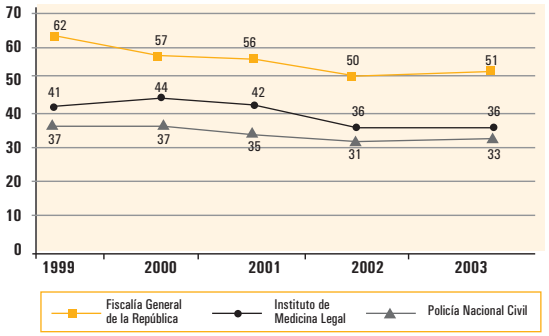
Los gobiernos y las instituciones son muy dados a no enfrentar con suficiente seriedad la producción y difusión oportuna de información sobre seguridad. A veces simplemente no la tienen, a veces prefieren acogerse a la fuente que más les sirve políticamente, a veces dejan de difundir aquella información que no les favorece. Combatir la inseguridad requiere cifras objetivas, creíbles para todos. Esto fue un aspecto crucial en el caso de Bogotá.

Un camino para posibilitar un buen seguimiento administrativo y social es construir de manera interinstitucional los instrumentos de monitoreo y formalizar[3] la obligación de entregar una información veraz, pertinente y oportuna a las instituciones y a la sociedad. Un ejemplo de divergencia fuerte de datos sobre homicidios (posiblemente debida al menos en parte a desacuerdos en su definición) es el que se muestra en la siguiente gráfica.

2 En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de la Salud (OPS) vienen adelantando una valiosa iniciativa de observatorios locales de violencia y delincuencia.

3 Asumir un compromiso institucional y público de entrega de la información con una periodicidad razonable.

El Salvador: tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes según fuentes 1999 – 2003



Fuente: Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal Riveros, Acero et al. 2004: 269

Cabe imaginar que datos discordantes y que muestran a veces tendencias distintas no son la mejor base para la orientación de la acción, ni para la discusión pública, ni para la construcción de coordinación entre instituciones. Algo similar pasaba y fue corregido en Cali en 1992 y en Bogotá en 1995.

A continuación, mostramos un ejemplo de datos "duros" más desagregados que permite vislumbrar su utilidad para concentrar la acción, tanto por montos absolutos de vidas a conservar, como por tasas de homicidios por 100.000 habitantes por año.

El Salvador: homicidios por departamento enero-diciembre de 2005

Departamento	N° de Homicidios	Tasa por 100,000
San Salvador	1.511	68,7
La Libertad	585	74,6
Sonsonate	393	77,6
Santa Ana	335	55,2
San Miguel	227	42,5
La Paz	199	62,6
Ahuachapán	116	32,7
Usulután	87	25,0
Cabañas	85	54,2
Cuscatlán	85	40,0
La Unión	74	24,5
San Vicente	66	38,6
Morazán	26	14,5
Chalatenango	23	11,3
Total	**3.812**	**55,5**

Fuente: FESPAD 2006. Tabla construida a partir de datos de Instituto de Medicina Legal, Enero-Diciembre de 2005 y tomada por FESPAD de Riveros 2005.

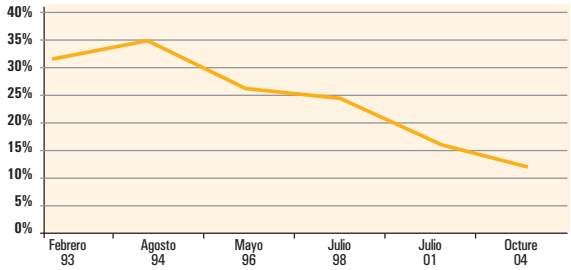
Los datos duros permiten hacer apreciaciones como la siguiente: en términos generales la tendencia de los homicidios en El Salvador bajó entre 1999 y 2003, pero para el 2005 había vuelto a crecer (y fuertemente, si se considera la serie de los datos del Instituto de Medicina Legal).

Otros datos duros corresponden a la presencia (y cantidad) de alcohol u otras drogas en la sangre, a si la muerte fue

causada por arma de fuego, arma blanca, ahorcamiento, etcétera, o a información precisa sobre lugar y hora de ocurrencia del homicidio. Un dato menos duro pero muy relevante es el móvil que familiares u otras personas cercanas atribuyen al homicida.

Otro ejemplo de datos intermedios entre datos duros y datos sobre percepción corresponde a las encuestas de victimización. Allí se pregunta a los ciudadanos si alguien en su familia ha sido víctima de determinados delitos. Tiene al menos dos usos cruciales: permite comparar tendencias con los datos duros y permite preguntar directamente (o también hacer estimativos) sobre porcentaje de denuncias.

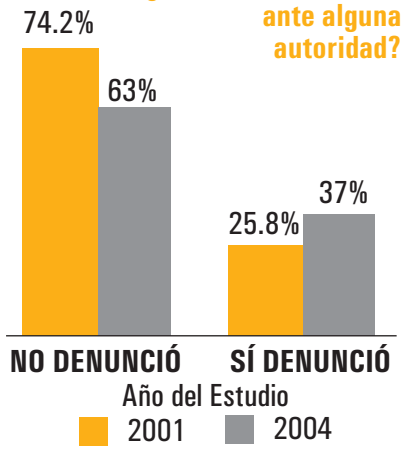
Tendencias de victimización por cualquier hecho de violencia en los últimos años



Gráfica tomada de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD.

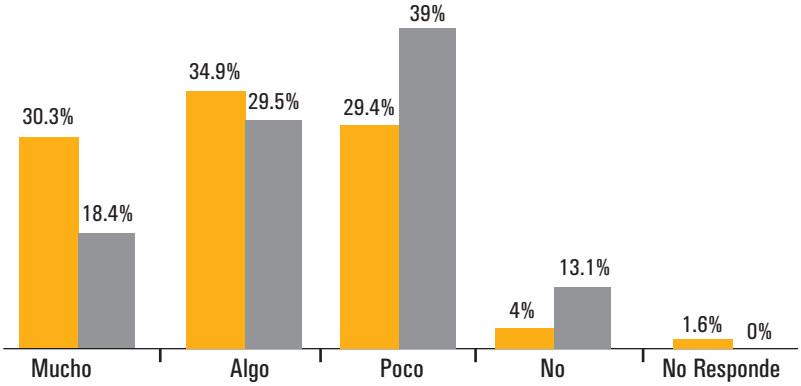
Una curva como la anterior parece indicar que después de agosto del 94 la seguridad en El Salvador fue mejorando de manera sostenida por lo menos hasta octubre del 2004. Las tres gráficas siguientes sirven para mostrar que una de las causas que pudo influir en el mejoramiento 2001-4 fue el incremento de las denuncias, pero también y paradójicamente durante ese mismo período bajó la confianza en la efectividad de la policía y la justicia. Las dos últimas gráficas se refieren fundamentalmente a percepciones sobre las cuales, además de la experiencia personal, influyen los medios de comunicación, la credibilidad general de las instituciones, etcétera.

¿Denunció los hechos ante alguna autoridad?

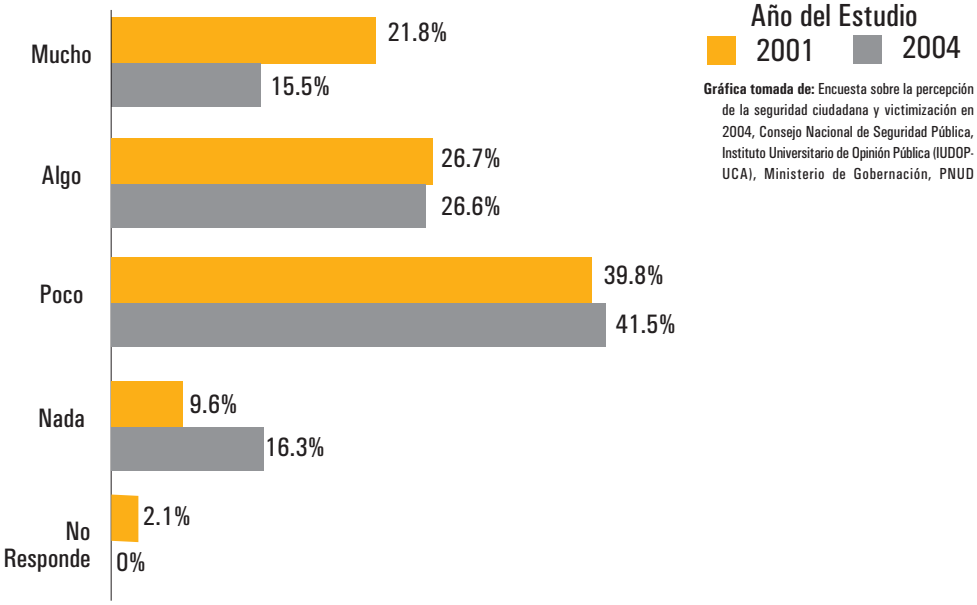


Gráfica tomada de: Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

¿Qué probabilidad hay de que la policía capture a los delincuentes?



¿Qué probabilidad hay de que el sistema de justicia procese y castigue a los delincuentes?



Gráfica tomada de: Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

Lo anterior es apenas una muestra del tipo de información que puede resultar útil en el mejoramiento de la seguridad. Bogotá creó o mejoró los tres tipos de recolección de información, aunque comenzó modestamente en 1995 con el compromiso de publicar mensualmente el número de homicidios y de muertes en accidentes de tránsito, discriminado por localidad[4].

Las principales cualidades esperadas en la información son:

- Calidad: Se necesita que sea información confiable, aceptada por las instituciones invitadas a colaborar en el mejoramiento de la seguridad.
- Pertinencia: La información debe ser de utilidad para la acción y la evaluación, y para la coordinación y la interpretación (ver numeral siguiente sobre la construcción del enfoque y del lenguaje común).
- Continuidad y comparabilidad: Las comparaciones a lo largo del tiempo son más relevantes que el simple diagnóstico hecho una sola vez. Por ello, en la medida de lo posible, conviene construir sobre lo construido.

En cuanto al uso de la información conviene destacar aquí lo que parece haber funcionado en Bogotá:

La información buscada correspondió en buena parte a lo considerado prioritario (también ayudó a definirlo y precisarlo). La información fue compatible con la reformulación de la problemática de seguridad en términos de cultura ciudadana, lo cual –como se verá más adelante– facilitó una aproximación más integral que incluyó junto con la regulación legal, las regulaciones moral y cultural y los acuerdos.

La información recogida sirvió para:

- Focalizar la acción y la prevención, seleccionando lugares, horas y factores de riesgo.
- Facilitar la cooperación interinstitucional.
- Volver posible fijar metas.
- Obtener retroalimentación útil para evaluar la política pública y las acciones[5].

4 Bogotá está dividida administrativamente en veinte localidades.

5 La fijación de metas y la posibilidad de retroalimentación generan la posibilidad (y la tentación) de añadir incentivos (por ejemplo, a la policía por mejoramiento en sus resultados). Sin embargo, hay claros precedentes sobre los peligros asociados a esa tentación: un buen ejemplo fueron las medidas de seguimiento y los incentivos que estableció el presidente Richard Nixon para incentivar a la policía norteamericana y que según una evaluación independiente realizada por la Rand Corporation tuvieron varios efectos indeseados que llevaron a los psicólogos sociales a hablar del "efecto corruptor del uso de indicadores".

- Ofrecerle a los medios de comunicación y a la sociedad nuevo conocimiento, nuevas preguntas, nuevas interpretaciones.
- Ayudar a reducir el abismo entre percepción y realidad. Esto significó educar a la ciudadanía para hacer un seguimiento menos marcado por noticias sobre hechos puntuales de gran impacto emocional.

Un desafío interesante fue el de encontrar un lenguaje y unas maneras específicas de hacer legibles las estadísticas. Además de dilemas de terminología, había que intentar un manejo consciente de las connotaciones y asumir retos de visualización, En cierto momento, la reducción de homicidios entre un año y el siguiente llegó a la cifra de 600. Decidimos hablar no de 600 homicidios sino de 600 vidas salvadas. Al ciudadano común no le atrae mucho hablar de homicidios. Pero además en ese momento el ciudadano ya estaba acostumbrado a la reducción (se había presentado ya durante seis años). Entonces decidimos visualizar la reducción ocupando 600 jóvenes seiscientas bóvedas recién construidas y que aún no habían sido utilizadas. En un comienzo sólo se veían sus pies, inmóviles. Al interpretar un coro el Himno de la Alegría de la 9ª Sinfonía de Beethoven los jóvenes salieron y se sentaron en sus tumbas como si acabaran de resucitar… No es difícil imaginar el impacto de las fotos y aún más el de las correspondientes notas de televisión[6].

Un segundo desafío: el enfoque

Un reto para el gobernante local que quiera responsabilizarse de los temas de seguridad ciudadana en su jurisdicción es construir o adoptar un enfoque que permita darle un contexto que le dé sentido a la seguridad ciudadana no sólo por si misma, sino como parte de, o efecto de, procesos más amplios relacionados con un espectro más vasto de necesidades. Esto con el fin de superar más clara y fácilmente el esquema convencional donde se intenta responder al miedo causado por la inseguridad mediante una disuasión basada en infundirle al violento o al delincuente un temor mayor. La fórmula 'miedo contra miedo' puede generar espirales de exclusión y de consolidación de imaginarios e identidades polarizadas. Puede también generar barreras de comunicación que debilitan o incluso facilitan la reorientación de los mecanismos de regulación social en una dirección destructiva.

6 Ver más adelante, bajo el subtítulo ¿Función inspiradora del arte? las anotaciones sobre el papel del arte en estos esfuerzos por des-familiarizar y re-familiarizar la información ofrecida.

La definición de un enfoque en materia de seguridad ciudadana se manifiesta en la adopción de un lenguaje en el cual se dejan expresar bien unos esquemas de interpretación del comportamiento violento y delincuencial y de su contrario, el comportamiento respetuoso de normas y acuerdos. El lenguaje y los esquemas interpretativos en él expresables deben facilitar la construcción de las acciones o al menos deben permitir realizar un análisis y una priorización de ellas. En resumen, el enfoque debe ayudar a orientar la acción y a interpretar sus éxitos y sus fracasos.

Es muy importante que el enfoque sea o pueda llegar a ser comprendido y compartido por la comunidad y el gobierno local y, por supuesto, por la policía e idealmente por la justicia. De ahí el dilema: o el gobierno local trabaja sobre la base de interpretaciones basadas en sentido común y prejuicios, o el gobierno local se enfrenta a un reto pedagógico inmenso que es el de lograr que su enfoque sea compartido por la comunidad y por las instancias locales de las instituciones más implicadas (policía, fiscalía, etcétera).

Sin enfoque compartido (que seguramente sólo llega a ser compartido paso a paso) es muy difícil promover en la ciudadanía el ejercicio de la corresponsabilidad.

Dar un contexto y renovar el lenguaje. Ejemplos

Puede ser útil considerar algunos ejemplos de lo que ha sido o puede ser esa construcción de enfoque. Los ejemplos primero y segundo remiten a experiencias ya ocurridas. El tercero es una posible propuesta –aún muy tentativa– para El Salvador.

En Bogotá, decidimos hablar de (y construir) cultura ciudadana (ver sección 11). Esto reubicó los temas de seguridad: no se perseguía la seguridad por la seguridad sino el mejoramiento del comportamiento ciudadano. Y éste incluía aprender a respetar las leyes no sólo por miedo a la sanción, lo cual se parece bastante –esto lo vinimos a descubrir después– a lo que busca el currículo de "cultura de la legalidad" [7]. También se promovió un mayor cumplimiento de

7 Adaptado y puesto en práctica por más de 200 docentes de 9° grado Bogotá y otras ciudades del país, con apoyo del programa de *Cultura de la legalidad* desarrollado a partir de la experiencia de Palermo (Sicilia) por la organización no gubernamental National Strategy Information Center –NSIC– con sede en Washington y dirigida por un profesor de gobierno de la Universidad de Georgetown, Roy Godson. En nuestro lenguaje ese programa intenta armonizar cultura y ley y lo hace relacionando el Estado de derecho con los proyectos de vida individuales y haciendo una descarnada comparación entre la justicia del Estado de derecho (con todas sus garantías) y la justicia privada de los grupos criminales (con todas sus arbitrariedades). ¿Por qué atormentar a los jóvenes con esta cruda información? Porque es mejor aprender esas cosas en los libros que aprenderlas por ensayo y error en la vida. Por otra parte, la Secretaría de Educación de Bogotá también invitó en varias ocasiones a Georg Lind (Universidad de Konstanz) a realizar talleres con maestros. Lind ha venido perfeccionando el método de Kohlberg de discusión de dilemas morales como manera de desarrollar el juicio moral. Y hacer, fundamentar, discutir y evaluar juicios morales es una capacidad clave para lograr la autorregulación moral. No basta, por la consabida posibilidad de inconsistencia a la hora de la acción (alguien puede juzgar bien pero actuar mal). Pero es una capacidad necesaria.

normas de convivencia, una mayor capacidad de llevar pacíficamente unos ciudadanos a otros a cumplir normas de convivencia, más solución pacífica de conflictos y mayor capacidad de comunicación (de expresión e interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte. Esta propuesta de un nuevo lenguaje se acompañó de una planeación transversal y se expresó en los planes de acción, en los presupuestos y en el manejo de situaciones imprevistas.

La Alcaldía de Cali (1992-4) utilizó un enfoque epidemiológico, donde la violencia era vista primariamente en sus dinámicas de propagación espacio-temporal y donde se reconocía su carácter multicausal, lo cual llevó a formular y a comenzar a ejecutar un programa integral llamado Desepaz. Este programa [8] asumió la multicausalidad de la violencia y buscó apoyarse en información objetiva para atender las zonas más críticas, invitar a los habitantes a participar en la construcción de paz y atacaba dos factores de riesgo evidentes desde el punto de vista epidemiológico: las armas de fuego y el consumo de alcohol. El programa incluyó también, vía ingeniosas cuñas de televisión, la crítica al comportamiento del "vivo bobo" (quien se pone en riesgo por ganar una ventaja inmediata, por ejemplo, al cruzar una vía rápida por un lugar indebido) y una promoción del ponerse en el lugar del otro como manera de resolver diferencias (algo así como "ya vi cómo es su 6, ahora déjeme y le muestro mi 9" dicho al pie de una mesa con un enorme 6 pintado sobre ella, las dos personas paradas a lado y lado de la mesa).

Abordemos ahora un ejemplo hipotético (y una propuesta para meditar). En El Salvador algunos municipios –o todos– podrían optar por hablar del respeto salvadoreño: sería respeto entre salvadoreños, entendido como expresión de patriotismo y también respeto hacia los seres humanos no salvadoreños como expresión de hospitalidad (la hospitalidad es una de las posibles actitudes del patriota frente al extranjero, la hostilidad y la desconfianza es otra)[9].

8 Rodrigo Guerrero, epidemiólogo de formación, creó como Alcalde de Cali el programa Desepaz. (Ver: Guerrero 1999 y también: http://209.85.165.104/search?q=cache:nbSJPgeHRoQJ:www2.iadb.org/sds/doc/2112spa)

9 Hay al menos dos poderosas razones para invitar a los salvadoreños a elaborar su relación con el entorno internacional: la migración que es gran fuente de remesas pero también de hogares escindidos y las pandillas ligadas en grado no despreciable a formas de delincuencia internacional. La dimensión de lo primero se describe en la siguiente cita: "Se estima que casi un quinto de la población salvadoreña ha emigrado, sobre todo a Estados Unidos. El dinero que envían los emigrantes a sus familiares no ha dejado de crecer en los últimos años, hasta superar los 2 mil 100 millones de dólares en 2002, según el Banco Central de la Reserva. Como media, el monto de remesas recibido por hogar se sitúa entre 130 y 175 dólares mensuales (IDHES, 2003), superior al salario mínimo nacional" (Riveros, Acero et al., 2004, p. 26.). En un contexto de creciente interdependencia entre naciones urge encauzar bien la relación entre respetar y hacerse respetar. ¿Qué significa ser hoy salvadoreño y estar de cara al mundo? Tal vez están en juego opciones bien distintas de "adaptación" al juego global. Vale la pena generar una discusión a fondo sobre cómo va variando el significado otorgado al "nosotros".

En este contexto la vida del salvadoreño podría sacralizarse como objeto de máximo respeto y también reconociéndola como obra de la madre salvadoreña (criar a una persona requiere varias decenas de miles de horas de trabajo en gran parte no remunerado). Los salvadoreños que mueren por violencia son, ante todo, obra de las mujeres salvadoreñas. "No destruyan nuestra obra", podría ser la consigna de las protestas femeninas contra la muerte de hombres. Si se pone en relación con lo avanzado en Bogotá, lo clave sería llegar a comprender cómo el respeto a las normas es esencialmente respeto al otro desconocido. Ciudadano sería quien ha logrado esa comprensión: "respeto la ley y otras normas del buen convivir porque son la mejor expresión de mi respeto por cada ser humano".

Para que el lenguaje adoptado sirva debe poder ayudar a describir y analizar de una manera renovada los hechos de violencia y criminalidad. Implica reinterpretar los hechos con la nueva perspectiva. Por ejemplo, matar a alguien sería la mayor falta imaginable al patriotismo –si la víctima es salvadoreña– o a la hospitalidad –si es extranjera–. En ambos casos constituye una dolorosa ofensa a quienes educaron al occiso. El secuestro como delito debería poder entenderse como un triple irrespeto: al secuestrado en su libertad y dignidad; a la familia en su derecho a gozar de la compañía y la solidaridad de cada uno de sus miembros, a los tabúes humanos que históricamente han llegado a prohibir el chantaje y el comercio con la vida humana. Al cubrir el secuestro, el periodista debería ayudar a "releer" la experiencia como una experiencia de profundísimo irrespeto. Tanto más irrespetuosa en cuanto que bajo la sensación de alivio que sin duda produce la libertad recién recuperada, algunos secuestrados suelen declarar haber sido "bien tratados". La combinación de razones y emociones puede ayudar a transformar la temática de la seguridad en el desafío de construir un mutuo respeto incluyente de todos los salvadoreños.

Se dan estos ejemplos como ilustración bien parcial de cómo lo que se llama en este texto "enfoque" implica la construcción de un gran consenso en torno al cambio de lenguaje. ¿Con quiénes? Principalmente con líderes, comunicadores, analistas, formadores de opinión. ¿Cómo construirlo? Considerando detenidamente las limitaciones del enfoque vigente, sea este puro sentido común y prejuicios animados por el sensacionalismo de algunas noticias, o sea un enfoque más profesional pero "transplantado" sin tener en cuenta las especificidades históricas, culturales, y sociales.

Gerencia

El desafío de gerencia es inmenso. Se trata ante todo de usar la información y el enfoque para priorizar y re-significar acciones, pero además se trata de hacerlo de una manera sistemática que permita ponerle gerencia al correspondiente conjunto de objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones. La labor de gerencia debe incluir con particular énfasis las actividades de la policía y de la justicia y debe ubicarlas preferiblemente en el contexto más amplio de unas metas compartidas entre instituciones. Una tal gerencia requiere desencadenar la cooperación intersectorial y hacerle un adecuado seguimiento.

Algunos de los avances en gerencia se identifican cuando se logra:

a) Pasar de lo reactivo a lo proactivo y preventivo.
b) Construir sobre lo construido.
c) Planear y asignar recursos.
d) Hacer seguimiento en equipo y promover el aprendizaje, comparando lo planeado con lo realizado y lo alcanzado.
e) Tomar al ciudadano como eje y lograr su cooperación.
f) Asumir los recursos públicos como recursos sagrados (eficiencia, transparencia)[10] .
g) Rendir cuentas ante especialistas y ante el público en general y propiciar el control social sobre resultados y métodos.

La rendición de cuentas debe ser institucionalizada. En Bogotá lo está de doble manera: como obligación legal de la administración y como un proyecto de la sociedad civil organizada -llamado Bogotá cómo vamos y en el que participa la Cámara de Comercio de la ciudad, en alianza con el principal periódico del país y con una ONG de reconocida reputación- que ya ha sido copiado por muchas otras ciudades ().

No es fácil que el propio gobierno local fomente un control social sobre los resultados. La calidad del debate público se incrementa sustantivamente si los instrumentos de recolección y difusión de conocimiento son adecuados. Sólo un debate público calificado puede lograr que gobierno local y la sociedad se pongan metas que no sean triviales, que constituyan un razonable desafío.

10 En 1995 la consigna "recursos públicos, recursos sagrados" fue incorporada en las fichas plásticas con que se establecían prioridades en los procesos de planeación local.

Comunicar, compartir logros y fracasos, aprendiendo el ciudadano que no solamente debe exigir "desde fuera" sino que debe entender "desde dentro". Debemos lograr todos, servidores públicos y ciudadanos, ir aprendiendo a tener una idea de costos y de eficacias comparativas. También es importante comprender todos cuán costosos son los excesos de la fuerza pública o de cualquier autoridad.

Asumir los gobiernos locales liderazgo e innovación

La descentralización es atractiva porque multiplica las oportunidades de innovación. El gobierno local, cooperando inteligentemente con el sector productivo y con el gobierno nacional, puede hacer mucho para hacer atractivo el municipio o el grupo de municipios. La disposición del gobierno a aprender ayuda a que la sociedad aprenda.

Esto puede llevar a asumir un compromiso explícito con la innovación, entendiéndola como resultado de un aprendizaje intencionalmente buscado. Para ello sirven las ideas de agenda pedagógica y de saldo pedagógico: los gobiernos locales, además de tener una agenda normativa que los lleva a expedir o proponer normas y fijarse un presupuesto para orientar el gasto público, pueden presentarse, asumirse y foguearse como gobiernos que aprenden y que educan (y que educan tanto más cuanto más aprenden ellos mismos).

Si se ha logrado suficiente educación pertinente en ciudadanos y servidores públicos, unas mismas normas legales o unas mismas inversiones tienen un efecto mayor. Si día a día el gobernante local busca comprender y conocer mejor la problemática local de la inseguridad (reinterpretada como irrespeto o carencia de cultura ciudadana), esto puede propiciar más aprendizajes de la población. La idea es buscar documentar y en lo posible medir esos aprendizajes.

También es posible promover el aprendizaje horizontal entre alcaldes y entre sociedad civil organizada de una ciudad y otra (Bogotá aprendió de Cali en cuanto a un enfoque epidemiológico de la violencia y el delito, de Curitiba en transporte, de Salvador de Bahía en servicio al ciudadano; hoy muchas ciudades aprenden de Bogotá).

En conclusión, los gobiernos locales tienen ventajas para el liderazgo en seguridad ciudadana sobre todo cuando hay decisión de responder con resultados a la voluntad ciudadana y cuando el enfoque es novedoso, integral y apto para promover corresponsabilidad, y cuando es capaz de enriquecer con conocimiento local su enfoque y su acción.

Avanzando en la propuesta del enfoque "respeto salvadoreño"

Supongamos que un país como El Salvador, o algunos de sus municipios, le apuestan a reconstruir su lectura y su tratamiento actual de la inseguridad: ¿por dónde, con quiénes, cuándo y cómo comenzar?

a) Hay que construir sobre lo construido. Todo delito puede ser visto como un irrespeto. Al menos como un irrespeto a la ley. También, directa o indirectamente, como un irrespeto a las personas. Poner el acento en el irrespeto es ponerlo en las víctimas. La lógica de la reparación (de la justicia restaurativa) es también compatible con la perspectiva del respeto. En muchos casos el reto es reconstruir el mutuo respeto. La justicia restaurativa no puede ser simplemente una extensión del derecho civil; no basta con reparar el daño material, hay que restablecer la relación entre víctima y victimario y sobre todo hay que restablecer la confianza en que a futuro la norma y las personas serán respetadas. Aquí no vale "el que peca y reza empata".

b) Promover el respeto en los lugares donde la gente se siente más insegura: bus, mercado, parques y plazas, centro de la ciudad[11]. Sin perjuicio de realizar talleres que lleven a propuestas más innovadoras, se puede pensar en los beneficios de:

(i) Para buses: capacitar a conductores y seleccionar o construir unas pocas reglas básicas cuyo cumplimiento signifique respeto hacia el conductor y respeto hacia el pasajero. Invitar a los pasajeros a colaborar.

11 La propuesta se inspira en la siguiente tabla:

Porcentaje de personas que se sienten inseguras según lugar (2001-2004)

Se siente inseguro en...	2001	2004
En el bus	86.4	76.9
En el mercado	84.6	69.6
En parques y plazas	81.9	65.2
En el centro de la ciudad	81.6	63.7
A la salida del trabajo	70.2	51.7
En el auto	65.5	49.4
En la colonia	60.4	51.4

Tabla tomada de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004,* Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

(ii) Para mercados: hacer una especie de estudio-concurso público que visibilice a vendedores y compradores ejemplares. Si hay recursos, hacer afiches con sus fotos y con leyendas cortas: respetar en el mercado es…

(i) Para parques, plazas y centro: actividades de animación cultural; presencia visible de guías cívicos como los de Misión Bogotá y/o de policías; mejor iluminación (especialmente cuando además de percepción de inseguridad haya alta inseguridad real).

(ii) En los tres lugares es relevante la reparación rápida de los daños por vandalismo (las huellas que deja éste son marca de dominio territorial).

(iii) Cambiar por algunas horas el uso normal del espacio, como ocurre en Bogotá con la Ciclovía los domingos y feriados, cuando buena parte de las vías se cierran y se habilitan para la circulación en bicicleta, patines o a pie. Otro excelente ejemplo es la peatonalización del centro histórico en Quito.

b) Promover el respeto en los lugares donde la gente está más insegura[12].

(i) En la calle y en sitios públicos: ver punto anterior.

(ii) En la vivienda y en el vecindario: Mediante avisos del estilo "aquí reina la hospitalidad y el respeto", "bienvenido quien entre aquí, será respetado; se le invita a respetar"; asociaciones que usen (y desarrollen) el lema "aquí nos hacemos respetar por las buenas". Jornadas de recuperación del respeto por la gente del barrio: por unas horas rescate de la puerta abierta sobre la calle y de la gente sentada cerca de ella, adentro o afuera (la gente puede inventar otras maneras, nuevas, de expresar su mutua confianza y respeto).

12 La propuesta se inspira en la siguiente tabla:

Lugar donde ocurrió la victimización en 2004

En la calle, sitio público	43.8%
En la vivienda	16.8%
En el vecindario o colonia	13.8%
En el bus o microbús	11.5%
En el lugar de trabajo o estudio	5.7%
Otro sitio	8.3%

Tabla tomada de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

c) Demandar más respeto hacia quienes han sido más frecuentemente víctimas y generar mayor solidaridad hacia ellos:

(i) Mujeres en el hogar.

(ii) Hombres jóvenes en la calle.

d) Transformar las bases del gusto y del respeto de las mujeres jóvenes. En efecto tradicionalmente ellas buscaban a parejos protectores y proveedores. Hoy hay una tendencia a que los prefieran tiernos, capaces de entablar una relación de igual a igual (dado que ellas, a medida que han conquistado derechos y oportunidades cada vez más iguales a las de los hombres, se sienten más capaces de protegerse y proveerse)[13].

e) Asociar el respeto a niñas y niños con el no uso de castigo físico. Transformar los hábitos de crianza y en particular reducir o eliminar el castigo físico aprendiendo a usar otros métodos para corregir y regular el comportamiento de niñas y niños[14]. En el 2004, según la Encuesta de Victimización mencionada, el 45.5% de los encuestados estuvo de acuerdo (muy de acuerdo o algo) con corregir a la gente desde que son niños, con cinchazos si es necesario.

f) Tratar de construir, probar y difundir "libretos" para reaccionar activamente ante actividades criminales específicas observadas en su barrio (y/o en el centro):

(i) Ante pelea callejera de personas no pandilleras (la más frecuente de las actividades criminales observadas: 36.3%), la persona o las personas (harán… , se comunicarán…, etc.) Posiblemente lo mejor comenzar haciendo con las comunidades un inventario de intervenciones ciudadanas puntualmente exitosas y explorar si esas intervenciones se dejan preparar y reformular en términos de respeto[15].

(ii) Ante robo y saqueo de casas o locales (20.8%)…

(iii) Ante riñas de maras y pandillas (19.2%)

(iv) Ante venta y uso de drogas en la calle (19.1%)

13 Comunicación escrita, hasta donde sabemos no publicada sobre violencia y género, de Mauricio Rubio.

14 En este sentido, tuvo efectos positivos medibles (reducción en un 6 a 8% de la aprobación al castigo físico) la intervención realizada por Cisalva en cuatro grandes ciudades colombianas. Consistió en una campaña de prensa reforzada con talleres con la comunidad.

15 Conocemos al menos dos casos en que una buena consigna pintada sobre las paredes o gritada tuvo efectos de contención contundentes: "Los ladrones son nuestros" permitió detener la llegada de un grupo armado a Onzaga (un municipio pequeño de Colombia) que quiso ganarse a la población prometiendo acabar con el abigeato; "los estudiantes no somos ladrones" le permitió a un grupo de estudiantes de filosofía de la Universidad Nacional de Colombia detener el saqueo y la quema de un camión de gaseosas, llegando incluso a organizar una colecta para reponer el parabrisas roto por los encapuchados.

(v) Ante violencia intrafamiliar (18%)
(vi) Ante asaltos con armas (15.7%)[16]

Una buena base para las anteriores propuestas se encuentra en las opiniones ciudadanas, que, como se muestra a continuación, son muy favorables a la concientización y a la prevención:

Opiniones sobre la mejor medida para enfrentar la delincuencia

Razones	Muy o algo de acuerdo
Que todos los ciudadanos tomemos conciencia de nuestra responsabilidad en su solución	97.1%
Crear programas de prevención	95.0%
Hacer leyes más duras	82.4%
Que hayan más policías	81.6%
Corregir a la gente desde que son niños, con cinchazos si es necesario	45.5%
Contratar seguridad privada	40.9%
Armarse	21.9%
Tomar la justicia en las propias manos	15.5%

Tabla tomada de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

Una posibilidad de involucrar a los ciudadanos en procesos de prevención (e incluso en procesos pacíficos de contención) es ayudarles a estar preparados a reaccionar adecuadamente ante hechos de violencia o delincuencia, invitándolos a pasar de ser mudos testigos (y por supuesto educándolos en el rechazo al linchamiento y a la denominada "limpieza social") a actores activos

Proporción de personas que han observado actividades criminales en su barrio o colonia

Tipo de actividad que ha observado	%
Peleas callejeras de personas no pandilleras	36.3
Robo y saqueo de casas o locales	20.8
Riñas de maras y pandillas	19.2
Venta y uso de drogas en la calle	19.1
Violencia intrafamiliar	18.0
Asaltos con armas	15.7
Asesinatos	12.0
Violaciones o delitos sexuales	4.6
Venta de armas	3.6

Tabla tomada de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD

16 Datos tomados de: *Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD.

Un buen encauzamiento de las disposiciones ciudadanas favorables a la prevención y al compromiso ciudadano pacífico, requiere la exploración de muchas alternativas y la adopción de unas pocas para aplicarlas en momentos oportunos y en secuencias que hagan sentido y donde cada innovación ayude a darle sentido a las otras (esas "resonancias" fueron importantes en la experiencia de Bogotá). Hay que priorizar. Hay que relacionar.

A modo de conclusión provisional

Los gobiernos locales pueden hacer suyo el desafío de liderar la búsqueda compartida de seguridad ciudadana convocando e involucrando en las acciones a las instituciones nacionales y a la ciudadanía. Si no lo hacen, la narrativa social privilegiará a los gobernantes nacionales dispuestos a acometer la tarea. Se trata de cómo se proporciona a la sociedad herramientas modernas y eficaces para alcanzar seguridad en un marco de respeto por la legalidad. La protección de la vida y de los bienes de los ciudadanos es parte central de este proceso.

Queda claro que una intervención decidida y efectiva del gobierno local en materia de seguridad ciudadana requiere información, enfoque capaz de involucrar a la ciudadanía en torno a alguna idea-guía, como por ejemplo la del respeto, gerencia, control social, liderazgo abierto a la innovación y capacidad de hacer una apuesta pedagógica. A Bogotá le ayudó mucho el enfoque de "cultura ciudadana" para desarrollar la corresponsabilidad ciudadano-gobierno local y le sirvió buscar permanentemente generar saldo pedagógico (aprendizajes positivos en la ciudadanía y en los servidores públicos[17]).

En primera aproximación, parece que en El Salvador cabría explorar cómo impulsar desde lo local un enfoque de seguridad ciudadana basado en la idea de Respeto. A modo de ilustración se puede construir algo parecido a la siguiente tabla:

Deberes del respeto

- Quien se respeta a si mismo no arriesga su propia vida ni la de los demás. Un respeto base para todos los demás respetos es el respeto a la vida propia y ajena. Un respeto muy emparentado con el respeto a la vida es el respeto a la integridad física. Tu piel y mi piel son sagradas.

17 No hay que olvidar que los ciudadanos(as) se forman en la relación entre ellos, pero también en la relación con el Estado. Actitudes y comportamientos de ciudadanos y de servidores públicos se refuerzan mutuamente: normalmente o ambos se degradan o ambos mejoran.

- Resulta primordial respetar a cada ciudadano independientemente de la situación social o económica en que se encuentre.
- Hay que respetar el buen nombre del país.
- Hay que respetar a las autoridades.
- Aunque ser irrespetado puede causar emociones muy intensas de humillación o vergüenza, no es bueno responder a un irrespeto con otro. Hay que aprender a evitar las escaladas.
- Hay que aprender a reconocer, comprender y aliviar el dolor del irrespetado.

Igualmente se podría impulsar la confección de material gráfico atractivo con la leyenda Respeto es…, luego vendría una caricatura cariñosa, no agresiva, y debajo vendría la leyenda aclaratoria (por ejemplo: …cuidar la propia vida). Sin embargo, la experiencia de Bogotá indica que más que campañas de corte publicitario (donde un agente privilegiado –gobierno local u ONG especializada– intentan crear conciencia y cambiar actitudes) conviene impulsar acciones colectivas enfatizando la corresponsabilidad, haciendo visibles los cooperadores incondicionales (los "madrugadores"), convocando a los condicionales, censurando el free-riding (la tendencia explicable pero no justificable a beneficiarse uno de la acción colectiva sin aportar a ella).

Una acción colectiva muy atractiva es la que puede tener como meta desarrollar de manera equilibrada y armónica tres actitudes y/o capacidades: la de respetarse uno mismo, la de respetar al otro y la de hacerse respetar por él (por supuesto por medios pacíficos y compatibles con la Constitución).

Respetarse a uno mismo lleva a autorregularse, a ser consistente uno con sus principios morales, y a basarse para la acción en raciocinio moral. Respetar al otro implica respetar sus derechos (y por tanto respetar la ley y asumir los propios deberes) y respetar (en algún grado) una serie de normas culturales y sociales sujetas a transformación a medida que pasa el tiempo. Hacerse respetar por el otro implica saber valerse de la ley para hacer valer los propios derechos, pero también implica saber acudir a razones y emociones para corregir de manera amable y efectiva al otro.

Cuando se llega a la violencia o al delito, hace rato que ha fallado el respeto. Para la buena convivencia, para una sociedad donde predomine la confianza interpersonal, no basta con

reducir la violencia y la delincuencia: hay que construir o reconstruir los admirables mecanismos del respeto, que incluye el arte de corregir amablemente los irrespetos.

En el pasado, el respeto estuvo muy basado en las jerarquías y los privilegios. Hoy en día estamos en plena y rápida transición hacia el respeto horizontal. La mera condición humana nos hace merecedores de ese respeto de igual a igual. Ya no hay seres humanos que nacen superiores a otros. Subsiste mucha desigualdad socio-económica y educativa, pero las constituciones y los acuerdos internacionales nos obligan a combatirla. Mientras se avanza en esa lucha, no hay manera de eludir el hecho de que todos tenemos una misma dignidad humana que nos hace merecedores al respeto.

La experiencia de Bogotá

A. Los resultados (1)

Bogotá redujo la tasa de homicidios intencionales de 80 en 1993, a 23 en 2003. Las muertes en accidentes de tránsito se redujeron de 24 por 100.000 en los años 92-94, a cerca de 9 por 100.000 a partir del 2003. Otros delitos de alto impacto social también se redujeron, aunque en casi todos los casos más tarde dentro de esa década.

Protección de la vida
El indicador: tasa de homicidio por 100.000 habitantes

Gráfico elaborado por la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá a partir de datos del Instituto de Medicina Legal

Protección de la vida

B. Lo que hicimos (1)

En el Consejo de Seguridad de la ciudad desde un comienzo, y más gradualmente en el Consejo de gobierno (32 instituciones representadas), asumimos inter-institucionalmente que los dos indicadores más importantes serían las tasas de homicidios y de muertes en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes-año. Nos forzamos a recoger, validar y publicar de manera cada vez más ágil y oportuna la correspondiente información.

Buscamos influir sobre factores de riesgo como armas, alcohol y violencia (ver más adelante).

Institucionalizamos la cooperación del Distrito con la policía. Esto significó dar apoyo presupuestario a la policía esencialmente en transporte, telecomunicaciones, cámaras y, sobre todo, capacitación. Se conformó dentro de la alcaldía un equipo que se fue ampliando gradualmente a medida que el esfuerzo técnico en torno a la información y al acompañamiento de la gestión conjunta Alcaldía-Policía lo requería. De conformidad con el enfoque adoptado, 3.600 policías fueron capacitados por un mes de tiempo completo como "ciudadanos formadores de ciudadanos" en un instituto y dos universidades privadas de elite.

Promovimos de múltiples maneras el respeto a las normas de convivencia, explicando su racionalidad, sus beneficios para la persona que las cumple, pero también divulgamos razones impersonales y compartimos emociones que contribuyen a hacer posible la convivencia.

Los programas de cultura ciudadana –el enfoque adoptado– en resumen proponían los siguientes cuatro objetivos: aumentar el cumplimiento de las normas de convivencia; aumentar la proporción de ciudadanos que llevan pacíficamente a otros ciudadanos a

cumplir las normas de convivencia; resolver un mayor número de conflictos mediante métodos alternativos; y aumentar la capacidad de comunicarse los ciudadanos entre sí vía arte, cultura, deporte y recreación.

Aquí sólo cabe enumerar una serie de acciones cruciales: con el cambio del lenguaje se amplió la perspectiva; mediante el enfoque de cultura ciudadana se hizo visible y se pudo promover la autorregulación y la mutua regulación. No se privilegió la emoción miedo. Desde el primer Consejo de Seguridad se decidió unificar cifras de homicidios y publicarlas mensualmente. Con el tiempo esta decisión dio lugar a un sofisticado sistema de información georeferenciada a nivel de cuadra y que facilita los análisis y las revisiones de los esquemas de prevención y control.

El alcalde dio prioridad a la protección de la vida, dándole mayor importancia a los homicidios que a los robos de carros y rechazando el argumento –esgrimido por un miembro del Consejo de Seguridad para tranquilizar al alcalde– de que al menos un tercio de los homicidios se debían a criminales que mataban a otros criminales. Se compartió con entusiasmo lo aprendido con el alcalde de Cali sobre enfoque epidemiológico frente a violencia y delincuencia. Se imponía trabajar sobre los factores de riesgo que se identificaran: armas de fuego, alcohol, violencia intrafamiliar.

A lo largo de siete años, la ciudadanía, expertos y grupos específicos de interés afectados o beneficiados se involucraron en una reforma del Código de Policía de la ciudad, el cual regula los comportamientos cotidianos. Cada capítulo prevé, primero, unas obligaciones generales que son ético-culturales y, a continuación, contiene deberes específicos de la ciudadanía cuyo incumplimiento constituye una contravención (no un delito). Fue aprobado a comienzos del 2003 y puesto en práctica a mediados del mismo año.

C. El enfoque usado (cultura ciudadana)

Desde la primera campaña electoral (1994) el planteamiento de cultura ciudadana favorecía la autorregulación moral y la mutua regulación cultural. Ante la pregunta de dónde estaban nuestra política y nuestras estrategias de seguridad respondíamos una y otra vez que se encontraban dentro de nuestro objetivo prioritario: cultura ciudadana. La manera más fácil de explicar la autorregulación era "cada uno de nosotros tenemos un guachecito en nuestro interior que debemos aprender a domar". La manera más fácil

de explicar la mutua regulación cultural era mediante el porte y el uso por parte de muchos conductores de vehículos de las tarjetas de censura y reconocimiento y la aceptación a ser corregidos con ella al realizar comportamientos indebidos como irrespetar el cruce peatonal o generar un bloqueo por avanzar en un cruce vial sin tener la vía al frente despejada. La manera más fácil de explicar que podíamos avanzar mucho en cumplimiento de la ley por razones positivas (y no sólo o al menos no principalmente por miedo a la multa o a la cárcel) se encontró en los primeros meses de gobierno en la invitación a un grupo profesional de mimos a regular por un mes el tráfico en una zona muy limitada del centro de la ciudad.

"La vida es sagrada" fue una consigna ampliamente usada para (1) reconocer la importancia otorgada a la protección a la vida y (2) mostrar que la prohibición jurídica sola no es suficiente y que existen barreras culturales que hay que reforzar que nos protegen de acudir a siquiera considerar la opción de matar. Paralelamente hubo una amplia discusión sobre el porte de armas y sus restricciones que buscó transformar las actitudes de muchos ciudadanos[18] . A pocos meses de iniciado el primer gobierno, se logró que la mayoría de los conductores usaran cinturón de seguridad: comenzamos prácticamente con una invitación a preservar la propia vida. En el primer diciembre invitamos a la gente a cooperar en hacer de ese diciembre un Diciembre zanahorio ("zanahorio" en Colombia y Ecuador significa sano, autorregulado, que no incurre en excesos) que incluía cambiar la hora límite de expendio de licores de 4ª.a.m., a 1ªa.m. (esta fue una medida transitoria que se llamó ley zanahoria y que al resultar exitosa en ese diciembre se implantó luego de manera permanente por más de seis años.[19]

18 Dado que más del 80% de los homicidios son con arma de fuego se logró que el Ejército suspendiera la vigencia de los salvoconductos para porte de armas por períodos que cubrieron la mayor parte de los nueve años de 1995 a 2003, desde los viernes a las 6 pm hasta el lunes a las 6 am. Cuando, debido a un malentendido entre Presidente, Ministro de Defensa y alcalde de Bogotá, no se pudo extender esa restricción a los días de entre semana, el Arzobispo de Bogotá y el alcalde organizamos una entrega voluntaria de armas recompensándola con bonos que servían para conseguir regalos navideños en algunas cadenas de supermercados. En veinte iglesias de la ciudad, durante cuatro domingos de diciembre de 1996, se recogieron bajo secreto de confesión 2300 armas de fuego. Ese diciembre los homicidios se redujeron en un 26% frente al anterior. El Ministro había declarado a los medios "el palo no está para cucharas", la alcaldía y la iglesia católica lograron la cooperación de los hornos de la industria militar para fundir las armas recogidas y luego, con ese metal, se fabricaron centenares de cucharas de igual forma y tamaño a las que se usan para bebés. "Las armas sí estuvieron para cucharas" fue nuestra respuesta pública. Y en el zócalo que servía de soporte a cada cuchara que tenía el cabo doblado y soldado al cuerpo (igual que las muy elegantes cucharitas marca *Gerber* para alimentar bebés) estaba inscrita la fecha y la leyenda *Arma fui*. Una evaluación de la eficacia del desarme en Cali (1992-93) y en Bogotá (1995-8) se encuentra en: Villaveces et al., Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities, *JAMA*, March I, 2000—Vol.283, No. 9.

19 A partir del 6 de agosto de 2002, lo que rige es la "ley optimista": alcohol hasta las 3am. Bogotá está dividida 20 localidades. Como ya pasó en un caso, en cada localidad donde aumenten los homicidios o las muertes en accidentes de tránsito en las horas de la madrugada (entre 1ªa.m. y 6 a.m.) ve reimplantada la ley zanahoria.

La consigna inicial era diciembre zanahorio, enero seguro e invitaba a la gente a ampliar su marco temporal, es decir, a responsabilizarse con el futuro propio y ajeno. Parte de ese diciembre zanahorio fue la prohibición del expendio, transporte y uso de pólvora que causaba anualmente más de 200 quemados (algunos letales), cifra que con la prohibición se ha mantenido entre 40 y 91.

Las tarjetas, la aceptación de los ciudadanos a ser corregidos por mimos y por otros ciudadanos, y otras oportunidades de autorregulación y mutua regulación, ayudaron a que los ciudadanos se consideraran corresponsables de los resultados. Bogotá cambió porque los bogotanos quisieron cambiar. A mediados de 1995, una encuesta revelaba que 86% de los adultos aceptarían ser educados por un mimo.

A propósito de la ley zanahoria, del uso de la pólvora por parte de no profesionales y del porte de armas, se generó una discusión pública muy amplia sobre la relación vida-libertad. "La vida es sagrada" significó y significa entre otras cosas que no es cierto que cada cual pueda hacer con su vida lo que le dé la gana. Otra ilustración ampliamente divulgada por la televisión fue la evacuación por la policía y la demolición por un buldózer de 12 casas amenazadas por un deslizamiento (en el barrio Soratama [20]). "La vida es sagrada" orientaba y justificaba muchas acciones de gobierno, pero era claro que ese principio debía ser asumido por la ciudadanía.

¿Cómo llega un ser humano a asumir profundamente un principio como ése? Lo reconoce como un principio altamente relevante incluido en la Constitución y desarrollado en las leyes. La ley (con sus castigos, pero también con sus razones) ayuda a proteger la vida. Pero la ley y sus instrumentos no darían abasto si no vinieran en su ayuda, si no existieran, la autorregulación moral (principios personales) y la regulación social (el qué dirán, la opinión que se expresa mediante rechazo social, pero también mediante reconocimiento social, la constitución de reputaciones y la generación de confianza). Mucha gente no mata porque su conciencia se lo impide. Mucha gente no mata porque sentiría vergüenza y temor al rechazo, al qué dirán por parte de todos o algunos de los grupos a los que esa gente pertenece. La que termina impidiendo el delito es la suma de las tres regulaciones, que a veces funcionan simultáneamente y a veces lo hacen como auténticos relevos: al fallar una, otra logra contener el comportamiento indebido o activar el comportamiento debido.

20 Al principio las 12 familias reubicadas lo tomaron muy mal. Al año se produjo el derrumbe y cambió radicalmente su opinión.

La impunidad moral y cultural (ausencia de culpa y de vergüenza y/o debilidad de la capacidad de suscitar en otros culpa y vergüenza) es tan grave como la impunidad legal.

Los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura

Reglas formales (normas legales)	Reglas informales (normas morales y normas sociales)	
Admiración por la ley u obligación moral de obedecer la ley	**Obediencia a los principios morales** propios por sentido del deber o por placer	**Reconocimiento social** u obligación moral de respetar las normas sociales
Temor a la sanción legal	**Temor a la culpa**	**Temor al rechazo social**

Detrás de la violencia, el delito y su control por parte de las sociedades hay mecanismos que involucran de manera compleja intereses, razones y emociones. Por razones y/o emociones los seres humanos somos capaces de sacrificar intereses o cambiar intereses de corto plazo por intereses de largo plazo. Por razones y emociones con frecuencia en las decisiones humanas la solidaridad se impone sobre el frío cálculo utilitario. Los tres sistemas de regulación involucran en su funcionamiento emociones como las del miedo, la culpa, el resentimiento, la indignación, la vergüenza, la admiración, o el reconocimiento. Muchas veces es una compleja superposición de emociones, intereses y razones la que impide la violencia o el delito.

La finalidad última de la cultura ciudadana es lograr reglas mínimas compartidas que permitan la convivencia en medio del pluralismo y el anonimato característicos de la vida de la gran ciudad. Dada la existencia de los tres sistemas de regulación, el desafío se caracterizó muy tempranamente (un primer esbozo académico se hizo a comienzos de los 90, antes de que fuéramos candidatos a la alcaldía, a través de la publicación de un artículo[21] y la dirección de una tesis de filosofía) como "reducción del divorcio entre ley, moral y cultura" (o, más positivamente, como "armonización de ley, moral y cultura" [22]). Lo que había que buscar específicamente era reducir la aprobación moral y cultural de acciones contrarias a la ley y aumentar la aprobación moral y cultural de las acciones ordenadas por la ley (como por ejemplo tributar).

21 Mockus 1994a.
22 Mockus 2002.

Buena parte de las violaciones a la ley se justifican por el afán de obtener resultados. Llamamos atajismo la aprobación moral y cultural a que se obtengan resultados a cualquier costo; se acompaña de desprecio por las consecuencias más remotas (importa poco lo que se encuentre lejos en el tiempo y/o lo que se encuentre socialmente lejos). Algunas manifestaciones corrientes del atajismo son: estacionar el carro sobre el andén, cruzar las calles por donde no se debe, compra y venta no autorizada en espacio público; acuerdo entre comprador y vendedor para subvalorar un bien inmueble para pagar menos impuestos, soborno en trámite público, oferta de gabelas o extorsión entre poderes públicos a cambio de cooperación, prácticas corruptas en contratación pública y competencia desleal entre empresas privadas). Las anteriores prácticas (no todas son delito) ilustran cómo la regulación cultural puede sobreponerse a las obligaciones y prohibiciones legales e incluso puede llevar a actuar contra los propios principios morales (acudiendo en tal caso la persona a justificaciones prácticas o culturales). La construcción de cultura ciudadana busca lo contrario: que la regulación cultural contribuya al cumplimiento de la ley, es decir, al respeto de los derechos y deberes de todos. Y eso implica ser capaz de prever consecuencias lejanas en el tiempo y, sobre todo, pensar en el otro incluso cuando es desconocido y/o está ausente.

Atajismo y delitos

La mayoría de los delitos, al menos de los delitos denunciados por la población, son delitos contra la propiedad. Luego vienen los delitos contra la vida y la integridad física. En buena parte, la violencia y de los delitos son reactivos, obedecen a una emoción, buscan castigar o vengar algo. Como lo han mostrado experimentos de behavioral economics (ver más adelante) en tal caso no importa perder o arriesgar con tal de hacerle perder al otro y allí influye mucho la percepción de injusticia y la correspondiente motivación emocional. En una primera aproximación se puede pensar que casi todos los delitos contra la vida y la integridad física sean o una manifestación emocional en caliente ("perdí los estribos") o una respuesta más deliberada, más fría, a la injusticia. Posiblemente la mayor parte de los delitos contra la propiedad son motivados por el interés y pueden ser caracterizados como violencia o trasgresión proactiva. Hasta cierto punto los tres tipos de delito hasta aquí considerados (reactivo caliente, reactivo en frío y proactivo) pueden ser vistos como "atajos" indebidos. La emoción no logra encontrar las mediaciones simbólicas para desembocar en censura directa (por el ofendido al ofensor) o indirecta (por parte de terceros). O no logra buscar y confiar en procedimientos institucionales de justicia para defenderse.

Pero cabe por supuesto considerar dos casos que deben ser bastante frecuentes y donde el "atajo" es flagrante: el ataque a la vida o a la integridad física (lesiones intencionales) como medio, como instrumento para hacerse a una propiedad (o para defenderla), y el ataque a la vida o a la integridad física para hacer creíbles amenazas o crear o ratificar una reputación de "duro". Aquí claramente hay una desregulación y una desproporción entre fines y medios y una insensibilidad a las consecuencias tal que estos dos casos ameritan sin duda la calificación de atajismo. En resumen, la expresión máxima del atajismo es cambiar vidas (propias o ajenas) por cosas. "Mejor ni robe, ni mate. Si va a robar, robe pero no mate, no exponga su vida ni la vida ajena", sería una consideración intermedia que dejará a muchos insatisfechos, clave en la lucha moral y cultural contra la expresión más grave del atajismo en nuestras sociedades: el homicidio.

La toma de distancia frente a la explicación económica del delito y la violencia

La puesta en evidencia de la confluencia o no de los tres sistemas de regulación (ley, moral y cultura) en la decisión de quien comete delitos lleva a rectificar fuertemente la explicación económica del crimen donde se concluye que habrá crimen mientras los beneficios potenciales de realizarlos superen los costos potenciales23. Una visión más integral tendría que introducir dentro de esa ecuación 24 los costos de la culpa y la vergüenza así como los beneficios asociados al reconocimiento y la confianza y la reputación, al igual que los eventuales costos en auto-imagen. Dinero y cárcel no lo pueden todo. La impunidad no sólo es legal: hay también impunidad moral (quien comete la trasgresión no siente culpa) e impunidad cultural (no hay rechazo social de la trasgresión o no siente quien cometió la trasgresión vergüenza ante ese rechazo). La persona que comete el acto criminal puede no sentir ningún conflicto moral y la censura social puede ser muy débil o la persona ser insensible a ella.

23 "A grandes rasgos, lo que define la aproximación ortodoxa del AED [análisis económico del derecho] es la aplicación directa de la microeconomía, y en particular de la teoría de precios neoclásica, al análisis del sistema jurídico. De esta manera, este enfoque incorpora básicamente tres premisas (Mercuro y Medema 1997). Uno, los individuos son racionales, en el sentido que maximizan su utilidad tanto en situaciones de mercado como en situaciones de no mercado. Dos, los individuos responden a los incentivos de precios en los mercados, y a los incentivos legales, que se pueden asimilar a los precios, en las situaciones de no mercado. Tres, el sistema jurídico, y el impacto del derecho, pueden y deben analizarse con base en el criterio de eficiencia" (Rubio y Arjona 2002).

24 En realidad, con el ejemplo de la pastilla anti-culpa, Elster muestra que los motivos pueden confluir o neutralizarse pero no sustituirse. No son plenamente conmensurables, que es lo que se necesitaría para postular una ecuación alternativa que incluya un estimativo de lo que aportan reconocimiento social, conciencia en paz y admiración por la ley y sus garantías, y lo que restan el repudio social y la culpa. Diego Gambetta ha incorporado en sus análisis del crimen (y particularmente de las mafias) los costos y los beneficios en cuanto se refiere a reputación (fundamentalmente ante las víctimas y ante los otros criminales).

Claramente, como motivos de la acción, intereses, razones y emociones pueden confluir (y por tanto "sumar"). Pero a veces esos motivos se contradicen y se neutralizan. ¿Pueden sustituirse? Si hubiera una pastilla anti-culpa y la vendieran a 10 dólares en la farmacia justo al lado de la librería donde es muy fácil robarse un libro que cuesta 20 dólares ¿usted la compraría y robaría el libro? Jon Elster opina que probablemente la sola idea de comprar una pastilla anti-culpa ya produciría culpa25.

Algunos experimentos de economía conductual (Behavioral Economics) como el juego del ultimátum prueban contundentemente que aún entre desconocidos que tienen garantizado su anonimato existen normas sociales. Cuando a la luz de esas normas una oferta es percibida como injusta, las personas están dispuestas a castigar a quien la hizo aún si ello claramente les implica pérdidas. Perder con tal de hacer perder para castigar es una línea de acción muy frecuente y se ha probado que viene precedida de una activación de emociones (en este caso suscitadas precisamente por la percepción de injusticia). El juego de la confianza muestra bellamente que entre desconocidos hay confianza y que normalmente esa confianza no es abusada. En esos experimentos la cruda realidad de la presencia de normas y emociones hace que el comportamiento real sea muy distinto del que predeciría la economía. En síntesis, hoy en día se cuenta con evidencia científica de que hay normas entre desconocidos que involucran emociones y que llevan a actuar de manera contraria a lo que predice la economía.

¿Función inspiradora del arte?

No es fácil (afortunadamente tal vez) incidir en la regulación cultural o en la regulación moral. Con Doris Sommer (profesora de Harvard y creadora del concepto de cultural agency26.) hemos examinado posibles aportes del arte a la construcción de cultura ciudadana en Bogotá, destacando seis capacidades que tiene el arte y que el programa de cultura ciudadana "tomó prestadas", sin proponérselo, en muchas de sus iniciativas:

a) Refrescar, volver no-familiar lo familiar.

b) Aumentar la conciencia de la arbitrariedad de las construcciones sociales.

25 Si tu interés, la ley, tu conciencia y las normas sociales de los grupos a los que perteneces, recomiendan el mismo curso de acción, es muy probable que éste se adopte; a mayor convergencia de motivos y reglas de distinto tipo en la misma dirección habrá mayor impulso a actuar en esa dirección.

26 A Doris Sommer le interesa cómo desde las artes y las humanidades se puede ayudar a la construcción de ciudadanía y civismo. Ella ha estudiado cómo en el siglo XIX las grandes novelas latinoamericanas operaron una auténtica "reeducación sentimental" necesaria para las jóvenes repúblicas. Ver: Sommer 2004 y las páginas http://culturalagents.org/, http://www.people.fas.harvard.edu/ ~ dsommer/Doris%20Sommer's%20Site/Projects.html., http://www.puntocero.de/content/sommerentrevista.html.

c) Crear un público desinteresado y suscitar su juicio (convocar un sentido común).
d) Anunciar posibles armonías.
e) Propiciar la mimesis, sugerir modelos de identificación.
f) Motivar, inspirar otras prácticas (cercanas o no).

Las seis capacidades se ilustran fácilmente en acciones novedosas como los mimos regulando el tráfico en parte de la ciudad o en acciones colectivas como la difusión y uso de la tarjeta ciudadana, el ahorro voluntario de agua (que terminó ayudando a reducir en un 40% el consumo por familia) o la iniciativa 110% con Bogotá que llevó a 63.000 familias a pagar voluntariamente un 10 % más de impuesto predial o el programa Caballeros de la cebra que facilitó la reconciliación entre ciudadanos y taxistas (ver más adelante).

La estética puede ser vista como un camino sensible hacia la ética, hacia el desinterés y la libertad. Según Hannah Arendt, cuando más se acerca Kant a una filosofía de la política es en la Crítica del juicio, su obra sobre estética.

De todas maneras, el uso de principios estéticos –si lo hubo– nació del deseo pedagógico de hacer comprensibles en cada caso las correspondientes políticas públicas. Lo esencial fue la búsqueda constante de una pedagogía basada en el argumento.

D. Lo que hicimos (2)

Más que campañas se trató de acciones colectivas muy visibles: diciembre zanahorio, desarme y "caballeros de la cebra". Este último fue un programa impulsado por la Alcaldía y por taxistas ejemplares que llegó a incluir a más de la mitad de los taxistas de la ciudad, Se realizó con dos fines: promover el cumplimiento de tres sencillas normas –saludar, conducir sin discusiones al cliente a donde éste quiere y dar el vuelto completo– y reconstruir la confianza entre los ciudadanos taxistas y los ciudadanos clientes (confianza que estaba muy afectada por crímenes atroces en ambas direcciones) [27].

27 El punto de partida fue original (y debería inspirar iniciativas similares): se le pidió a los funcionarios de la administración central que tomaban taxi con frecuencia que cooperaran. Para hacerlo debían fijarse, en cada viaje en taxi que hacían, si el taxista cumplía las tres reglas. En caso de que así fuera, le pedía nombre y teléfono. De esta manera en 15 días se pudo hacer una reunión de 150 taxistas ejemplares que fueron invitados a ser "caballeros de la cebra". A cada uno se le entregaron 11 calcomanías con la leyenda "soy caballero de la cebra, cumplo las normas 1), 2) y 3)" para que pusieran una en su vehículo y distribuyeran las otras diez a colegas que ellos pensaran que ya cumplían las normas. Así en tres semanas contábamos con cerca de 1.500 caballeros de la cebra. Llegaron a ser 25.000 a fines de 1997. La idea es muy simple: en un comienzo involucrar y hacer visibles los que ya cumplen. En este caso el núcleo inicial de cumplidos fue involucrado en la construcción de la pedagogía necesaria para expandir el buen comportamiento a otros (se llegó, por ejemplo, a celebrar una reunión multitudinaria con taxistas y sus familias para motivarlos a entrar en el programa). Fue esencial el monitoreo vía encuestas a la ciudadanía.

Se intentó una "vacuna contra la violencia", que sirvió para hacer visible la problemática de la violencia intrafamiliar y divulgar la oferta institucional de respuestas. Su intenso contenido emocional llevó a no insistir en ella, aunque ha sido retomada con algunos cambios en un municipio pequeño de Colombia (Vergara) y en Venezuela (por UNICEF).

Cada una de las 19 localidades urbanas tuvo comisarías de familia cuyo personal fue entrenado en técnicas de conciliación. Bogotá creó 12 centros de mediación, entrenó en métodos alternativos de solución de conflictos a más de 8.000 líderes y eligió a más de cien jueces de paz en el 2003.

Los Consejos de Seguridad se institucionalizaron (dos por mes) y la ciudad realizó una inversión creciente año tras año enfatizando el entrenamiento profesional de la policía.

La Policía de Bogotá (salvo la de Tránsito, que disolvimos a comienzos de 1996 por poco eficiente y corrupta, nueve meses después de haberla sustituido puntual y simbólicamente por mimos) es parte de la Policía Nacional y su comandante, un general, responde a dos líneas de mando: Presidente, Ministro de Defensa, Director de la Policía, por un lado, y Alcalde de Bogotá, por el otro. A ese respecto hubo muy pocos conflictos y se hicieron hasta ritos de reconocimiento del alcalde de la ciudad como su "Jefe de Policía", ceremonia que incluyó, en vez de presentación de armas, presentación del bastón de mando (comúnmente llamado "bolillo").

La Secretaría de Educación de la ciudad (y posteriormente el Ministerio de Educación) impulsaron la redacción de estándares y la realización masiva de pruebas de calidad en "Competencias Ciudadanas". Con diez colegios se inició la enseñanza de un "currículo de cultura de la legalidad" en noveno grado, que luego se expandió multiplicándose su cobertura por diez. Un complemento admirable del "currículo de la legalidad" ha sido el concurso nacional de dibujo infantil "Adiós a las trampas" que ya completó dos versiones apoyado por la editorial mexicana FCE, el Programa de Lucha contra la Corrupción que dirige la Vicepresidencia de la República y dos ministerios colombianos: educación y cultura[28].

28 Se invitó a niños y jóvenes a realizar dibujos sobre el tema "adiós a las trampas". En 2004, en la primera versión, 57.402 participantes enviaron sus dibujos. Para la segunda entrega, durante 2005 99.939 niños y jóvenes participaron con sus dibujos. Una selección regional de los dibujos fue expuesta en ocho ciudades de Colombia y finalmente se publicó un libro.

Se crearon centenares de frentes locales de seguridad con árbol telefónico y alarma comunitaria. Para ello fueron útiles la policía comunitaria y el apoyo de la alcaldía. Muchas comunidades recibieron cursos de un día, los sábados, sobre policía, justicia y comunidad. También se mejoró sustantivamente la cárcel distrital, se concertó con la Fiscalía la creación de URI (Unidades de Reacción Inmediata) y se construyó una Unidad de Policía Judicial para medidas de protección con verificación de identidad y antecedentes que toman menos de 24 horas.

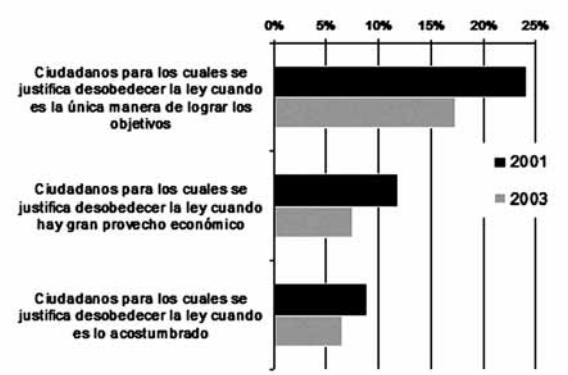
E. Los resultados (2): aprendiendo a medir avances en cultura ciudadana

La transformación de hábitos, el incremento del cumplimiento de normas o de los comportamientos de rechazo a acciones o actividades ilegales pueden a veces ser medidos directamente, por ejemplo, mediante aforos realizados por observadores entrenados para ello. Muchas veces tienen que medirse indirectamente a través de percepciones o de testimonios sobre el propio comportamiento o el comportamiento ajeno (por ejemplo, se usaron encuestas a ciudadanos para verificar si los taxistas de la ciudad estaban cumpliendo las tres normas antes señaladas). Al construir o adoptar un nuevo enfoque no es fácil, pero sí muy útil, generar los instrumentos para establecer la línea base (determinar cómo están las cosas en el momento de arranque), fijar las metas y, una y otra vez, evaluar los avances. Para finales de 2001 se aplicó por primera vez la encuesta de cultura ciudadana, por sugerencia, entre otras, del Concejo de la ciudad que quería una línea base y unas metas para poder hacer control político sobre el programa. La encuesta, ampliada, se volvió a aplicar a mediados del 2003 e incluyó temas tan diversos como actitud ante la ley; justificaciones para no cumplirla; qué influye más, ley, moral o cultura, si por las buenas o por las malas; recordación de normas de tránsito; opinión sobre su cumplimiento por parte de los demás y actitud ante su trasgresión; conocimiento de normas de espacio público; cultura tributaria; cultura política (con aspectos tales como pertenencia a organizaciones, conocimiento y uso de mecanismos de participación y actitud ante la misma); capital social, confianza interpersonal y en instituciones; facilidad para concertar acuerdos y actitud frente a su incumplimiento; conocimiento de los derechos fundamentales, tolerancia, disposición a aceptar la diversidad social, cultural y moral; respeto por la familia, los amigos, los vecinos y por los desconocidos; sentido de pertenencia y percepción de seguridad [29].

29 Una buena visión de conjunto, que incorpora además mucha información sobre violencia intrafamiliar, victimización y capital social se puede encontrar en: *Fomentar la cultura ciudadana. Visión Colombia II centenario,* DNP, Presidencia, Bogotá, s.f. [2006]. Hoy en día la ONG *Corpovisionarios* cuenta con un cuestionario de cultura ciudadana mucho más corto, más sensible a lo que se refiere a las acciones de regulación cultural y a las reacciones a ellas (regular al otro y dejarse regular por él).

A continuación se muestran, a título de simple ejemplo, algunos resultados. Este tipo de encuestas permiten establecer una línea base, a la luz de la cual la administración puede fijar unas metas, y medir los avances y retrocesos.

Avances de armonización de Ley, Moral y Cultura en Bogotá (adultos)



IDCT, Bogotá: Encuestas de Cultura Ciudadana 2001 y 2003

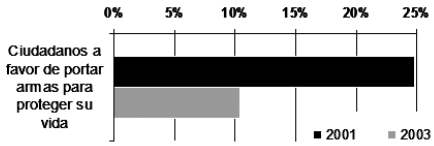
Cultura ciudadana: midiendo el control social

	Si	No hizo nada	Acudió a autoridad	Agredió verbalmente	Agredió físicamente	Corrigió cordialmente y el trasgresor lo tomó mal	Corrigió cordialmente y el trasgresor lo tomó bien
Vió a un vecino dejar los excrementos de su perro en espacio público	48%	71%	1%	3%	0%	17%	8%
Vió a su vecino dejar basura fuera de horario	39%	72%	1%	1%	2%	14%	11%
Vió peatones obstaculizar a ciclistas en ciclorrutas	39%	81%	0%	5%	1%	5%	8%
Montó en bus...que iba rápido	37%	75%	0%	5%	0%	13%	6%
Montó en bus...que echó gasolina con pasajeros	13%	86%	0%	2%	0%	7%	5%
Montó en carro manejado por alguien embriagado	7%	81%	0%	4%	0%	8%	7%
Promedio de diez transgresiones	38%	83%	0%	3%	0%	8%	6%

IDCT, Encuesta de Cultura Ciudadana 2003

Actitud ciudadana ante el porte de armas

Uno de los avances más importantes en *Cultura ciudadana* en Bogotá

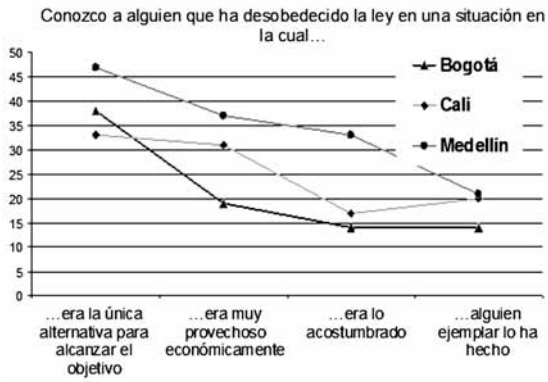


IDCT, Bogotá: *Encuestas de Cultura Ciudadana 2001 y 2003*

El uso frecuente de armas de fuego en delitos contra la propiedad muestra atajismo de manera muy palpable: ese uso se basa en la disposición, asumida desde antes, a correr el riesgo de perder o quitar la vida en aras de procurarse o defender un bien. También el llamado "ajuste de cuentas" muestra una desproporción similar entre fines y medios. La posesión y el porte de un arma de fuego le facilitan el atajo tanto al criminal (en frío) como al exaltado en una riña callejera o doméstica (en caliente). Por razones obvias, si en un conflicto se involucra más de una persona armada el riesgo del uso letal del arma aumenta. Reducir el porte de armas vía legislación, vía raciocinio moral y vía desautorización social y vía controles policiales fue, en Bogotá, un claro ejemplo de fortalecimiento y armonización de los tres sistemas reguladores para combatir el atajismo en una de sus expresiones más extremas, más dolorosas y más costosas. Portar un arma es tener a la mano un atajo potencial.

Las encuestas de cultura ciudadana también sirven para hacer comparaciones con otras ciudades. Una comparación hecha en 2002, por ejemplo, midió la frecuencia con que la gente dice conocer a alguien que, en la situación planteada por el entrevistador, desobedeció la ley.

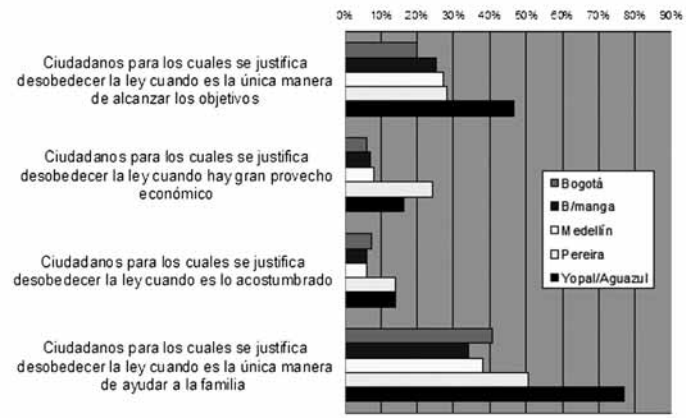
Comparación de tres ciudades colombianas: respuestas asociadas a divorcio de ley y cultura



Encuesta CISALVA 2002, practicada a mayores de 15 años

Otro ejemplo: se comparan cinco ciudades colombianas con una pregunta distinta (si se justifica desobedecer la ley cuando…):

Comparación de algunas ciudades colombianas

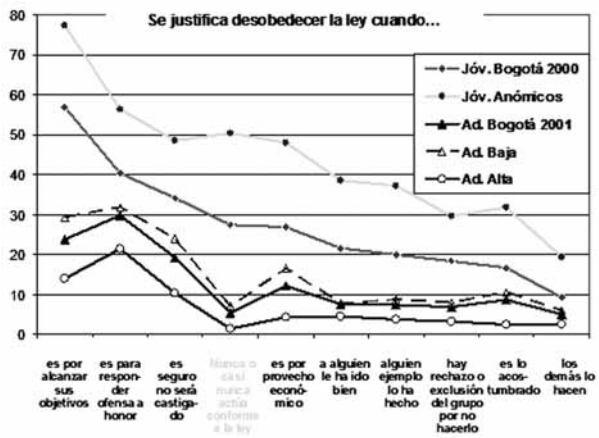


Fomentar la cultura ciudadana. Visión Colombia II centenario, DNP, Presidencia, Bogotá, s.f. [2006], p.21

También se hace posible la comparación intergeneracional:

Respuestas que aportan a anomia

Comparación entre jóvenes, el tercio de jóvenes más anómicos o atajistas, adultos, adultos de estratos bajos y adultos de estratos altos



IDCT, Encuesta de Cultura Ciudadana 2001. A. Mockus y J Corzo, *Indicadores de convivencia ciudadana*, Universidad Nacional y Colciencias [30]

30 Ver Mockus y Corzo 2003. Se trata de un estudio sobre jóvenes de 9° grado en Bogotá 2000 que permitió diferenciarlos en tres grupos: cumplidos, cuasi-cumplidos y anómicos (o atajistas). Según ese estudio, lo más asociado a la convivencia es reparar acuerdos. Lo más opuesto a ella es aceptar la justificación práctica y cultural de violaciones a la ley.

Jóvenes volviéndose adultos: la comparación (ver gráfica) sugiere que la transición de anomia y atajismo a respeto de acuerdos y ley se produce para la mayoría de los anómicos cuando el joven pasa a adulto. Sin embargo, las cifras muestran que aunque se trate de un porcentaje bajo, algunos adultos están predispuestos a pasar fácilmente por encima de la ley.

Lo que hemos llamado la ecología de cumplidos, cuasi-cumplidos y anómicos (Cumplir para convivir, op.cit.) ayuda a entender fenómenos interesantes: (1) la discusión sobre moralidad y legalidad tiene sentido por la existencia de los cumplidos (29% de los jóvenes de Bogotá); (2) al tener el cuasi-cumplido (36% del total pero sube a casi el doble en los colegios privados costosos) rabo de paja, el anómico puede someterlo al chantaje privado, público o jurídico, del "tú también". Crear leyes o trámites imposibles de cumplir es una estrategia lógica de nivelación moral.

La insatisfacción en torno a la centralidad de la seguridad en la agenda gubernamental y ciudadana, y las posibles limitaciones prácticas del intento de perseguir la seguridad por la seguridad, llevan a dos opciones de renovación del concepto: o se intenta ampliarlo hablando de seguridad humana como lo ha buscado el PNUD y la CEPAL; o se intenta subordinarlo a un concepto más integrador, como hasta cierto punto lo logró Bogotá con el concepto de cultura ciudadana (o como podría lograrlo San Salvador o algunos de sus municipios en torno al concepto de respeto).

El concepto de cultura ciudadana tiene dos ejes articuladores de sentido, ciudadanía y cultura, que invitan a reconocer unas fértiles relaciones entre ellos: (1) cultura ciudadana invita a cultivar, construir, cuidar y fortalecer lo que ya hay de ciudadanía en cada uno y en nuestras relaciones (fortaleciendo la autorregulación y la mutua regulación), y (2) cultura ciudadana como sistema de creencias e imperativos da sentido y fuerza reguladora a las normas compartidas. Más específicamente, cultura ciudadana fue pensada desde un comienzo[31] como una respuesta a los desafíos de la diversidad cultural: permite identificar y propagar un mínimo de normas sociales y otras reglas compartidas, mínimo necesario para hacer viable la coexistencia en un mismo territorio de muy diversas tradiciones culturales y muy diversos proyectos de sociedad.

31 Un antecedente académico de la construcción del concepto de cultura ciudadana en el Programa de Gobierno inscrito en 1994 (Mockus 1994b) fue el artículo ya citado sobre divorcio entre ley, moral y cultura (Mockus 1994a).

Bibliografía

Acero, H., Vargas, D., Bulla, P. y Cardona, S (1998) Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.

Acero, H. (2003) "Violencia y Delincuencia" en Contextos Urbanos. La
Experiencia de Bogotá en la Reducción de la Criminalidad 1994 - 2002. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2003a) Experiencias en seguridad y convivencia, Bogotá, D.C. Bogotá: Imprenta Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2003b) Bogotá para vivir. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2003, Tomo I (en especial "Cultura ciudadana y cultura del atajo", "Cultura democrática", "Participación ciudadana y descentralización", "Violencia y resistencia civil", págs. 50-99)

Bell Lemus, G. et al. (2005) Adiós a las trampas. Bogotá: FCE

Consejo Nacional de Seguridad Pública, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA), Ministerio de Gobernación, PNUD (2004) Encuesta sobre la percepción de la seguridad ciudadana y victimización en 2004 (documento en power point).

DNP, Presidencia, s.f. [2006] Fomentar la cultura ciudadana. 2019 Visión Colombia II centenario, Bogotá,

Elster, J. (1997) "La acción colectiva", "Las normas sociales" y "La acción colectiva y las normas sociales" en El cemento de la sociedad, Gedisa, Barcelona, 1997, págs. 31-67, 119-177 y 215-245.

Fundación de estudios para la aplicación del derecho (FESPAD) (2006). Proyecto abordando el tráfico ilícito de armas desde una perspectiva regional. Diagnóstico – El Salvador. IEPADES / FESPAD / CIPRODEH / CIEN. San Salvador, Marzo de 2006. http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/TIA.pdf
Godson, R. (2000) "A Guide to Developing a Culture of Lawfulness" prepared for the Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance, December 14, 2000, Palermo, Italy. http://www.unodc.org/palermo/godson.doc
Guerrero, R. (1999). "Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence" "Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades." Latin American Journal of Public Health / Revista Panamericana de Salud Pública 5(4-5): 322-331. También: http://209.85.165.104/search?q=cache:nbSJPgeHRoQJ:www2.iadb.org/sds/doc/2112spa

Orlando, L. (2003) Cultura de la legalidad. La experiencia siciliana, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Original en inglés: Orlando, Leoluca (2001), Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture, Encounter Books, San Francisco.

Llorente, M.V. y Rivas, A. (2004) "La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana" En: Dammert, Lucía (editora). Seguridad ciudadana: experiencia y desafíos.

Mockus, A. (1994a) "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura." En Revista Análisis Político 21(Enero - Abril): 37-48.

Mockus, A. (1994b) "Plan de gobierno para la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá 1995-1997" en: Alcaldía Mayor de Bogotá, Formar Ciudad, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997, págs. 443-448.

Mockus, A. (2001a) "Armonizar Ley, Moral y Cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997", Washington: Banco Interamericano para el Desarrollo. http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf

Mockus, A. (2001b) "Conciliar Ley Moral y Cultura" (en http://www.idct.gov.co/cultura_ciudadana/documentos.php).

Mockus, A. (2002) "Convivencia como armonización de ley, moral y cultura" en: PERSPECTIVAS, Volume XXXII, n° 1, marzo 2002 – Educación para convivir - N° 121, p. 19-37 (http://www.ibe.unesco.org/International/Publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf). Publicado en inglés: Mockus. A., "Co-existence as harmonization of law, morality and culture" en: PROSPECTS, Volume XXXII, n° 1, March 2002 - Education for learning to live together - N° 121, p. 19-38.

Mockus, A. (2003) "Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster" en: Varios, Reflexiones sobre la investigación... Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, págs. 65-79.

Mockus, A., y Corzo, J. (2003) Cumplir para convivir, Bogotá: Unibiblos.

Mockus et al. (2004), Adiós a las trampas. Bogotá: FCE.

Red URB-AL no. 4, Municipalidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile, pp. 311-337, 2004. en www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/COMPLETO.pdf.

Riveros, H. (2002). Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local. Bogotá, PNUD.

Riveros, H., Acero, H. et al. (2004) Propuesta de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana para El Salvador. Análisis de la situación de la violencia y la delincuencia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, diciembre 2004.

Riveros, H. (2005) Hacia una política Integral de convivencia y seguridad ciudadana en América Latina: Marco conceptual de interpretación-acción. Documento presentado en el Diplomado en Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. UCA-PNUD. El Salvador.

Rubio, M. y Arjona, A.M. (2002) "El análisis económico del derecho", en Precedente 2002, ICESI, Cali, pp. 117-150. Disponible en: http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/c3-AnalisisEconomicoDelDerecho.pdf

Sáenz, J. (2003) "La Cultura Ciudadana: Una Pedagogía para la Democracia, la Civilidad, la Seguridad, la Comunicación y el Disfrute" En Alcaldía de Bogotá, Bogotá para Vivir 2001 - 2003. Perspectivas sobre el Plan de Desarrollo. Bogotá: Imprenta Distrital.

Sommer, D. (2004) Ficciones fundacionales. Las novelas nacionales de América Latina, traducción de José Leandro Urbina y Ángela Pérez, Tierra Firme, Serie Continente Americano. FCE: Colombia. Ver también las páginas http://culturalagents.org/
http://www.people.fas.harvard.edu/~dsommer/Doris%20Sommer's%20Site/Projects.html.
http://www.puntocero.de/content/sommerentrevista.html.

Anexo 1

La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute[32]

Los principales logros de impacto del Objetivo según las encuestas de impacto

El Objetivo de Cultura Ciudadana articuló un conjunto de prácticas de distinto orden y con propósitos diferentes. Buena parte de ellas la apuntaron al logro de varias de las metas establecidas y, como hemos visto, un número significativo de proyectos de otros Objetivos también se dirigieron al cumplimiento de los propósitos para formar una cultura ciudadana. La complejidad del campo, como la del diseño de las prácticas en términos de la diversidad de metas que perseguían, no facilita una atribución causal directa entre las prácticas y sus efectos. El peso de las distintas prácticas en términos de los logros alcanzados amerita un análisis estadístico complejo que desborda los alcances de este escrito. En la sección anterior se presentaron los principales logros de cada programa en términos de los procesos y actividades llevados a cabo y, sólo en algunos casos, en términos del impacto alcanzado. A continuación se presentan los principales logros de impacto, de acuerdo con las encuestas que los midieron: la encuesta Bogotá cómo vamos, y las dos encuestas de Cultura Ciudadana que permiten una comparación entre los resultados de sus dos aplicaciones: la primera a finales de 2002 y la segunda en octubre de 2003.[33]

Según la encuesta Bogotá cómo vamos, la cual realizó mediciones en 2000 y diciembre de 2002, los principales impactos del Objetivo fueron en cultura tributaria, con una reducción en los contribuyentes que no pagaron ICA del 34.5% a 19.21%; en seguridad ciudadana, con un incremento entre las dos fechas de

32 Aparte tomado de la evaluación realizada por Javier Sáenz Obregón y publicada como "La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute" en *Bogotá para vivir*. Tomo II (págs.10-54), Bogotá, sin fecha (2003). Las demás notas a pie de página en este anexo son de Sáenz.

33 Es necesario señalar que la tardanza de un año en la realización de las encuestas para establecer la Línea de Base (noviembre-diciembre 2001) constituye un serio problema para medir el impacto de las políticas de gobierno, ya que deja por fuera el impacto de lo realizado en el primer año de gobierno.

11.5% a 14% en las personas que afirmaron que la inseguridad disminuyó y la disminución en las tasas de homicidios de 33.3% a 28.4%, y en el porcentaje de denuncia de delitos comunes que pasó de 72,5% a 60,5%; en las muertes por abuso de alcohol, que pasaron de 1.258 a 1.006 y, finalmente, en los accidentes de tránsito: las personas atropelladas bajaron de 7.982 a 6.662 y los choques simples de 29.595 a 24.045.[34]

Algunos resultados generales de la Segunda Encuesta de Cultura Ciudadana se conocieron sólo unos días antes de la entrega de este escrito y pueden tener algunas variaciones menores una vez se les apliquen los ajustes estadísticos requeridos para que sean representativos en términos de la conformación de la población de la ciudad. Hecha esta advertencia, y excluyendo los resultados referidos a algunos temas de cultura política que evidentemente obedecen a problemas en la comprensión de las preguntas por parte de los encuestados, a continuación se presentan los resultados:

Cuadro 5: Indicadores con mayor variación positiva

Programa Apreciar las normas y admirar lo bueno			
Meta: Incremento de personas que acata las normas básicas de convivencia			
Sector	**Descripción del indicador**	**Línea de Base: 2001**	**Resultados: Sept. 2003**
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y respeta las ciclorrutas	5.6%	14.7%
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de utilizar el cinturón de seguridad	13.3%	24.1%
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de cruzar la calle por la zona demarcada	66.5%	79.26%
Urbanismo y espacio público	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre cambio de uso del suelo	2.9%	8%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto sobre vehículos	26.4%	40%
Meta: Incremento de personas que no justifican transgresiones a la ley			
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre estacionar en zonas prohibidas	62%	84.6%
Programa Vida Sagrada			
Porcentaje de la ciudadanía que piensa que es mejor tener un arma para protegerse		24.8%	11.4%
Porcentaje de la ciudadanía que percibe la ciudad como segura		3.6%	13%
Programas Procedimientos para decidir y organizarse para influir y aprender			
Meta: Incremento en la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos			
Porcentaje de la ciudadanía que realizó algún tipo de acuerdo que considera importante		45.2%	65.4%

34 Bogotá cómo Vamos. "Cómo vamos en responsabilidad ciudadana" y "Cómo vamos en seguridad ciudadana". En página web de *El Tiempo*.

Cuadro 6: Indicadores con alguna variación positiva

Programa Apreciar las normas y admirar lo bueno			
Meta: Incremento de personas que acata las normas básicas de convivencia			
Sector	**Descripción del indicador**	**Línea de Base: 2001**	**Resultados: Sept. 2003**
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre contaminación auditiva	26.7%	31.6%
Urbanismo y espacio público	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre respeto a zonas públicas en urbanizaciones	9.3%	10.2%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto predial	71.3%	76.8%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto de industria y comercio	26.9%	27.4%
Meta: Incremento de personas que no justifican transgresiones a la ley			
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre cruce por el puente peatonal	72.8%	75.7%
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre contaminación auditiva	78.6%	83.2%
La norma como acuerdo	Porcentaje de la ciudadanía que siente aprecio por las normas	43%	48.7%
Programa Aportar de Buena Gana			
Meta: Incremento en el número de personas que conocen y confían en el uso que hace el Distrito de los diferentes recaudos por impuesto y bienes públicos			
Porcentaje de la ciudadanía que considera que muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada		28.4%	29.4%

Cuadro 7: Indicadores con variación negativa

Programa Apreciar las normas y admirar lo bueno			
Meta: Incremento de personas que acata las normas básicas de convivencia			
Sector	**Descripción del indicador**	**Línea de Base: 2001**	**Resultados: Sept. 2003**
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre protección de ríos, quebradas y humedales	27.6%	22.8%
Meta: Incremento de personas que no justifican transgresiones a la ley			
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir las norma sobre contaminación ambiental por las industrias	79.8%	77.9%
Programa Aportar de Buena Gana			
Meta: Incremento en el número de personas que conocen y confían en el uso que hace el Distrito de los diferentes recaudos por impuesto y bienes públicos			
Porcentaje de la ciudadanía que considera que los impuestos se invierten totalmente en beneficio de la ciudad		23.1%	22.4%

De los resultados se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) casi todos los indicadores tuvieron una evolución positiva, lo cual, en términos generales, permite afirmar que la combinación de prácticas de cada programa fue acertada y exitosa.

b) las prácticas más exitosas fueron las referidas a la difusión de normas y pedagogía sobre temas de tránsito y las del programa Vida sagrada, lo cual corrobora los logros ya reseñados de este programa en disminución de muertes violentas, delitos de impacto social y accidentes de tránsito. En un segundo rango de éxito se ubican las prácticas referidas al conocimiento sobre los tributos distritales, aunque como ya vimos, el sector de tributación tuvo logros destacados en cuanto a recaudo oportuno y aportes voluntarios. Cabe destacar igualmente el incremento de casi 50% en los ciudadanos que celebraron acuerdos, resultado de la ampliación de los ámbitos y beneficiarios de los mecanismos institucionales de resolución dialogada de conflictos.

c) el sector ambiental tuvo resultados bastante negativos en términos del conocimiento de normas y la no justificación de su trasgresión lo cual puede explicarse en parte por los escasos recursos con los que contó para estas prácticas que no permitieron la puesta en marcha de campañas divulgativas y pedagógicas masivas.

d) los indicadores que tuvieron una mayor variación positiva en términos relativos, fueron los que partieron de una cifra muy baja en la Línea de Base; mientras que los que ya contaban con una cifra positiva alta tuvieron mejoras relativamente menores.

Anexo 2
Tabla resumen de acciones en Bogotá 1995-2003

Institucionalización de la seguridad y la convivencia ciudadana

- El alcalde de la ciudad se apersona de su manejo.
- Elaboración y ejecución del plan de seguridad y convivencia 1995 – 2003 (proyectos y programas).
- Creación de infraestructura administrativa y asignación técnica de recursos humanos, técnicos y financieros.
- Rendición de cuentas y seguimiento a la gestión (Consejo Distrital de Seguridad y 20 Consejos locales).
- Evaluación externa (Cámara de Comercio de Bogotá y Bogotá Como Vamos)

Institucionalización de la seguridad y la convivencia ciudadana: perspectiva epidemiologica (R. Guerrero)

- Información focalizada:
  - Sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia (SUIVD)
  - Evaluación y monitoreo (análisis de información e investigación
- Prevención de factores de riesgo (asociados a muertes violentas)
- Comité interisnstitucional de seguimiento epidemiologico
- Desarme voluntario (2.800 citizens), aumento de la actitud contraria al porte de armas, suspensión de los permisos de porte y decomiso de armas
- Ley Zanahoria (1995-02) – Hora Optimista (2002-...)
  - Control de accidentes de tráfico
- Cinturón de seguridad
- Mimo y guías cívicos de Misión Bogotá
- Pasos peatonales

Seguridad y orden público

- Fortalecimiento de la Policía Metropolitana
  - Capacitación
  - Comunicaciones
  - Infraestructura (CAI, estaciones y subestaciones)
  - Adquisición de medios de transporte
  - Escuelas y frentes de seguridad local
  - Zonas seguras (Cámara de Comercio)
  - Desarrollo tecnológico y equipamiento en inteligencia
- Programas especiales para reducir las tasas de homicidios y otros crímenes, y acciones para contener la acción de grupos armados –paramilitares y de guerrilla
- Resistencia Civil: Cultura Ciudadana aplicada al conflicto armado

Justicia Punitiva

- Fortalecimiento de la infraestructura de retención y reclusión
  - Renovación y expansión de la Cárcel Distrital
  - Re-socialización
  - Unidad Permanente de Justicia (con una capacidad para albergar hasta 1.000 transgresores por 24 horas)
  - Unidades especiales de justicia (Cámara de Comercio)
- Reformas a la legislación sobre seguridad y convivencia: nuevo Código de Policía
- Fortaleciendo la función de la policía judicial (investigación criminal)

Convivencia Ciudadana

- Justicia más cercana al ciudadano
  - Centros de mediación y conciliación
  - Solución pacífica de conflictos
  - Comisarías de familia
  - Jueces de Paz (en progreso)
- Violencia intrafamiliar y abuso de menores
  - Vacunación contra la violencia intrafamiliar
  - Centros de atención de la Policía
  - Comisiones de voluntarios de la comunidad para la protección de los menores
  - Casas de justicia
- Atención a grupos vulnerables.
  - Desplazados por la violencia
  - Prostitutas
  - Ciudadanos de la calle (indigentes)
  - Jóvenes involucrados en actividades violentas
- Recuperación del espacio público y entornos urbanos. Creación de la Defensoría del Espacio Público.
- Misión Bogotá
- Atención y prevención de emergencias
- Comunicación para la convivencia

Listado de acciones presentado por Antanas Mockus en la Universidad de Georgetown, en el marco de una exposición más amplia sobre cultura ciudadana y seguridad. Washington, 24 de noviembre de 2003.

Anexo 3

Un antecedente puntual: un intento de adoptar el respeto como idea central para promover cultura ciudadana en Cali

A continuación se presenta bajo el título "La obsesión por el respeto" un aparte del texto "Cultura ciudadana en Cali"[35] que se refiere a la posibilidad y algunos atractivos (y algunas dificultades) de la idea de abordar desde el respeto los programas de cultura ciudadana.

La nota 36 repite información usada en la introducción del presente trabajo. Sólo que ahora es más fácil comprender la relación entre respeto y ciudadanía (relación que tal vez justificaría usar la expresión "respeto ciudadano"): hacer valer los propios derechos "por las buenas" es reconocerse como sujeto legal y desde ese reconocimiento acudir a las garantías del estado de derecho, de manera pacífica y efectiva (es así poder confiar en concreto en el poder regulador de la ley); ser sujeto de emociones reconocido y acompañado con empatía por uno de los agredidos es ser reconocido en concreto como sujeto moral capaz de autorregularse o de apoyarse en otros para mejorar su autorregulación (sujeto moral); ser consistente al mantener la denuncia hecha a pesar de las amenazas, con apoyo de la familia y de todos los compañeros del hospital, es un bello caso de confluencia entre regulación moral, cultural y legal; ser confiable en la comunicación es ser reconocido, en el marco de unas interacciones concretas, profesionales, como honrado en la comunicación, reconocimiento que subyace, según autores como Habermas, a la posibilidad misma de la relación entre moralidad y legalidad. Los cuatro ejemplos de respeto involucran fuertemente, tanto las identidades de las personas, como los sistemas regulatorios (ley, moral y/o cultura) en su interacción en situaciones concretas. Ser ciudadano es –en situaciones concretas– saber sujetarse, saber sujetar a los demás y dejarse sujetar por los demás a través de los tres sistemas normativos. Ser ciudadano es también saber respetarse, saber respetar a los demás y saber cultivar o al menos conservar el respeto que los demás le tienen a uno. Un respeto así entendido, al igual que

35 "Cultura ciudadana en Cali", Antanas Mockus (manuscrito).

la ciudadanía, involucra una posición reflexiva de la persona frente a sí misma, una posición interpersonal (entre tú y yo) y una posición interpersonal que incluye a terceros desconocidos ("respéteme al menos ante los demás" o "¿qué diría un tercero cualquiera que nos observara?"). Obviamente lo expuesto en el texto principal o en este anexo resuelve todas las implicaciones que traería el intento de remplazar el planteamiento de "cultura ciudadana" por el de "respeto ciudadano".

La obsesión por el respeto[36]

¿Por qué Cali centró en algún momento sus procesos de cultura ciudadana más en el respeto mutuo que en el respeto a las reglas?[37]

La noción de respeto es muy amplia e involucra muy diversas dimensiones[38]. Respetar es volver a ver, voltear a mirar, determinar, considerar. Respetar es romper la habituación, volver a ver (Heidegger: "ser ante la vista" y "ser a la mano"). En la gran ciudad fácilmente nos volvemos invisibles y de ahí al irrespeto, a la falta de consideración y a la agresión no hay sino un pequeño paso. Lucha cooperativa contra la habituación, la inadvertencia, la inconsciencia, la inconsecuencia. A veces necesitamos la ayuda amable del otro para no olvidar una obligación con él o con un tercero.

Las bases del respeto pueden ser muy distintas:

- Tratar a cada cual según su dignidad (sentido tradicional, compatible con una sociedad verticalmente muy segmentada)

36 Retomo aquí algunas de las ideas expuestas durante la conferencia dada en la Universidad Autónoma de Cali el 7 de agosto de 2005 por invitación del Grupo Comunicación Equilibrada constituido en esa ciudad.

37 Por ejemplo la propuesta de la Sociedad de Mejoras Públicas y la Universidad Autónoma de Occidente para el MIO (sistema de transporte en grandes buses, por vías exclusivas y estaciones estilo metro que permiten el acceso y la bajada rápidos del bus, cuyo precursor fue el Transmilenio bogotano) establece como su propósito central: "La práctica del respeto entre los usuarios del MÍO, y el desarrollo del sentido de pertenencia por el MÍO". "Los usuarios aprenderán un conjunto de reglas de comportamiento (basadas en el respeto al otro) para aplicarlas cuando usan los servicios del MÍO". La propuesta SMP-UAO para MIO se resume en procesos de divulgación y sensibilización, educación y gestión social para:

"posicionar el proyecto SITM-MÍO",
"motivar en la comunidad el amor y cuidado por el SITM-MÍO y por su ciudad",
"estimular la confianza pública",
"devolverle a la ciudad el espíritu cívico",
"promover un cambio de actitud y sentido de pertenencia frente a la ciudad", y
"fomentar la cultura ciudadana".

38 Alguna vez realicé un taller con personal de un hospital público de Bogotá en torno a la pregunta ¿Cuándo se ha sentido usted más respetado? Las cuatro respuestas que me quedaron grabadas en la memoria fueron: "Una vez en que pude hacer valer mis derechos por las buenas". "Una vez en que perdí mis cabales y agredí injustamente a alguien que simplemente se sentó a mi lado y me dijo que él también se había sentido así". "No cedí al chantaje de uno de mis superiores de hacerme retirar la tarjeta de enfermera y mis hijos y luego todo el hospital me respaldaron". "Cuando estoy atendiendo el dispensario y me doy cuenta que todo el personal del hospital me cree".

- Tratar a cada cual reconociéndole igual dignidad (sentido moderno)
- Reconocer igual dignidad a distintas tradiciones (culturas) corrigiendo mediante acción afirmativa discriminaciones y prejuicios (sentido postmoderno: sugiere un grado muy alto de pluralismo que puede generar vértigo)

Veo que los sentidos segundo y tercero están relacionados con la construcción de ciudadanía y en cambio el primero está lleno de peligrosas nostalgias (aunque todos somos testigos de la supervivencia de esa forma de respeto, por ejemplo en cantidad de rituales de saludo, de ubicación en las mesas que presiden reuniones, de reconocimiento a méritos, etc.). Respetar al otro es "reconocerlo" y "considerarlo". Pero cada vez más es reconocer sus derechos como derechos que tenemos en común. Indudablemente aprender todas y todos las reglas de uso del MIO llevará a la ciudadanía de Cali a una nueva y apasionante experiencia de la igualdad humana.

Diadema: promoviendo la cultura de paz

REGINA MARIA FILOMENA DE LUCA MIKI*

Abogada por la Facultades Metropolitanas Unidas, Regina Miki es desde el año 2002 Secretaria de Defensa Social del municipio de Diadema (Sao Paolo, Brasil). De enero a agosto de 2005, asumió el Comando de la Guardia Civil Municipal de Diadema.

Actualmente, también ejerce como profesora titular del Instituto de Seguridad Pública de la Fundación San Andrés, es Consejera del Forum Brasileño de Seguridad Pública y miembro del Forum Metropolitano de Seguridad Pública.

Regina Miki fue la representante de Brasil en el XI Congreso Internacional de las Naciones Unidas de Prevención del Crimen y Justicia Criminal en Bangkok, Tailandia. Asimismo, representó a su país en el Forum Internacional de Policía Comunitaria y Seguridad Ciudadana, celebrado recientemente en Cuibá (Brasil).

***Traducción:** Fátima Soto

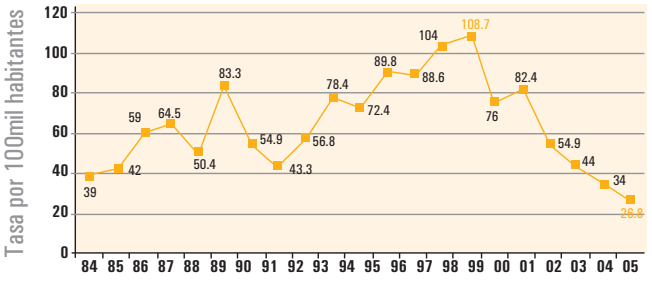
Introducción

Ubicada en la Región Metropolitana de São Paulo, que reúne 39 municipios, Diadema es conocida como la ciudad que, en un plazo de sólo cinco años, dejó de ser una de las más violentas del país para volverse una referencia nacional e internacional en seguridad ciudadana.

En el año 2000, Diadema ocupó la primera posición del ranking de ciudades paulistas de más de 100 mil habitantes con mayor número de homicidios. Para 2004, bajó a la 18º posición, según el Mapa de Violencia del Estado de São Paulo, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), que utiliza las estadísticas de la Secretaría de Seguridad Pública (SP).

Otro informe, en este caso del Ministerio de Salud que utiliza informaciones del Instituto de Investigación de Estadística Aplicada (con base en datos del DataSus) señala que el municipio pasó del 7º lugar en el mapa de violencia en el país en 2000 a la posición 38 en el 2004. Este mapa considera el número de muertes por suicidio, homicidio, por armas de fuego con intención indeterminada y las relacionadas al tránsito, mientras que el primer ranking toma en cuenta solamente los homicidios. Según este informe, el pico de ocurrencia de homicidios en el municipio se dio en 1999, con un total de 374. En 2005, se registraron 103 homicidios en Diadema, lo que representa una reducción del 72.46%.

Gráfico de homicidios de 1984 a 2005



Situación socioeconómica

La violencia no se justifica, pero los indicadores sociales y económicos del municipio señalan algunos factores que potencian su crecimiento. En primer lugar, es de destacar que Diadema posee la más grande densidad demográfica del Estado y la segunda del país,[1] incrementándose en más de un 110 por ciento en los últimos 20 años. Asimismo, su localización geográfica es privilegiada, ubicándose entre la ciudad de São Paulo y el Puerto de Santos, y cerca de dos importantes carreteras del país.

El proceso de industrialización regional, iniciado en los años 50 y 60, junto con la ubicación estratégica del municipio provocaron el crecimiento poblacional desordenado y la ciudad llegó a tener más de 207 "favelas". Durante muchos años, Diadema ha servido de "ciudad-dormitorio" y ha sufrido con la falta de infraestructura urbana, además de la ausencia de políticas públicas de inclusión social. Durante un periodo largo, el bajo costo de la tierra hizo que innumerables familias, muchas de ellas de emigrantes, compraran un terreno y construyeran "champas" de madera donde vivir.

El Índice Paulista de Responsabilidad incluye a la ciudad en el Grupo 2, lo que la caracteriza como un municipio económicamente dinámico y con bajo desarrollo social. La renta familiar promedio en Diadema es de dos salarios mínimos. En Diadema hay, aproximadamente, 15 mil familias que viven por debajo de la línea de la pobreza. Todas ellas son atendidas por el programa "Bolsa Familia", del gobierno federal, que condiciona recibir la ayuda al hecho de que los niños estén frecuentando la escuela.

La ciudad posee 4,800 bares y similares, lo que equivale a 159 bares por km2 o 82,36 habitantes para cada establecimiento. En el año del 2001, de los 238 homicidios ocurridos, el 60% sucedieron entre las 11 p.m. y 6 a.m., en las cercanías de locales que vendían bebida alcohólica para el consumo inmediato. Ersta situación motivó la creación de la Ley del Cierre de Bares (Ley Municipal nº 2.107/02), que entró en vigor el 15 de julio del 2002. El contexto encontrado, en esta época, presentaba la gravedad de la situación

1 395.333 habitantes (Estimativa IBGE/2006), distribuidos en 30,7 km² de territorio, de los cuales una cuarta parte corresponden a un área protegida de manantiales.

con indicadores altísimos de homicidios, agresiones, lesiones corporales, accidentes de tránsito, entre otros.

Políticas de seguridad ciudadana

Todo esto revela un ambiente de facilidad para la práctica delictuosa. A pesar de eso, en los últimos veinte años, la ciudad se viene destacando en el escenario nacional e internacional como una importante referencia en la implantación de políticas públicas de habitación, educación, salud y seguridad. Las antiguas "favelas", por ejemplo, han sido urbanizadas y actualmente son núcleos habitacionales que cuentan con saneamiento básico, red de energía eléctrica, pavimentación, colecta de basura, organización popular, además de los servicios públicos municipales.

Desde hace cinco años, la administración municipal asumió la corresponsabilidad con los gobiernos estatales y federales para implantar la seguridad ciudadana. El 2001. la Alcaldía creó la Coordinadora de la Defensa Social (seguridad ciudadana), que fue transformada en Secretaría en 2003, demostrando la prioridad para las políticas de prevención y combate a la violencia urbana, incluso con la implantación del I Plan Municipal de Seguridad, denominado "Diadema Segura: la Paz hace la Vida Mejor".

Este plan constaba de cuatro ejes: i) mejoría en la eficiencia de las fuerzas de seguridad, para reducir los índices de violencia; ii) inversión en las políticas públicas de inclusión social y de prevención, buscando la promoción de los derechos humanos; iii) incentivo a la participación popular e implantación del Consejo Municipal de Seguridad; iv) fiscalización para garantizar el cumplimiento de las medidas de prevención.

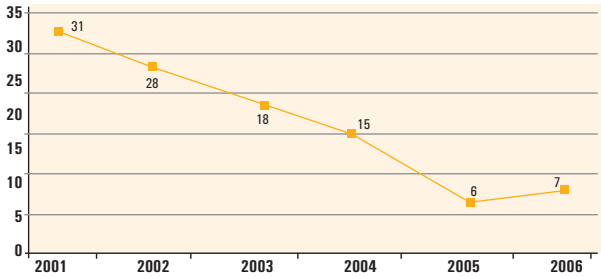
Fueron implementadas acciones de diversa naturaleza, desde la creación de la Secretaría de Defensa Social; la reformulación, formación y mejora de infraestructura de la Guardia Civil Municipal, la aprobación e implementación de la Ley del Cierre de Bares; la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas; la Campaña del Desarme Infantil; el desarrollo de proyectos sociales específicos para la juventud – que en la actualidad es el principal blanco de las muertes violentas en el Estado de São Paulo y en el municipio de Diadema- como el Proyecto Adolescente Aprendiz; entre muchas otras.

Algunos resultados

Tales acciones han sido desarrolladas en forma integrada y transversal, involucrando las demás secretarías del municipio, en un contexto extenso de modernización de las políticas públicas en el área de seguridad: perfeccionamiento del sistema de información, mapeo y diagnóstico de la criminalidad, vulnerabilidad social y desigualdad en la región, integración de las políticas públicas, entre otras.

Dos tercios de la población de Diadema está compuesta por jóvenes con edad entre los 19 y los 39 años. La reducción de la violencia alcanzó el 85% de los homicidios en personas entre los 16 y 20 años, con base en los datos de enero a junio de los años 2001 y 2005, según las estadísticas de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública del Estado de "São Paulo".

Gráfico de la Reducción de la Violencia – Proyecto Adolescente Aprendiz.



En la actualidad, la ciudad ha logrado una reducción aún más grande de la violencia: el 59,13%, al compararse con 2001, cuando se registraron 238 homicidios con relación a los 103 ocurridos el 2005. Si lo observamos a la inversa, se puede afirmar que en Diadema se salvaron 1135 vidas. Viendo estos datos, se podría afirmar que Diadema es un caso de éxito de acciones innovadoras e integradas en el campo de la seguridad pública.

Sin embargo, la situación aún permanece debajo de la deseada. A pesar de la sensible caída, aún tenemos una gran cantidad de crímenes en el municipio: en el mismo periodo, de 1999 a 2005, fueron asesinadas 1109 personas, según datos de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública.

Gráfico de las Vidas Salvadas

La disminución sustancial en los últimos años de la criminalidad en la región, así como la actual sensación de seguridad vivida y manifestada por la población son indicadores privilegiados en ese sentido. Podemos decir, por lo tanto, que la "Experiencia de Diadema" se ha consolidado como una referencia y un modelo a ser expandido y hasta replicado en otras regiones del país y del mundo.

Corresponsabilidad en las políticas

En Brasil, las políticas públicas en el área de seguridad fueron, primordialmente, objetos de acción de gobiernos estatales. Aún así, la alcaldía asumió la corresponsabilidad en la reducción de la violencia y en la promoción de la seguridad ciudadana, aunque con un presupuesto restringido.

Esta corresponsabilidad y sus esfuerzos asumieron el rol de política de Estado en Diadema, siendo asimilados de tal manera por la población que sería impracticable que otra administración cambiara sus directrices, como en el caso de la implementación de la Ley de Cierre de Bares. Respecto al rol cada vez más importante que los municipios vienen resaltando en ese campo, los presupuestos más importantes aún están centralizados en los gobiernos estatales.

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), creó una línea de financiamiento exclusiva para políticas municipales de seguridad. Diadema fue uno de los primeros municipios que, atendiendo a los criterios, pudo hacer uso de ese presupuesto. La ciudad ya recurrió a todos los recursos disponibles para financiar sus políticas en el campo de la prevención de la violencia. La escoja de un agente externo que financie, por lo tanto, es una alternativa vinculada a la escala pretendida para los proyectos, a su calidad, unido a la posibilidad de establecer una nueva sociedad en ese sentido.

Ampliar y mantener la disminución de la violencia, por medio de la continuidad de la política pública de seguridad pública del municipio, contribuyendo para su perfeccionamiento y aumento del potencial preventivo y calidad de vida de los municipios, es una meta de la Alcaldía, igualmente asimilada por la población.

Primer Plan Municipal de Seguridad

Este plan fue iniciado en 2001, cuando Diadema ocupaba el tercer lugar en el ranking paulista de las ciudades más violentas. La primera acción fue la creación de la Coordinadora de Defensa Social, que en diciembre de 2003 pasó a ser Secretaría Municipal. Simultáneamente, dentro de la propuesta del Plan, fueron implementadas acciones como el Mapeo de la Criminalidad; la creación del Proyecto Adolescente Aprendiz, destinado a jóvenes de 14 y 15 años, habitantes de áreas que presentan riesgo social; la integración de las policías Civil y Militar con la Guardia Civil Municipal; la implementación de la Ley de Cierre de Bares; la creación del Consejo Municipal de Seguridad; el aumento del efectivo de la Guardia Civil Municipal; la urbanización de "favelas"; la sustitución de las lámparas por otras de vapor de sodio con el objetivo de ampliar la iluminación pública; la instalación de cámaras de seguridad; y el lanzamiento de tres campañas: "Desarmame Efectivo", "Desarme Infantil" y "Concienciación y Prevención al Uso y Abuso de Alcohol y Drogas".

a) Secretaría de Defensa Social: Ejerce el papel integrador de análisis de estadísticas y situaciones, levantamiento y administración de recursos, elaboración e implantación de programas. Subordinados a la Secretaría están: la Guardia Civil Municipal, la Guardia Civil Patrimonial, Programa Diadema Legal, Instituto Médico Legal, Junta del Servicio Militar, Servicio Funerario Municipal y el Cementerio Municipal.

b) Mapeo de la criminalidad: Iniciado en enero del 2001, a tras la adquisición del software "MapInfo" e inicio del proceso de georreferencia de los datos criminales. En el 2003 se adquirió el Mapa Georrefenciado del Municipio, que permite la identificación precisa de los locales de las ocurrencias de delitos, áreas de comercio, bancos, iglesias, entidades no gubernamentales, entre otros.

El cruce de las informaciones obtenidas por el Mapeo de la Criminalidad considera los mapas de Vulnerabilidad y Desigualdad Social (Índice de Gini). Al final del 2003 e inicio del 2004, fue firmado el convenio con el gobierno del Estado de São Paulo para el acceso al Sistema de Informaciones Criminales (Infocrim).

c) Proyecto Adolescente Aprendiz: El Mapeo de la Criminalidad y el análisis de los datos apuntaron la existencia de un alto índice de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social. La medida de prevención tomada por la Alcaldía Municipal fue crear el Proyecto Adolescente Aprendiz, en marzo del 2001. Dirigido a jóvenes de 14 y 15 años que habitan en áreas con riesgo social, el Proyecto desarrolla la concienciación de la ciudadanía y pertenencia a la comunidad de origen de estos jóvenes, además de orientarlos para el mundo del trabajo. En cinco años, el Proyecto atendió 10.226 adolescentes en 16 núcleos. Los homicidios de jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y 20 años se redujeron en un 85,71% entre 2001 y 2005.

d) Ley de cierre de bares: A partir julio de 2002, los habitantes de Diadema comenzaron a convivir con una transformación en la ciudad promovida por la implantación de la Ley de Cierre de Bares (LM n° 2.107/02), que restringió la apertura de los locales que venden bebidas alcohólicas de las 6 a las 23 horas, todos los días.

Fueron realizadas 105 audiencias públicas, en todos los barrios, durante 10 meses, hasta que la Ley entró en vigor. Además, la Alcaldía de Diadema distribuyó volantes informativos, transmitió informaciones por medio de perifoneo vehicular (anunciadoras) y reportajes en los periódicos y radios.

Al completar 2 años de la Ley de Cierre de Bares, la Alcaldía junto con la Universidad Federal de São Paulo (UNFSP) y el Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE), una organización no gubernamental americana especializada en daños y muertes causadas por el consumo de alcohol, realizó una evaluación de la medida a partir del análisis estadístico, partiendo de los datos sobre homicidios en la ciudad, considerando 5 años antes y 2 después de la creación de la Ley.

En ese estudio, el Instituto considera como "notables" los resultados obtenidos en la reducción de la violencia por medio de la Ley de Cierre de Bares. Diadema se volvió una ciudad más segura, afirma el PIRE, que considera que la ciudad está previniendo asesinatos como resultado directo de la adopción y ejecución de su nueva política sobre el alcohol. Los modelos logarítmicos lineales, que controlan el impacto de esa intervención en tendencia de tiempo lineales, evaluados comparativamente a partir del 2000, demostraron que, después de julio del 2002, con la limitación de los horarios de venta de alcohol, se consiguió prevenir 273 asesinatos en esos 24 meses de vigencia, o un promedio de 11 asesinatos por mes.

e) Programa Diadema Legal y fiscalización- Los dueños de bares que no obedecen por primera vez la Ley reciben una notificación que tiene como objetivo orientar y advertir. En una segunda vez, la penalidad es una multa de 100 Unidades Fiscales de Diadema, que duplica en caso de reincidencia. De producirse una cuarta vez el establecimiento es cerrado administrativamente, lo que puede ser revertido por un nuevo permiso después de doce meses. Caso de que ocurra nuevamente, el cierre es irrevocable. Se concede un permiso especial a las casas que comercializan productos y géneros específicos y que venden bebidas alcohólicas para consumo inmediato, para que pueda abrir fuera del horario permitido por la Ley. Para la concesión de ese permiso, se exige la adopción de las siguientes medidas: no estar ubicada en un local que presente riesgo social, mantener seguridad particular y las dependencias deben contar con aislamiento acústico, además de presentar el permiso de funcionamiento, permiso especial que es permanentemente monitoreado.

El programa Diadema Legal es el responsable por la fiscalización del cumplimiento de la Ley de Cierre de Bares y está vinculado a la Secretaría de Defensa Social. El Programa está formado por un coordinador y doce fiscales que se turnan todas las noches. Cuenta también con el trabajo integrado de las policías Civil y militar y la Guardia Civil Municipal para garantizar la seguridad del equipo. Todas las noches, el equipo del Diadema Legal recorre unos 60 kilómetros por los barrios de la ciudad. La ruta es trazada con absoluto sigilo. En cada recorrido están incluidas por lo menos 10 personas, para evitar la corrupción y el favoritismo.

Una comisión formada por fiscales de los departamentos de Control Urbano, Tributos Inmobiliarios, Higiene y Salud, Control de Emisión de Ruidos, Abastecimiento y Fiscalización, establece las normas de la concesión de permisos para que algunos establecimientos funcionen en el periodo entre las 11.00 p.m. y las 6.00 a.m.. Los bares deben tener aislamiento acústico, acceso para los deficientes físicos, seguridad particular y tener un permiso de funcionamiento. El programa atiende también telefónicamente llamadas del servicio Marque-Denuncia y demandas de los habitantes encaminadas a las debidas secretarías municipales.

e) Integración de la Policía Civil y Militar y de la Guardia Civil Municipal

Considerada fundamental para la reducción de los índices de violencia, la integración de las policías Civil y Militar con la Guardia Civil Municipal se produce de manera puntual

en operaciones policiales relevantes. Como ejemplo, está la Operación Ciempiés, iniciada en marzo del 2003, que realizó la fiscalización de la documentación de carros y motos. Otra acción es la fiscalización de "desmanches" (hueseras), lo que inhibe la ocurrencia de robos de carros.

f) Campaña del desarme infantil

Aproximadamente 62 mil niños de Diadema participaron de las cinco ediciones de la campaña, cambiando armas de juguete por revistas infantiles. En su quinta edición, la Campaña tuvo un resultado inesperado: los niños ya no tienen muchas armas de juguete para cambiar. Se recogieron 16 mil armas de juguete y más de 26 mil dibujos en los cinco eventos como resultado de este trabajo de concienciación. Ahora, la mayoría de los niños participa del Desarme Infantil, cambiando dibujos temáticos por revistas de la Editorial Abril y Dinap.

g) Clubecito de la Guardia

El Programa Clubecito de la Guardia fue creado en julio del 2002. El objetivo es proporcionar diferentes actividades de recreación, ciudadanía, cultura, civismo, entre otras. Monitoreado por la Guardia Municipal, el programa es llevado a todas las regiones de la ciudad y apto para todas las edades. En nueve ediciones efectuadas, 46 mil niños participaron del Clubecito.

h) Campaña del Desarme Adulto

Lanzada con la presencia del Ministro de Justicia en agosto del 2004, la Campaña sacó de circulación 1600 armas de diferentes calibres, hasta su finalización en diciembre del mismo año. La ciudad fue la primera en adherirse a la Campaña de Desarme Real y en la región fue el municipio que recolectó más armas. Todo el trabajo desarrollado desde 2001, estimuló la construcción de la Cultura de Paz en la ciudad. El ejemplo significativo de este proceso fue el resultado de Diadema en el referéndum del 2005, con respecto a la comercialización o no comercialización de armas y municiones. La ciudad apoyó la prohibición.

i) Programa Ángeles de Cuadra

Guardias Municipales de Diadema adoptaron la experiencia francesa de Montreuil, de Acercamiento Policial, y la adaptaron a la realidad local. Es realizada por medio de rondas preventivas a pie, en bicicletas, motos y con el apoyo de bases móviles en los barrios de la ciudad. Fortalece el vínculo de la Guardia Civil Municipal con la población, mejorando,

así, la seguridad de los establecimientos comerciales en los centros de barrios, los cuales presentan una reducción del 55% en los índices de violencia con la presencia de la Operación de los Ángeles de la Cuadra.

j) Guardia Civil Municipal de Diadema

La actuación de los 230 guardias civiles municipales es diversificada y colabora significativamente a la prevención de la criminalidad en Diadema. Otros 240 guardias civiles patrimoniales forman parte de los equipos públicos, con función exclusiva de vigilancia y seguridad. En Diadema, el 80% de la corporación de la Guardia Municipal poseen educación superior, algunos con postgrado, y dominan más de un idioma. Asimismo destacar el currículo de formación de la Guardia de Diadema. Con 32 cursos, la formación de los guardias municipales aborda cuestiones como mediación de conflictos, género, Estatuto del Niño y del Adolescente, Cultura de la Paz, Medicina Legal, Derecho Penal, y Derechos Humanos, entre otros.

k) "Ouvidoria" de la GCM

Creada en enero de 2005, tiene por objetivo oír denuncias, críticas y reclamos relativos al servicio de la Guardia Civil Municipal, con un papel investigativo interno de los hechos y dando transparencia a las acciones para la población. Las críticas o reclamos son hechos en la sede de la GCM, directamente a la autoridad competente, y las informaciones prestadas tienen el sigilo cuanto a la identificación del reclamante.

l) Corregiduría

Ve transgresiones disciplinares de los guardias. Las sanciones disciplinares se basan en el Reglamento Interno de la Guardia y pueden variar entre advertencia verbal o escrita, suspensión o despido.

Segundo Plan Municipal de Seguridad

La Alcaldía de Diadema elaboró el Segundo Plan Municipal de Seguridad el 12 de agosto del 2005. Elaborado en conjunto con el Instituto Soy de la Paz ("Sou da Paz"), el Plan tiene el objetivo de ampliar y perfeccionar las acciones ya efectuadas y que lograron reducir la violencia en el municipio. La ciudad se transformó en la referencia nacional e internacional de caso exitoso en acciones integradas e innovadoras en el área de seguridad.

El Segundo Plan es resultado de un intenso debate público, desarrollado a través de audiencias realizadas en las cinco regiones de la ciudad, además de la Conferencia Municipal de Seguridad, que contaron con la participación de más de 400 liderazgos comunitarios dispuestos a ampliar el ejercicio colectivo de construcción de la paz. La contribución de la sociedad resultó en un plan con 17 compromisos e innumerables desafíos que involucran el poder público, la sociedad organizada y la comunidad, además de las policías Civil y Militar y Guardia Civil Municipal.

Para mantener una evaluación permanente del seguimiento del Segundo Plan de Seguridad, un Comité de Gestión cuenta con representantes de las secretarías municipales, además del Instituto Soy de la Paz ("Sou da Paz") y el propio alcalde José de Filippi Júnior.

Programas importantes son desarrollados por guardias municipales, como el Educando para la Vida, dirigido para alumnos de 4ª y 7ª grados, con el objetivo de evitar el uso y abuso de drogas. Cerca de 2700 estudiantes fueran preparados por instructores capacitados por la Asociación Nacional de Prevención de Uso y Abuso de Drogas (Anpuad) y actúan hoy como multiplicadores. La GCM también realiza el Clubecito de la Guardia en locales señalados con mayores índices de hechos violentos por el Mapeo de la Criminalidad,. Otro aspecto importante del Segundo Plan es el compromiso con la calificación y recalificación de la Guardia Civil Municipal (GCM), que ya ejerce un trabajo policial preventivo y comunitario.

La Red de Asistencia a las Víctimas de Violencia Sexual (RAVIS) cuenta con guardias municipales femeninas para acompañar mujeres víctimas de violencia sexual, desde el momento en que entran en unidades de salud o de delegación hasta que son trasladadas a un lugar seguro, sea su casa o la Casa Abrigo de la región.

El Segundo Plan prevé la contratación de más guardias y bases móviles con el objetivo de perfeccionar el trabajo y potenciar la mayor articulación con las policías Civil y Militar. Con este plan, la juventud será el blanco de una investigación para identificación de su perfil. Las políticas públicas de prevención a la violencia tendrán un abordaje transversal, para que los ejecutores puedan establecer un mejor diálogo con los jóvenes, a fin de conocer sus demandas en el área de seguridad.

El Segundo Plan se basa en tres ejes, 17 compromisos y diversos desafíos y acciones.

a) Criminalidad y factores potenciadores

Compromiso 1 – Intensificar la reducción del número de homicidios.

Compromiso 2 – Crear e implementar políticas públicas innovadoras de prevención de la violencia volcadas en la juventud.

Compromiso 3 – Combatir la violencia intrafamiliar.

Compromiso 4 – Colaborar en las acciones de combate al tráfico de drogas.

Compromiso 5 – Promover la Cultura de Paz en las escuelas.

Compromiso 6 – Combatir la sensación de inseguridad.

Compromiso 7 – Desarmame.

Compromiso 8 – Difundir la Cultura de Paz como estrategia contra la Cultura de Violencia.

Compromiso 9 – Garantizar la tolerancia y la diversidad de identidades en las políticas públicas de seguridad.

Compromiso 10 - Cámaras de seguridad: establecer un conjunto de reglas y límites de utilización.

B) Gestión

Compromiso 11 - Ampliar la articulación de la Secretaría de Defensa Social con las otras secretarías del municipio.

Compromiso 12 – Crear canales alternativos de participación popular en la gestión de la Secretaría de Defensa Social.

Compromiso 13 – Invertir en la formación y en el perfeccionamiento de la Guardia Civil Municipal como órgano comunitario y preventivo.

Compromiso 14 - Incrementar el sistema de informaciones criminales.

Compromiso 15 - Evaluación de la ejecución e impacto del Plan.

C) Urbanización

Compromiso 16 - Desarrollar nuevas etapas del proceso de cierre de bares.

Compromiso 17 - Inversión en la creación, revitalización y mejora de espacios públicos.

Desde La implementación del Segundo Plan Municipal de Seguridad se han ejecutado, entre otras, las siguientes acciones:

· Centro Integrado de Vídeomonitoreo: Inaugurado en mayo de 2006, en este Centro trabajan servidores de la Guardia Civil Municipal, del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU), y del Departamento de Tránsito y Defensa Civil, que potencian su atención con equipos y recursos avanzados que posibilitan imágenes de alta definición y el uso de sistema de radio para el contacto con los equipos externos. El objetivo es reforzar aun más la integración de las fuerzas policiales de la ciudad y los servicios de salud, defensa civil y tránsito, optimizando las operaciones de prevención y socorro. El Centro utiliza imágenes transmitidas por 30 cámaras de seguridad, fijas y móviles con zoom de dos kilómetros, instaladas en locales apuntados como preocupantes por el Mapeo de la Criminalidad.

· Telecentro: Creado en julio de 2006, el Telecentro del Programa Seguridad y Educación al Alcance de Todos (SEAT) busca potenciar la formación de guardias municipales y policiales militares y civiles por la Internet en cursos puestos a disposición por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de la Justicia (Senasp) y Academia Nacional de Policía. El local cuenta con una tele-sala, que tiene cuatro canales corporativos exclusivos de la Senasp y cada uno de estos canales permite el complemento de los cursos vía Internet; una web sala, una sala de tutoría y otra de conexión. En total, son 15 computadoras para los alumnos, cuatro para los tutores de los cursos y un servidor, instalados en la base de la Guardia Civil Municipal.

· Mediación de conflictos: Busca reducir aún más la violencia en el Municipio y difundir la Cultura de Paz como alternativa para resolución de conflictos familiares, comunitarios y sociales. Los mediadores tienen el papel de facilitar el diálogo entre personas en conflicto, principalmente las que residen en núcleos habitacionales, que tengan manifestado una eventual intención de acuerdo, de forma que las relaciones personales puedan ser restauradas y mantenidas a lo largo del tiempo en un ambiente más saludable y constructivo. La Alcaldía capacitó 88 facilitadores, que identifican las situaciones de conflicto en las comunidades, y encaminan a las personas al Núcleo de Mediación. Otros 20 mediadores promueven el diálogo entre las partes en conflcito para que lleguen a un acuerdo satisfactorio para ambas.

Participación ciudadana

Toda la coordinación de las políticas públicas de prevención y combate a la violencia está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Defensa Social (SDS). La participación popular tiene, asimismo, un papel fundamental en Diadema. Es la garantía de democratización de la gestión pública, una vez que promueve la inclusión de diferentes representantes de la sociedad civil en la construcción, implementación y evaluación de las políticas sociales. Garantizar la representatividad de la población del Municipio es una forma de identificar los segmentos y realidades diversas que coexisten en la ciudad. Este es un paso fundamental en el diagnóstico de los problemas y en la elaboración de políticas específicas y eficaces.

Diadema tiene en su historia una larga tradición de participación popular. Los movimientos sociales de la región tienen una trayectoria de conquistas y trabajos conjuntos con el Poder Público. En el campo de la seguridad no podría ser diferente. Las políticas de prevención adoptadas por la Secretaría de Defensa Social siempre contarán con un diálogo amplio con la comunidad. Los resultados positivos de esa integración indican que la ampliación de la participación popular solamente viene contribuir con la reducción de la criminalidad.

Prevista en la Constitución Federal, la participación popular en la esfera municipal se puede dar en forma de consejos consultivos o deliberativos, foros y asociaciones. La presencia de, por ejemplo, asociaciones de barrio, comisiones de padres o grupos juveniles en la elaboración de las políticas de seguridad, o en la forma de audiencias públicas, son prácticas que garantizan la llegada al Poder Público de demandas que benefician el bienestar colectivo.

El Alcaldía ya está trabajando con organizaciones no gubernamentales y con la iniciativa privada en el campo de la prevención. Podemos citar como ejemplos el caso del proyecto "Adolescente Aprendiz", que promueve la complementación escolar y profesionalización de jóvenes, o con las iglesias durante la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas, promovida por el gobierno federal.

En los últimos años, la Alcaldía de Diadema, en una estrategia de perfeccionar la formulación de las políticas municipales de seguridad, está invirtiendo en diagnósticos y consultarías técnicas. En el año de 2004, el Instituto Latinoamericano de las Naciones

Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) realizó un diagnóstico trazando un cuadro de la criminalidad en la región y de las políticas en curso en el municipio. En ese mismo año, el Instituto Sou da Paz trabajó en conjunto con la Alcaldía para la realización de una investigación y la elaboración del Segundo Plan Municipal de Seguridad.

El trabajo con la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp) es otra importante acción de la Alcaldía en el desarrollo de investigaciones científicas para ampliar el conocimiento sobre el perfil de la población, como en el consumo del alcohol relacionado a los conductores de vehículos del municipio y adolescentes.

Conclusión

Para comprender, prevenir y combatir la violencia es preciso interpretarla como un fenómeno con motivaciones de orden económico, social, urbanístico y político, siendo posible hablar de un conjunto de causas: desigualdad social, desempleo, el no ejercicio de la ciudadanía plena, la no garantía de los derechos y la violencia institucional, entre tantas otras. En este sentido, el combate a la violencia y la criminalidad demanda acciones integradas, como las presentadas en ese trabajo.

Consecuentemente, la multiplicidad de causas también puede ser percibida en la diversidad de los resultados de un programa de prevención y combate a la violencia. De forma general, el principal beneficio de todo este trabajo será la continuidad del proceso de reducción de los índices de criminalidad en el municipio, sobretodo de los crímenes contra las personas.

Sin embargo, sabemos que lo que subsidia tal disminución son los resultados en otras esferas sociales. Estamos hablando de instituciones sólidas y, por eso, más eficientes, mejoría del ambiente urbano, diversidad de políticas para segmentos específicos, como la juventud, más seguridad y mayor sensación de seguridad, así como más calidad de vida para los habitantes de Diadema.

Vale recordar que Diadema es hoy una referencia en el campo de la seguridad ciudadana. Su experiencia ha sido tomada como un ejemplo nacional e internacionalmente. Podemos así decir que la realización del proyecto aquí presentado va a contribuir, también, para el perfeccionamiento de las políticas públicas de seguridad en Brasil, creando modelos eficaces, que podrán ser replicados en otros municipios.

Para finalizar, expresar la filosofía que mueve la consolidación de una Diadema Segura: "Promover la Cultura de Paz es prevenir y buscar la resolución pacífica de conflictos, considerando los valores basados en el respeto mutuo, individual, a todas las formas de vida y en los derechos humanos; rechazo a cualquier forma de violencia; práctica del consumo responsable; incentivo a la tolerancia, solidariedad, libertad de expresión y diversidad cultural".

Información y seguridad local:

La experiencia de Quito

GUSTAVO A. LALAMA H.

Coronel de Estado Mayor Conjunto en Servicio Pasivo, Gustavo Lalama es Licenciado en Administración y Ciencias Militares y Diplomado en Seguridad Continental por el Colegio Interamericano de Defensa (Washington D.C.).

Es miembro del Consejo Metropolitano de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito, miembro de Comité Técnico del Observatorio Metropolitano de Seguridad y Director Ejecutivo de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la capital ecuatoriana.

Fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional y actualmente también ejerce como profesor de Geopolítica de la Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre y el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Introducción

La inseguridad y violencia se han convertido en una de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos locales, puesto que la seguridad afecta a la calidad de vida de la población que habita las ciudades. Este es un fenómeno que, a pesar de obedecer a un proceso más o menos prolongado, ha entrado en crisis y se ha evidenciado durante los últimos años. Un fenómeno que ha encontrado unas instituciones locales con estructuras inadecuadas o inexistentes para afrontarlo y a sus autoridades sin la experiencia necesaria para asumir este complejo reto.

Generalmente la inseguridad suele definirse a partir del número de hechos delictivos de carácter violento. Sin embargo, hay quienes plantean que el concepto de inseguridad se construye socialmente a partir de la percepción que la ciudadanía se formula[1]. En consecuencia, la inseguridad no puede reducirse al registro de los hechos violentos y delictivos ocurridos diariamente. Estas dos visiones respecto de la seguridad (o, inseguridad), generan diferentes formas de aproximación, entendimiento y definición del problema, lo que determina que existan variadas y diferentes propuestas de políticas, estrategias y acciones, según la concepción y visión que tengamos al respecto.

Los ciudadanos generalmente construyen su percepción social a partir de su experiencia, de la información o rumores provenientes de sus vecinos, amigos y en particular de los mensajes e imágenes que trasmiten los medios de comunicación que generalmente universalizan determinados casos aislados de violencia y delincuencia. En el año 2000, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) asume el tema de la seguridad ciudadana al incorporarlo en su Agenda Política y de Gestión. Incorporación que se produce con el inicio de la primera administración del actual Alcalde reelecto, el General Paco Moncayo. El relativo corto plazo de asunción municipal del tema vuelve un tanto prematuro y difícil evaluar adecuadamente los resultados alcanzados.

1 Según Milton Benitez (2002), la percepción del mundo se da sobre base de dos visiones distintas: la del ojo y la de la mente. La primera capta el mundo real y concreto. La segunda, en cambio, capta el modo de ser del mundo como ética y moralidad.

La reelección del General Moncayo en el 2004, constituye el reconocimiento y la renovación de respaldo que la ciudadanía del Distrito ha brindado a su autoridad. Esto ha permitido dar continuidad al trabajo desarrollado en todos los ámbitos, y, en concreto, al de la seguridad y convivencia ciudadana.

Cabe reconocer que en el caso de Quito, el conocimiento y gestión de la seguridad inicialmente se inspiró en experiencias de otras ciudades de la región. En efecto es posible reconocer en sus proyectos y acciones algunas prácticas e instrumentos aplicados en varias ciudades de América Latina. Esto nos lleva a valorar y privilegiar la importancia de contar con oportunidades y espacios como el de esta Conferencia Internacional "Experiencias exitosas de seguridad ciudadana en América Latina" para sistematizar e intercambiar información respecto de iniciativas, lineamientos de políticas, evaluar resultados y analizar la posibilidad de aplicarlas a nivel local.

Se me ha pedido desarrolle una visión respecto de la experiencia del Distrito Metropolitano de Quito en lo referente a la importancia de la información en la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana En este marco, considero necesario presentar alguna información general de la ciudad de Quito, luego, algunas reflexiones relacionadas con la seguridad en los gobiernos locales, desde la perspectiva de las políticas aplicadas en el Distrito. Posteriormente, y en relación con el tema específico de este trabajo, explicaremos el proceso de institucionalización seguido por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, la metodología de producción de información respecto de la magnitud y evolución de la violencia y delincuencia, así como los espacios de análisis, generación de conocimiento y debate sobre temas de seguridad, para, finalmente, presentar algunas experiencias positivas y los retos que se avizoran para el futuro.

Estas reflexiones de ninguna manera pretenden constituirse en un referente de gestión de la seguridad que garantiza el éxito. Se orientan, más bien, a compartir la experiencia en el tea de la seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. Debo destacar que buena parte de las reflexiones y propuestas que se formulan en esta ponencia se fundamentan en los diferentes trabajos de sistematización realizados en la Corporación de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, así como, en mi experiencia acumulada a través de los cuatro años de trabajo estrechamente ligado a los diversos niveles de decisión y gestión de la seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito.

1. Situación de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito

Quito tradicionalmente fue percibida como una ciudad tranquila y pacífica. Con características más bien de una ciudad media[2], pero con los problemas propios de los de una gran urbe, entre los que se pueden destacar: el crecimiento y agudización de la pobreza, la inseguridad jurídica, impunidad, desestructuración familiar, el deterioro del sistema educativo fiscal, el incremento de la emigración con graves efectos en la estructura familiar, inmigración indiscriminada y sin control desde Colombia y Perú con preocupantes impactos en la dinámica económica y social.

Sumado a lo anterior, encontramos un preocupante proceso de desinstitucionalización del aparato público, que, entre otros aspectos, ha incidido en el deterioro de la paz y convivencia social de los ecuatorianos y de los habitantes del Distrito Metropolitano. El contexto descrito explica, en buena medida, la irrupción de un sentimiento de inseguridad agudizado durante estos últimos años.

Las múltiples manifestaciones de la violencia y delincuencia, su carácter multicausal y, sobre todo, el aumento sostenido de su incidencia en la vida diaria, afectaron significativamente la calidad de vida de la ciudadanía quiteña, factor que condujo a la decisión de la autoridad municipal a intervenir, en forma complementaria en el enfrentamiento del tema.

Las ciudades capitales -Quito no es la excepción- generalmente sintetizan los problemas, logros y contradicciones estructurales y coyunturales presentes en el ámbito nacional. Es más, en estas ciudades se agravan los factores negativos del medio, especialmente los relacionados con la violencia y la delincuencia. Las capitales tienden a concentrar los factores negativos de la crisis estructural y coyuntural del Estado.

Según información recogida del Informe sobre la Seguridad y Violencia, elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador, el país ha tenido un crecimiento permanente y sostenido de la violencia durante los últimos 20 años, alcanzando una tasa de 14,8 homicidios por 100 mil habitantes en 1999.

2 En el Distrito Metropolitano de Quito habitan alrededor de 2.000.000 de personas en un territorio que alcanza un área de 12.000 kilómetros cuadrados. Declarada por la UNESCO como la primera ciudad "Patrimonio Cultural de la Humanidad", Quito conserva el más importante Centro Histórico de América Latina.

Esto supone que en el Ecuador se duplicaron las tasas de homicidios en las dos últimas décadas. En ese contexto, Quito igualmente experimentó un dramático aumento de los casos delictivos, fenómeno que incidió en el mayor grado de percepción de inseguridad ciudadana. Esta realidad se tornó más sensible, por cuanto la ciudadanía quiteña tradicionalmente ha tenido bajos niveles de tolerancia frente al delito y la violencia.

La Seguridad Ciudadana y el Gobierno Local

El concepto de seguridad ciudadana es relativamente reciente en el Ecuador y no se ha desarrollado desde la perspectiva de los municipios. Esta competencia estatal, de acuerdo a la Constitución y Leyes, es responsabilidad del Gobierno Nacional. Legalmente la Policía Nacional del Ecuador tiene como misión "garantizar la seguridad y el orden públicos", tal y como consta en la Constitución Política vigente. Esta norma constitucional determinó que la seguridad se limite a las acciones que la policía desarrolle en este ámbito, resultando invisibles otras causas de riesgo, su articulación con los niveles locales y la participación de la población. En otras palabras, no permitió la visualización de multidimensionalidad del tema.

En agosto del 2004 y como resultado de la tendencia de cooperación y coordinación de las municipalidades con la ciudadanía en el ámbito de la seguridad ciudadana, el Congreso Nacional aprueba el Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley incluye varios temas fundamentales para la Gestión Municipal, en el ámbito de la seguridad ciudadana, se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- La posibilidad de que las municipalidades puedan ejecutar obras o prestar servicios con la participación de entidades privadas sin finalidad de lucro o en mancomunidad con otras municipalidades.
- Colaboración y coordinación con la Policía Nacional en protección, seguridad y convivencia ciudadana. Y, más concretamente, la incorporación de un inciso sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana, conforme al cual, la administración municipal cooperará y coordinará con la Policía Nacional en los siguientes aspectos:
    - = Formulación de políticas locales sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana[3].
    - = En la definición de formas de coordinación para la seguridad.

3 Esta reforma posibilitaría que en este año se promulgue la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito.

- Contribución al financiamiento de la seguridad ciudadana.
- Participación en los procesos de evaluación, así como la elaboración de planes de protección a la población en riesgo.

Esta nueva concepción y responsabilidades que la Ley atribuye a las municipalidades conlleva un conjunto de políticas y programas que se han incorporado en el marco de la relación entre el municipio y las instituciones de seguridad. Cabe resaltar que este nuevo marco legal recogió algunas políticas y actividades que el Municipio del DMQ venía ejecutando desde el inicio de la actual administración municipal. Actualmente, se encuentra en trámite de publicación la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadana, norma municipal que busca regular y normar las actividades de la Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito. Este importante avance sin duda constituye un gran paso en el proceso de institucionalización del tema de la seguridad en el nivel local.

2. Políticas de Seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito

El Municipio del DMQ ha definido una Política de Seguridad sobre la base de los principios: prevención, ciudadanía, integralidad y convivencia.

Prevención, por que se entiende que la violencia debe enfrentarse, antes de que se produzca y genere impactos, mediante la prevención institucional a través de instituciones fuertes, legítimas y eficientes. La prevención situacional a través de acciones orientadas a eliminar las causas estructurales, económicas, sociales y culturales por parte de las instituciones de seguridad, particularmente la policía, mediante, acciones de inteligencia policial y respuesta temprana a los fenómenos.

Ciudadanía, por que se orienta a la ciudadanía como principio y fin de sus acciones, enfocándola desde los derechos y obligaciones y buscando la participación y la cultura ciudadana de seguridad.

Integralidad, entendiendo que las políticas de seguridad ciudadana deberán desarrollarse a través de una política coordinada y articulada que involucre y comprometa a todos los actores, buscando establecer un verdadero sistema global de intervención.

Convivencia, enfocando sus acciones y políticas a lograr un sistema que asegure el bienestar y el respeto de los derechos ajenos.

Objetivos: Las políticas municipales en materia de seguridad y convivencia ciudadana están orientadas a alcanzar los siguientes objetivos:

a) Mejorar los niveles de seguridad y la calidad de vida, relacionada con la percepción de la inseguridad, de los habitantes del Distrito.

b) Asumir el control efectivo de la violencia en todas sus expresiones.

c) Contribuir al logro de niveles adecuados de convivencia ciudadana.

d) Brindar especial apoyo a los grupos vulnerables y socialmente estigmatizados.

e) Mejorar la operatividad de las instituciones integrantes del sistema, a fin de dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad.

f) Asegurar la proximidad entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de los temas de seguridad y convivencia.

g) Permitir el uso seguro de los espacios públicos y las vías de circulación.

h) Potenciar acciones preventivas como instrumento para impedir atentados contra la seguridad y la convivencia ciudadanas.

Estos objetivos están encaminados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito, fortalecer las instituciones del Sistema Metropolitano y reducir la violencia.

3. Estructura municipal para la seguridad

La institucionalidad creada por el Municipio ha permitido mejorar la gobernabilidad en materia de Seguridad y Convivencia en los ámbitos de las políticas y de la gestión:

- **Instancia de aprobación de políticas:** Integrada por el Concejo Metropolitano, Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Consejo Metropolitano de Seguridad, los consejos zonales de seguridad y los comités de seguridad por sectores territoriales.
- **Instancia de gestión:** Conformada por la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia con su estructura de seguridad en todas y cada una de las Administraciones Zonales[4], la Policía Metropolitana, el Sistema de Emergencias Médicas, el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano y la Corporación Metropolitana Seguridad y Convivencia Ciudadana.

4 Para su administración municipal, Quito está dividido en ocho jurisdicciones o Administraciones Zonales, cada una con sus autoridades en los diferentes ámbitos de la gestión municipal, incluida la seguridad ciudadana

Un elemento fundamental en la estructura institucional para la gestión de la seguridad constituyen las Jefaturas Zonales de Seguridad y Convivencia, dependientes de la Dirección Metropolitana de Seguridad. Jefaturas que se fundamentan en la Ordenanza de Organización Administrativa Territorial del Distrito Metropolitano de Quito[5] , que establece la conformación de ocho zonas metropolitanas y dos delegaciones. Esta organización ha permitido un acercamiento directo hacia la comunidad en todos los campos del quehacer municipal. La experiencia ha demostrando que la seguridad ciudadana tiene un alto componente de carácter territorial, lo cual obligó a aplicar políticas, estrategias y acciones que se ajusten a las diversas realidades y dinámicas propias de cada una de las zonas y barrios del Distrito Metropolitano de Quito.

Esta política de seguridad está orientada a enfrentar la inseguridad, de acuerdo a la situación concreta de los diferentes sectores y barrios, puesto que la magnitud y naturaleza de la delincuencia, la inseguridad y la percepción de inseguridad difieren considerablemente de un vecindario al otro. Asimismo, debido al carácter local de muchos problemas de convivencia, el barrio constituye el mejor contexto organizativo para definir una prevención del delito.

La importante infraestructura física desarrollada a través de Unidades de Policía Nacional con sus repartos de Policía Comunitaria, Unidades de Bomberos y Emergencias Médicas (911), adecuadamente distribuidas en las jurisdicciones de las Administraciones Zonales, permiten desconcentrar la gestión de seguridad y comprometer la responsabilidad de las autoridades en este importante nivel de gestión municipal.

Esta red metropolitana de seguridad posibilita que los funcionarios en todos los niveles utilicen su autoridad política y asuman la responsabilidad en la lucha contra la delincuencia. Sin este compromiso, la confianza de la comunidad, la calidad de vida de nuestras ciudades y los derechos humanos se verían amenazados.

5 Las Administraciones Zonales fueron creadas como unidades responsables de desarrollar dos ejes estratégicos básicos de la administración municipal: La Descentralización- Desconcentración Institucional y el Sistema de Gestión Participativa.
El primero de esos ejes posibilita una atención más directa, inmediata y permanente del Municipio a las zonas, sectores urbanos y parroquias rurales del Distrito; el segundo articula la intervención directa y activa de la ciudadanía en la gestión de gobierno local, incluido el tema de la seguridad ciudadana.
En dicha Ordenanza se crearon las siguientes Administraciones Zonales: En dicha Ordenanza se crearon las siguientes Administraciones Zonales: Administración Zona Equinoccial (La Delicia); Administración Zona Sur (Eloy Alfaro);Administración Zona Calderón; Administración Zona Centro (Manuela Sáenz); Administración Zona Valle de Los Chillos; Administración Zona Norte (Eugenio Espejo); Administración Zona de Tumbaco; Administración Zona Quitumbe.Este proceso de desconcentración se fundamenta en la Ley del Distrito Metropolitano, que constituye la Ley pionera de desconcentración y descentralización municipal en el Ecuador, proceso iniciado en la década pasada.

Entre sus tareas fundamentales, las Jefaturas Zonales de Seguridad tienen la de capacitar, organizar y promover la participación de la ciudadanía como un mecanismo válido de prevención general del delito y comprender la importancia de poner en práctica medidas eficaces para lograr comunidades más seguras y alejar el delito y la violencia. Como se anotó anteriormente, la experiencia nos demuestra, que los conflictos se producen con una influencia importante de carácter territorial, consecuentemente son las autoridades seccionales y la propia comunidad las que se encuentran mejor situadas para dar una respuesta tanto a las causas que originan los conflictos como a sus consecuencias. Esta racionalidad de jurisdicción territorial ha permitido la optimización en la asignación de recursos, una coordinación más eficiente entre la Policía Nacional, las Administraciones Zonales y la comunidad, y una efectiva acción de veeduría por parte de la ciudadanía. Todo esto en el marco de un proceso de desconcentración, en la perspectiva de la descentralización de la seguridad ciudadana.

4. La información y la seguridad ciudadana

Uno de los factores clave para la definición de políticas de seguridad es el relacionado con la información y conocimiento de la situación de inseguridad, el seguimiento y la etiología de la violencia. Conocimiento que es sin duda un instrumento fundamental para la medición de impactos y para la toma de decisiones.

Pretender proporcionar información completa sobre la magnitud y tipos de violencia no es posible plenamente. La negativa de las víctimas para denunciar, argumentando varias razones para no hacerlo, la actitud negligente de las instituciones responsables al ser juez y parte en la gestión de seguridad, la falta de sistemas adecuados de registro y validación de la información disponible, entre otros aspectos, dificultan la tarea de recolectar y generar información procesada que contribuya al diseño e implementación de políticas encaminadas a la prevención y control de la violencia y delincuencia. La dispersión de las fuentes de información, la inexistencia y disimilitud de datos, las dificultades para definir y clasificar los tipos de violencia, las diferencias culturales de los denunciantes, etc., obstaculizan aun más la recopilación de los datos y su posterior procesamiento.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

El Municipio de Quito, a través un Convenio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias

Este es un espacio que ha facilitado un desarrollo teórico y la producción de información útil y confiable. Se trata de propiciar instancias válidas para la estructuración de una política integral para enfrentar el tema de la inseguridad, no sólo orientando los esfuerzos hacia el control y la represión, sino, sobre la base de un mayor conocimiento de la temática, generar nuevas ópticas para enfrentar este problema. Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas públicas, mediante procesos investigativos que combinen aspectos teóricos-analíticos y descriptivos.

La incorporación de nuevos instrumentos tecnológicos, entre los que se puede destacar la Central Metropolitana de Atención Ciudadana CEMAC 101, la red informática interinstitucional de recopilación y validación de datos, constituyen una plataforma importante de instrumentos para contar con datos estadísticos reales respecto de la incidencia delincuencial y la violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.

El Observatorio Metropolitano ha presentado hasta el momento siete informes semestrales. Estos documentos presentan información sobre aspectos importantes de la incidencia delictiva y la violencia en el DMQ. El esfuerzo y trabajo interinstitucional ha permitido contar con un sistema de información único y cada vez más confiable, capaz de proporcionar datos debidamente analizados y depurados en forma conjunta entre las instituciones participantes en el Observatorio. Contar con esta importante herramienta informativa y de análisis ha permitiendo disponer de datos fundamentales para la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de la gestión de seguridad en el DMQ.

Objetivos del Observatorio

El Observatorio ha concentrado su quehacer fundamentalmente en el área de la delincuencia y la violencia. En ese sentido, los objetivos se pueden resumir en los siguientes:

- Recolección y consolidación de la información sobre delitos, con especial énfasis en aquellos delitos de impacto social.
- Contar con una Línea Base cuantitativa sobre la situación de seguridad a nivel del Distrito Metropolitano de Quito y su evolución histórica y espacial.
- Proporcionar y recibir información que posibilite el diseño y aplicación de políticas y estrategias así como la evaluación de los resultados alcanzados.
- Fortalecer la capacidad institucional para la generación e implementación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana a través de la permanente actualización tecnológica.

- Investigación permanente y análisis de la incidencia que permita la comprensión de los fenómenos delictivos.
- Socialización y difusión de información y conocimientos sobre seguridad y convivencia a través de diferentes medios de comunicación.

El proceso de recopilación y registro de la información se realiza mediante aplicaciones informáticas instaladas en cada institución de registro del Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (SMSC). Posteriormente, se transfieren, a través de la red interinstitucional, los datos al OMSC para que sean almacenados, procesados, analizados y, finalmente, difundidos a los usuarios e instancias de gestión de la seguridad.

El SMSC se ha consolidado progresivamente en toda su estructura orgánica, funcional y material. Se ha incorporado personal técnico, el mismo que ha aportado efectivamente a su fortalecimiento, a través del diseño de aplicaciones informáticas (software) y el afinamiento permanente de los criterios y métodos de recolección y clasificación de información de las instituciones fuentes de información. Paralelamente, se han incorporado importantes componentes informáticos, mediante la instalación de hardware de primera tecnología, configurándose las redes locales (LAN) en cada una de las instituciones y se espera que este año se concluya con la instalación de la red WAN, soporte informático que garantizará mejores niveles eficiencia y seguridad al sistema.

Actualmente, está en capacidad de recolectar y consolidar la información proporcionada por las instituciones, georeferenciar los datos registrados e incorporar nuevos datos para interrelacionarlos, con la finalidad de atender las demandas de información procesada por parte de las instancias de análisis y toma de decisiones.

Una adecuada visión multidimensional de la inseguridad debe contemplar un sistema de información y análisis sobre los siguientes aspectos: estructura familiar y su desarrollo, valores sociales de los grupos en riesgo, análisis de las condiciones demográficas, sociales y económicas en que desarrollan su vida los grupos en riesgo, desarrollo de encuestas de victimización que evidencie la percepción de la ciudadanía acerca del desarrollo y evolución de la criminalidad, realidad económica en la que se desarrollan las actividades ilegales, modalidades delictivas y su evolución, definición de áreas conflictivas de la ciudad, situación del sistema de rehabilitación social, tanto para los menores como para los mayores, situación del sistema de justicia, situación de las fuerzas de seguridad y su

presupuesto, transparencia y calidad del gasto y de las inversiones, análisis de las encuestas oficiales sobre delitos y actos ilícitos con el objetivo de definir criterios generales para tornar más creíbles ese tipo de informaciones.

El OMSC busca crear una mirada multidisciplinaria sobre el problema, que excede largamente el marco de las decisiones meramente policiales u operativas. Consecuentemente, la información procesada que ofrece a los diferentes niveles de toma de decisión considera esta realidad.

La información que requiere un mando policial debe estar orientada básicamente a sus necesidades operativas, con elementos relacionados con las características, tipo de delito, incidencia, territorialidad, temporalidad y otros aspectos pertinentes. En el caso de las instancias de aplicación de políticas de seguridad y convivencia, la información debe ser más amplia y contener elementos relacionados con la causalidad. Esta debe posibilitar una visión más amplia y compleja del fenómeno, que posibilite la definición de políticas que van mucho más allá de los aspectos estrictamente policiales. La oportunidad, pertinencia, jurisdiccionalidad, entre otros factores deben ser considerados para la generación, difusión y uso de la información

Fuentes de información

Se entiende por fuentes información aquellas instituciones, instalaciones, equipos o personas que generan o proporcionan información relacionada con la seguridad ciudadana. En el ámbito de la seguridad ciudadana, la información no debería limitarse a aspectos relacionados con la violencia y la delincuencia. Estas fuentes deberían incluir estadísticas, datos de prensa, noticias, estudios, investigaciones, documentos referenciales sobre aspectos de seguridad y otros que tengan pertinencia para los propósitos de aclarar las circunstancias de seguridad. Las fuentes por su naturaleza pueden ser cuantitativas o cualitativas.

Entre las primeras se pueden mencionar las estadísticas de denuncias, las encuestas de victimización, los registros de detenidos y otros datos numéricos relacionados con la violencia y delincuencia. Las cualitativas incluyen aquella información producida por la ciudadanía, la academia y otros actores del SMSC. Tienen que ver no sólo con las percepciones ciudadanas, sino con la causalidad de los problemas de seguridad que afectan a la ciudadanía y además plantean posibles soluciones.

El proceso de generación de información

Contar con información oportuna, pertinente y útil para el diseño de las políticas de seguridad y toma de decisiones en la gestión de seguridad constituye un factor que debe orientar la búsqueda y generación de información por parte del Observatorio Metropolitano.

Las instituciones y autoridades encargadas del diseño de políticas deben definir cuáles son las necesidades de información para aclarar determinadas situaciones de inseguridad y fenómenos que deben ser observados: el tipo de delito, incidencia, la territorialidad, edad y sexo de victimas y agentes de la violencia, entre otros aspectos, permiten obtener información sobre la tendencia delictiva, nuevas técnicas empleadas por la delincuencia y características de los diferentes delitos.

La generación de información procesada conlleva importantes esfuerzos por parte de diferentes instancias del sistema de información. A continuación, se resumen las actividades contempladas en el proceso.

Recolección de información

Este es un paso fundamental que implica aproximarse a las instituciones que disponen o producen información. Existen fuentes de información de carácter público y privado.

Es necesario contar con información que nos permita caracterizar adecuadamente la ciudad o localidad, desde la perspectiva de la seguridad y convivencia. Datos relacionados con la población, el escenario geográfico, estadísticas de denuncias, tipo de delitos, aspectos relacionados con la actividad de la ciudad, etc. que además de las cifras nos evidencien las tendencias de victimización, sensación de miedo o temor de la ciudadanía, niveles de denuncia, participación ciudadana, confianza en las autoridades, etc.

A continuación, se presentan algunas reflexiones respecto del proceso de recopilación de datos y generación de información útil para el diseño y aplicación de políticas.

- La recolección de hechos no debe ser sólo un registro de datos. Es necesario tratar de descubrir tras la apariencia de los fenómenos su verdadera esencia, su naturaleza interna. En otras palabras, no basta mirar los hechos en el nivel visible o en la apariencia en que se presentan para revelar su sentido, puesto que no es en la apariencia en donde se dan realmente los hechos.

- El dato por si solo no proporciona explicación, para lograrla se requiere pensar, abstraer en busca de las posibles interacciones, nexos y relaciones con otros aspectos de la realidad, de lo contrario el dato nace muerto.
- El dato se construye desde su expresión apariencial, o fenoménica, aprehensión que se halla mediada por el concepto con el cual nos aproximamos a la realidad, así como por los intereses, juicios, experiencia de quien crea o registra la realidad.
- El dato no tiene sentido por si mismo, sino que para descubrirlo, es necesario que sea colocado en el contexto del cual fue extraído, así como de las causas que lo generaron.
- El dato no significa nada si se encuentra aislado, éste cobra sentido en la totalidad de la que forma y en el sistema teórico que lo interpreta. Sus significados se hallan ocultos, por lo que es imprescindible investigar las causas que le dan sentido, de allí que sea necesario radiografiar al dato para descubrir su estructura.
- Los hechos registrados o producidos por diversas fuentes son eventualmente transformados en información.
- Todo proceso de investigación está atravesado por factores culturales y sociales que desempeñan un papel importante en la construcción de explicaciones, de allí que el dato sea apenas una pista o un indicador que presenta una parte de la realidad.
- La identificación de los elementos esenciales, así como de las articulaciones con los otros aspectos de la totalidad o totalidades en que se halla inmerso, permitirá comprender su causalidad y por tanto explicar su sentido.
- El conocimiento de los hechos no se logra en una primera o segunda aproximación explicativa, éste es un proceso permanente que va de lo concreto a lo abstracto y de éste hacia lo concreto, en un proceso interminable.

Procesamiento de la información recolectada

Los datos recolectados sólo cobran sentido cuando son contrastados con los contextos en los que se generan, por lo que deben ser sometidos a análisis de carácter temporal y espacial, relacionarlos con la información de otras localidades y a nivel nacional. Es necesario tener en cuenta que los hechos se producen en espacios geográficos y manifiestan un comportamiento en términos de localidad, por lo que es de gran utilidad la territorialización o georeferenciación de la información. Esto permite apreciar de manera más objetiva las manifestaciones violentas y caracterizarlas en términos espaciales que sea factible de hacerlo.

Como se afirmó, no puede pensarse en una intervención lineal, el análisis debe ser simultáneo a la recolección de la información. El análisis nos permite determinar la magnitud y condiciones de los fenómenos violentos, caracterizar la realidad, identificando los elementos sustanciales que generan o propician la inseguridad y la violencia. Todo esto, posibilita jerarquizar los problemas y priorizar las intervenciones.

Contenidos de la información

Un adecuado sistema de información debe orientar su esfuerzo a identificar aquellos factores que constituyen un problema social y que por lo tanto pueden o no propiciar comportamientos violentos. Así como también, aquellos factores que por su naturaleza y características evitan o reducen el surgimiento y desarrollo de actos violentos. A estos se los denomina factores protectores.

Los factores de riesgo que afectan al fenómeno de la violencia pueden agruparse en tres grandes categorías: los factores sociales, los institucionales y los situacionales.

a) Factores sociales: Se refieren a las condiciones de entorno social, que pueden o no propiciar conductas delictivas. Se expresan en el ámbito de la comunidad, de la familia e individual. La presencia de estos factores deberá propiciar la aplicación de acciones preventivas y correctivas, por lo que no sólo se debe identificar los problemas delictivos, sino que debe ampliarse a la consideración de los aspectos entendidos como problemas comunitarios. Entre los más sensibles podemos considerar los siguientes factores sociales: desempleo, pobreza, consumo de alcohol y drogas, fortaleza de las redes sociales, rasgos culturales relacionados con la violencia, patrones de comportamiento e interacción en el seno familiar, niveles de escolaridad y deserción escolar, influencias de modelos de comportamientos violentos.

b) Factores institucionales: Son aquellos que tienen relación con las características y estructura de las instituciones que tienen incidencia en la inseguridad y violencia. Estos factores, en caso de ser ineficientes podrían propiciar o permitir la inseguridad, y, los otros a atenuar los problemas sociales. Los elementos más destacados de la institucionalidad se relacionan con: La capacidad institucional de la Policía Nacional, la existencia de programas sociales y redes de atención social a la comunidad, la capacidad de las autoridades políticas para afrontar el tema de la violencia y delincuencia, y las condiciones del sistema judicial en relación con la delincuencia.

c) Factores situacionales: Tienen relación con el entorno físico-ambiental que posibilita o no el acometimiento de delitos. Es necesario valorar cuan "defendibles" o seguros son los espacios públicos. Esto sobre la base del criterio de que los delitos se producen de manera diferenciada según la particular relación de oportunidades para delinquir. Supone que el delincuente potencial realiza cálculos racionales, bajo la lógica de costo - beneficio. Es necesario identificar aquellas características de entorno físico y aquellas pautas de comportamiento que benefician la ocurrencia de delitos.

Se pueden determinar los siguientes factores: diseño de desarrollo y crecimiento urbano, estratificación económica de la ciudad, focalización del comercio y actividad económica, áreas de concentración humana, infraestructura de servicios comunitarios, espacios públicos y puntos de encuentro ciudadano, atención de servicios básicos, disponibilidad de vivienda, características del transporte público, condiciones de iluminación de la ciudad.

Uso y difusión de la información procesada

La información debe concebirse como una herramienta de difusión y comunicación, sobre todo con la perspectiva de que esté al alcance de los usuarios que necesitan conocer la situación de seguridad en la ciudad. Esta debe permitir conocer, además, las líneas de acción, los planes implementados y los resultados alcanzados.

La información procesada debe reunir varias características que permitan la utilización por parte de los diferentes usuarios, pues es éste quien define las características de la información que desea.

Un factor fundamental a considerarse en la generación de información procesada, lo constituye la oportunidad de la misma en función del carácter dinámico y cambiante de a realidad social.

Características de la información

- **Coherente:** Relacionada con las necesidades de información para la toma de decisiones.
- **Global:** Presentar información en conjunto, contemplando todos los elementos necesarios.
- **Manejable:** Debe estar al alcance del entendimiento y posibilidades de uso por parte de las instituciones interesadas.
- **Propia**
- **Comunicativa:** Debe estar desarrollada de manera que exprese de manera sencilla los datos e informaciones presentados.
- **Receptiva:** Debe generar espacios de intercambio y la posibilidad de enriquecerse con nuevas informaciones.
- **Pertinente:** Debe atender a los propósitos de la planificación y generación de políticas.

Como se afirmó anteriormente, la información que produce el Observatorio y el Comité Técnico debe obedecer a las necesidades de las instancias de toma de decisiones para el diseño y aplicación de políticas, programas y proyectos.

La información no debe limitarse a la descripción de una realidad ordenada. Las habilidades y la tecnología deben garantizar la disponibilidad de mayores volúmenes de información útil.

El software implementado en las instituciones fuente proporciona un formato específico de registro de los diferentes datos, en función de su naturaleza de los eventos que se deben consignar. Estos formatos permiten determinar la naturaleza del evento, su localización, hora, agente, victima, edad, sexo y toda aquella información que se considere pertinente.

El proceso de generación de políticas requiere no sólo de la disponibilidad de la información proporcionada por el Observatorio, sino que es necesario un análisis más detallado de los fenómenos delictivos registrados. La evidencia de esta necesidad motivó la creación de este espacio de reflexión. En ese marco, surge el Comité Técnico Interinstitucional, el cual, como veremos a continuación, ha cumplido un rol estratégico cada vez más trascendental e importante.

5. El Comité Técnico Interinstitucional para la generación de políticas de seguridad en el DMQ

Antecedentes

Se señaló anteriormente que el tema de la seguridad ciudadana constituye un aspecto nuevo en el Distrito Metropolitano. En consecuencia, existen pocas experiencias e información de la realidad en este ámbito. Con este antecedente, surge la necesidad de contar con un espacio de recopilación y análisis de la información proporcionada por el Observatorio y de creación y acumulación de conocimiento de los diferentes temas y ámbitos de la seguridad y convivencia. Esto permite profundizar en la caracterización del entorno, contexto y situación en la que se producen los eventos delictivos y violentos, e identificar los actores y factores que los rodean, con la finalidad de enriquecer los elementos de análisis que viabilice la toma de decisiones.

En ese contexto, el mes de marzo del 2006 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional, destinado al fortalecimiento de la gestión del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Entre los compromisos mutuos determinados en el mencionado convenio se pueden enumerar los siguientes:

1. Ejecutar una reunión mensual del Comité Técnico Interinstitucional.
2. Organizar y convocar mensualmente un foro sobre temas de violencia y seguridad ciudadana en las instalaciones de FLACSO Sede Ecuador.
3. Preparar Boletines Informativos sobre temas de seguridad y convivencia ciudadana, que serán publicados a través de medios masivos de comunicación.
4. Realizar un curso/seminario sobre el tema medios de comunicación, violencia y seguridad ciudadana.

Actividades desarrolladas por el Comité Técnico

Sin lugar a dudas, la relación interinstitucional propiciada por el Convenio ha alcanzado resultados más allá de las expectativas más optimistas. A continuación, se presenta un resumen de las actividades cumplidas.

Durante 2006, se han realizado nueve Comités Técnicos Interinstitucionales en las instalaciones de FLACSO sede Ecuador. Estos comités son reuniones que el Municipio de Quito convoca mensualmente a las diferentes instituciones para la discusión de los temas considerados de interés que son abordados en los boletines y los foros de seguridad ciudadana. La agenda de las reuniones del Comité Técnico incluye la exposición de temas escogidos, considerados pertinentes al manejo integral de la seguridad, y el análisis de los boletines informativos preparados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad[6].

Foros de Violencia y Seguridad Ciudadana

Constituyen espacios de diálogo y presentaciones de expertos en los temas considerados de interés por parte del Sistema Metropolitano de Seguridad. Se han realizado nueve foros temáticos en 2006.

Los temas definidos para los foros y comités de seguridad han sido, entre otros, el proceso de toma de decisiones en la Policía Nacional; la información y las políticas de seguridad; la situación del sistema carcelario; tenencia de armas e inseguridad en el Ecuador; seguridad turística; presupuesto de la seguridad; mapas georeferenciales sobre la movilidad de la violencia; violencia intrafamiliar y maltrato infantil; y violencia y medios de comunicación.

Asistencia y difusión

A estos eventos regularmente asisten alrededor de 25 personas. La difusión se hace principalmente a través de Internet, mediante una base de datos de aproximadamente 6.000 direcciones. La tecnología nos ha permitido la posibilidad de realizar eventos de carácter internacional. A través de video conferencias se ha podido establecer intercambios de información y experiencias con expertos/y expertas de otras latitudes y discutir los temas desde perspectivas distintas que trascienden, además, el ámbito nacional.

6 A los Comités regularmente han asistido las siguientes instituciones:
La Policía Nacional (Comandancia General, Dirección nacional de Policía Judicial, Policía Judicial de Pichincha, Departamento Médico Legal, SIAT, Dirección Nacional de Tránsito, DINAPEN, Dirección Nacional de Comunicaciones de la Policía, Policía Comunitaria, Jefatura de la Policía Comunitaria del Distrito Metropolitano y la Comandancia de la Policía del Distrito metropolitano de Quito);El Ministerio Fiscal de Pichincha;El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;Dirección nacional de Género; comisarías 1ª , 2ª y 3ª de la Mujer; Dirección Provincial de Salud; Representaciones de Hospitales y Centros de Salud del DMQ; Dirección Metropolitana de Salud; INEC; Cruz Roja; Cuerpo de Bomberos; Dirección Nacional de Registro Civil; FLACSO; Organizaciones Ciudadanas para la Seguridad y Convivencia (Movimiento Marcha Blanca); Empresa Metropolitana de Servicio y Administración de Transporte (EMSAT); Dirección de Emergencias 911; CORPOSEGURIDAD; Coordinadora NNA-MDMQ- UNICEF; Secretaria de Desarrollo y Equidad Social del MDMQ; Presidente de la Comisión de Salud del MDMQ.

Boletines informativos de seguridad ciudadana

Entre las actividades contempladas en el convenio, se contempla la publicación mensual del boletín "Ciudad Segura". Este producto informativo se ha constituido en una herramienta eficaz de consulta académica, periodística y opinión publica en general en temas de seguridad ciudadana.

El boletín "Ciudad Segura" es un trabajo investigativo monotemático. Su estructura interna está compuesta principalmente por un tema central donde se incluye una investigación de mediano alcance a nivel de país sobre un el tema seleccionado para cada boletín. A esta investigación lo acompañan un editorial sobre el tema planteado; una sección de entrevistas a personajes claves; una sección de recomendación de políticas públicas; una sección de cifras internacionales; una sección de recomendación de bibliografía y páginas Web, y una sección dedicada específicamente al trabajo de los medios de comunicación.

Hasta la fecha se han publicado nueve boletines informativos, cuyos contenidos tienen relación con los temas abordados en los foros y Comités Técnicos.

El tiraje de publicación del boletín "Ciudad Segura" es de 1.000 ejemplares por número. La difusión del boletín se realiza por vía física y virtual. Por vía física, se reparte a más de 300 instituciones públicas y privadas que previamente fueron seleccionadas como potenciales interesados en las temáticas de lo boletines. Además se reparte 130 boletines a la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito y 50 boletines a la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Por vía virtual, se envía el boletín de más de 6.000 contactos nacionales e internacionales.

Cabe resaltar que "Ciudad Segura" recibió una "mención de honor" en la categoría Revistas Especializadas en la Bienal de Arquitectura realizada en Quito en el mes de noviembre de 2006.

También se ha llevado a cabo un seminario sobre Medios de Comunicación y Violencia, dirigido a académicos, periodistas y editores de medios de comunicación, funcionarios de instituciones de seguridad ciudadana, estudiantes de comunicación social y especializaciones en seguridad ciudadana, y funcionarios de centros de estudios vinculados

a la seguridad y convivencia. El objetivo de este seminario fue debatir en el espacio académico el tratamiento que los medios de comunicación ecuatorianos otorgan a las violencias sociales, específicamente a las vinculadas con criminalidad y delincuencia, y analizar la incidencia de esta relación en el marco de la seguridad ciudadana.

6. Financiamiento y perspectivas

Todas las actividades del Observatorio, su equipamiento y capacitación del personal, así como los eventos y actividades desarrolladas por el Comité Técnico son financiados con los recursos que genera la Tasa de Seguridad Ciudadana que pagan los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito y que permite, en buena medida, la sostenibilidad económica del Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El próximo año se replicarán las actividades desarrolladas por el Observatorio y el Comité Interinstitucional. En el caso del Observatorio, se espera que la consultoría desarrollada con el co-financiamiento del PNUD, permita mejorar la capacidad de los funcionarios. Además, se concluirá la instalación de la red WAN y optimización del software en desarrollo. El Comité Técnico tiene prevista la publicación de una colección de libros especializados sobre aspectos de seguridad, que permitirá enriquecer el conocimiento sobre el tema de seguridad y convivencia, y la bibliografía e información existente en el Centro de Información del Observatorio.

7. Lecciones aprendidas

La experiencia local del Distrito Metropolitano de Quito en términos de seguridad ciudadana ha sido muy rica desde varias perspectivas. A continuación, me permito enumerar varias reflexiones y conclusiones que nos permite asimilarlas como experiencias válidas.

1. Las condiciones necesarias para la implementación y operación del Observatorio se pueden resumir en las siguientes:

   Voluntad política de los gobernantes y de las autoridades locales en la voluntad de transparentar y utilizar información sobre violencia para la toma de decisiones.

   Coordinación de las instituciones fuentes de información (Policía Nacional, Medicina Forense, Fiscalía, salud pública, entre otras) aportando datos e

integrándose en comités interinstitucionales operativos y de análisis. **Formación de capital humano y soporte tecnológico** a las actividades del Observatorio y Comité Técnico (software, análisis de información, estrategias de intervención, evaluación de estrategias, etc.).

2. Es evidente que resultaría injusto otorgar a la Policía Nacional la responsabilidad plena por los logros, fracasos, avances y retrocesos en el manejo de la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, pues buena parte de los problemas provienen de la ausencia de políticas nacionales relacionadas con este tema. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que el Municipio haya avanzado en la delimitación y precisión de ciertas responsabilidades interinstitucionales, especialmente si se considera que Quito se ha constituido en estos últimos años en el principal actor institucional en esté aspecto estratégico de la política de seguridad.

3. La seguridad se ha tornado en un tema municipal, asumido por la actual administración del DMQ, en el marco y perspectiva de la desconcentración y descentralización. La aprobación por parte del Congreso Nacional de la reforma a la Ley de Régimen Municipal, así como la expedición de la Ordenanza de Seguridad y Convivencia, ratifican lo afirmado.

4. La ciudad debió imaginar y desarrollar iniciativas que garanticen los recursos necesarios para financiar los proyectos de seguridad. En ese contexto, surge la Tasa de Seguridad, que ha generado recursos financieros para dar continuidad y profundidad a los proyectos implementados.

5. Las tecnología implementada a través la Central Metropolitana, el Observatorio, el Sistema de Video Vigilancia y otros, son elementos importantes que posibilitan una mejor administración de la violencia y delincuencia. Sin embargo, se requiere desarrollar importantes esfuerzos en la capacitación a la policía y otros actores del sistema integrado, a fin de garantizar una adecuada explotación de los nuevos medios tecnológicos entregados.

6. La percepción de inseguridad no sólo se corresponde a los índices delincuenciales, esta se relaciona también, con la sensación de impunidad e incompetencia de las dos principales instituciones encargadas de la seguridad, esto es la policía y la justicia.

7. La seguridad ciudadana constituye un tema multidimensional que requiere una visión y acciones integrales. Esta concepción ha conducido a la estructuración de

un Sistema Integrado de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cuyos resultados, si bien aún no son óptimos, nos permiten generar expectativas positivas.

8. Quito se ha constituido en referente nacional en la forma de asumir la responsabilidad de la seguridad ciudadana. Proyectos como el de video vigilancia, la tasa de seguridad, la Policía Comunitaria y otros, se están replicando con relativo éxito en otras ciudades del país.

9. La multidimensionalidad de la seguridad obliga a la conformación de equipos multidisciplinarios en todos los niveles de la gestión de seguridad, más allá de lo estrictamente policial.

10. El tema de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en las diferentes ciudades de la región, amerita la preocupación inmediata en todos los niveles de la gestión pública. Este constituye un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete a la sociedad y sus instituciones. Por sus características y connotaciones no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno. La comunidad no puede ser excluida ni permanecer pasiva, por lo que es necesario mejorar los niveles de participación y ciudadanía.

11. La seguridad, como tantos otros temas, no es solo un asunto privado, tampoco una tarea exclusiva de los gobernantes. Es, por su complejidad e importancia, un empeño de todos. Cada quien desde su espacio; cada quien cumpliendo a cabalidad con sus deberes y responsabilidades.

8. Limitaciones y nuevos retos

A pesar de los logros alcanzados, es necesario puntualizar algunas limitaciones que deben ser asumidas para superarlas en el futuro y cumplir con los objetivos planteados. Las principales limitaciones podrían resumirse en las siguientes:

La seguridad ciudadana es un ámbito nuevo de gestión municipal. Consecuentemente, no existe la experiencia ni el conocimiento suficiente en este tema. Los diferentes actores de la seguridad ciudadana del Distrito, sobre la base de esta nueva visión integrada, están construyendo nuevas tácticas y estrategias que se ajusten a las cada vez más complejas demandas ciudadanas.

1. La seguridad ciudadana es un concepto de reciente aparición, todavía en construcción, por lo que se constata incertidumbre, indeterminación, confusión y

ambigüedad por parte de los diferentes actores del sistema. Generalmente, se presenta la confusión en el sentido de vincularla exclusivamente con el tratamiento de la delincuencia y las causas de la actividad criminal. Este es un tema en el que se requiere de la responsabilidad tanto del Estado y de sus diversos organismos como de la ciudadanía en general. La participación activa de la ciudadanía en la superación del problema a través de sus organizaciones comunitarias se torna indispensable para incrementar los niveles de prevención.

2. Es imprescindible reforzar cualitativamente la capacitación profesional de la Policía Nacional y Policía Metropolitana. Las características de las tareas que deben cumplir y el nuevo enfoque de sus misiones y actividades exigen un nuevo perfil de su personal.

3. La permanente inestabilidad del personal de la Policía Nacional en el Distrito, circunstancia que atenta al compromiso y fidelidad que deben generar sus miembros con la ciudad y ciudadanía del Distrito.

4. La falta de infraestructura carcelaria adecuada atenta contra la solución integral de la seguridad en el Distrito. Las instalaciones carcelarias se encuentran obsoletas y con altos niveles de hacinamiento, condiciones en las cuales no se puede garantizar la seguridad de los ciudadanos y más bien constituyen escuelas del delito.

5. Las redes sociales de la comunidad del Distrito se encuentran deterioradas, por lo que es necesaria la construcción de una actitud de prevención ciudadana.

Bibliografía

Benitez, Milton, *Peregrinos y vagabundos: la cultura política de la violencia,* Quito, Abya Yala, 2002.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia ciudadana, Estatuto Social y Personería Jurídica, Reformas al Estatuto Social, Codificación de Estatutos, Plan Estratégico Institucional 2003 y otros documentos, Quito, 2002-2003.

Documento ciudadano, Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025, Quito

Lalama, Gustavo, *Experiencia de seguridad del Distrito Metropolitano de Quito*, conferencia pronunciada en la FLACSO el viernes 1° de abril de 2005.

Lalama, Gustavo y OJEDA, Lautaro, *Sistematización de la experiencia de la Corporación y del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana*, documento de trabajo, Quito, 2004.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, en Registro Oficial N° 429, Quito, 27 de septiembre de 2004.

Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, publicada en el Registro Oficial N. 130 del 22 de julio del 2003
Moncayo, Gallegos, Paco, *Quito hacia el Bicentenario, Plan de Gobierno 2005 – 2009*, Quito, agosto de 2004.

Ojeda Segovia, Lautaro, *La seguridad ciudadana. Sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005,* Alcaldía Metropolitana de Quito*,* Corporación de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Quito, 2006.

Ordenanza que establece las Políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito N. 042 de 22 de octubre del 2000.

Ordenanza Metropolitana que incorpora en el Título II, del Libro Primero del Código Municipal, a continuación del Capítulo ICX, el Capítulo que trata "Del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia". N.462, febrero 2002

Ordenanza Metropolitana que reforma a la Ordenanza N. 046 del Código Municipal institucionalizando los Veedores Ciudadanos, Registro Oficial N.2002, 31 de octubre de 2003

Quinto Informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Quito, Municipio Metropolitano de Quito

Sexto Informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Municipio Metropolitano de Quito, enero diciembre del 2005.

Septimo Informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Municipio Metropolitano de Quito, Enero-junio 2006

La seguridad y convivencia en el escenario municipal:

el caso Medellín

ALONSO SALAZAR J.

Periodista egresado de la Universidad de Antioquia, Alonso Salazar ejerció desde octubre 2003 hasta agosto de 2006 como Secretario de Gobierno de la ciudad de Medellín. Salazar fue cofundador de la Corporación Región de Medellín, entidad en la que se ha dedicado a actividades de promoción e investigación social. Ha sido también consultor del Viceministerio de la Juventud, e investigador para el Programa presidencial para la Reinserción.

Entre otros, ha publicado los libros "No nacimos pa` semilla: La cultura de las bandas juveniles en Medellín", "Mujeres de Fuego", y "La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico".

Introducción

En Sao Paolo por aquellos días de agosto, en los que fui invitado por la Prefectura (Alcaldía) para hablar de modelos de seguridad y convivencia, rondaba el temor de que Marcolo repitiera sus estragos. Tres meses antes hombres de su organización, Primer Comando da Capital (PCC), habían asesinado cerca de cuarenta policías y bloqueado las calles de la extensa urbe. A las autoridades les escuche alucinado como el muy famoso Marcolo, desde la cárcel, mantiene su capacidad de poner en jaque a Sao Paolo, una urbe de 18 millones habitantes, con asesinatos y atentados terroristas. Al mismo tiempo que la ciudadanía se sentía desprotegida el gobierno federal y los gobernantes locales se enfrentaban sin tomar acciones para mejorar la situación.

En Centroamérica la pesadilla va de cuenta de las maras, pandillas formadas por emigrantes expulsados de Estados Unidos que han derivado hacia organizaciones criminales transnacionales.

El tema de la seguridad está en la agenda prioritaria en todo el continente. Y como puede verse, mirando los chavos-banda de México o lo pibes-chorros de Argentina, el problema no hace diferencia entre gobiernos de izquierda o de derecha. Aunque puedan tener algunos elementos singulares, todas estas formas de delincuencia se parecen: brotan desde los territorios de la exclusión, como un desafió a la sociedad y a los estados, precarios en el ejercicio de autoridad justa. Están marcadas por los fenómenos de consumo y por tradiciones culturales acentuadas por la religiosidad popular. En Venezuela, por ejemplo, los delincuentes tienen sus Santos Malandros. Y casi siempre el poder de estas organizaciones deriva del tráfico de drogas.

Hoy en día los gobiernos, especialmente los alcaldes, que viven más de cerca el problema, buscan la forma de superar la criminalidad y devolverle la tranquilidad a los ciudadanos.

Una característica de las experiencias exitosas en América en el control de la violencia y la criminalidad es que han sido lideradas por alcaldes. Desde lo hecho por Giuliani en

Nueva York hasta la experiencia del Alcalde Antanas Mockus, con su planteamiento de cultura ciudadana en Bogotá, el municipio se ha convertido en el escenario clave para el desarrollo de políticas innovadoras.

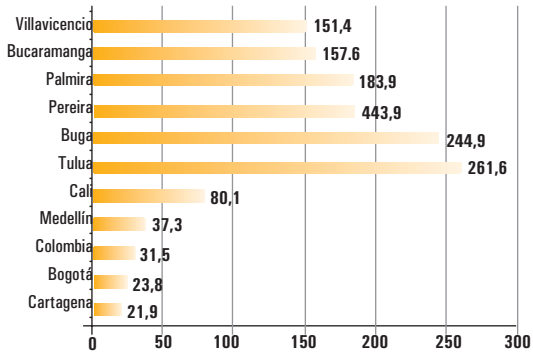
El caso colombiano es ilustrativo sobre la importancia de la gestión local en seguridad. Manteniéndose el país en un agudo conflicto armado, Bogotá y Medellín han logrado avanzar de manera significativa en seguridad y convivencia. Estos éxitos han sido posibles porque se han abandonado esquemas tradicionales de interpretación de la criminalidad y se han explorado estrategias novedosas para superarla.

Bogotá logró que su tasa de homicidios descendiera de 80 por cien mil habitantes en 1993 a 20 en 2006. Además, en la ciudad, descrita como tierra de nadie, se logró que sus ciudadanos lograran sentido de pertenencia y evolucionaran hacia un mayor civismo.

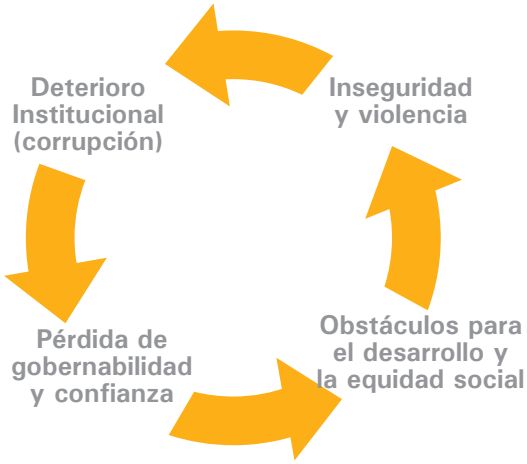
El caso de Medellín

En el caso de caso de Medellín se pasó de una tasa de homicidios de 380 por cien mil habitantes, del año 90, a una de 32 en el año 2006. Así, la ciudad abandonó el nefasto primer lugar de homicidios en el mundo y en el propio país.

Gráfico 1
Homicidios por cada 100 mil habitantes. 2005



Al inicio de los años ochenta, Medellín era una ciudad tranquila, con bajo índice homicidios. El narcotráfico actuó como factor detonante de la mayor crisis de su historiaal deteriorar la institucionalidad, los valores de cohesión cultural y el tejido social. Insistimos en un punto: La violencia es un fenómeno multicausal cuya base es la exclusión mezclada con factores de precariedad material y fenómenos propios de la globalización. El narcotráfico lo que evidenció fue la ausencia de modernidad de nuestras instituciones, la precariedad de nuestra democracia y la falta de respuesta a las necesidades de amplios sectores de la población marginados del desarrollo. Visto en otra perspectiva, la violencia es un síntoma de una ineficacia de la sociedad y de sus instituciones para mantener vigentes valores de cohesión social.



¿Cómo salieron?, nos preguntan con frecuencia. En primer lugar, se debe subrayar que hemos avanzado pero no hemos salido. En segundo lugar, parece que la inseguridad va a estar amenazando de manera permanente a nuestras ciudades y que los esfuerzos por contenerla tendrán que ser constantes.

Mirando el contexto latinoamericano parece que se necesita llegar a situaciones extremas para obtener la reacción colectiva necesaria para superar los cuadros de violencia. Es común que antes de llegar al momento critico se quiera negar la gravedad del problema, se evada la responsabilidad, y el tema se utilice políticamente y nadie tenga la disposición para construir colectivamente. Entre tropezones e incertidumbres surgen las corrientes de quienes predican la necesidad de una mano fuerte, que hablan de mayores penas e incluso de una plena imputabilidad para los menores de edad involucrados en el delito. A quienes esto predican no se les ocurre pensar que el problema no está en los jóvenes, sino en la sociedad que no los forma adecuadamente y no les ofrece mayor opción.

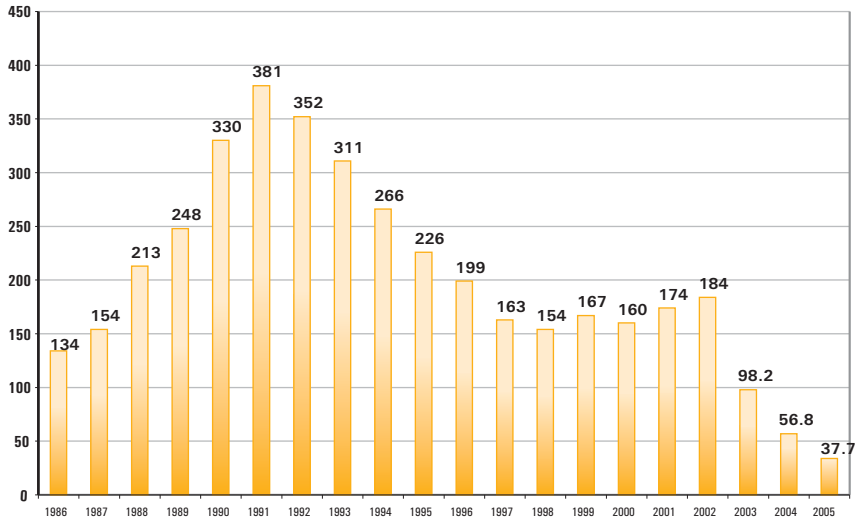
Existe otra tendencia que es paralizante, y que se resume en la frase "mientras no hayan condiciones sociales dignas no se podrá disminuir la criminalidad". Este punto de vista parte de correlacionar, de manera simplista, la violencia con la pobreza. El problema de este enfoque, a parte de la precariedad teórica, es práctico. Generar desarrollo e inclusión social en nuestros países requiere de unas condiciones de seguridad y convivencia.

No es fácil explicar cómo la ciudad pasó de la expresión "esto no lo arregla nadie" al sentimiento de optimismo que se vive en el presente. Recordemos que llegamos a la situación extrema de 6.500 homicidios, en el año 91, antes de reaccionar. La Consejería Presidencial para Medellín, creada por el presidente César Gaviria, catalizó los esfuerzos de diversos sectores de la sociedad para iniciar un proceso de reconstrucción del tejido social y cultural. En medio de agudos fenómenos de criminalidad y del desinterés de la

clase política, ensimismada en sus intereses, la iglesia, los medios de comunicación, los empresarios, las universidades, las ONG, y las organizaciones comunitarias se unieron para afianzar el sentido de la vida y el respeto por los demás como valores esenciales de la democracia. Desde los primeros años de los noventa en decenas de eventos se hicieron recomendaciones que las alcaldías desdeñaban. La sociedad organizada fue el soporte esencial en la lucha contra la violencia.

En el año 2002, después de una década de lento descenso, los indicadores de violencia estaban creciendo de nuevo. El mayor foco de problemas se presentaba en la Comuna 13, donde la guerrilla ejercía un atroz control sobre las comunidades, y proyectaba desde allí sus acciones criminales contra la ciudad. El presidente Álvaro Uribe ordenó a las tropas del ejército y a la policía la toma de esta comuna. La llamada Operación Orión significó el final del control territorial de la ciudad.

Gráfico 2
Disminución de homicidios



Quedó entonces la criminalidad ligada al paramilitarismo. En el año 2003, el presidente Uribe le abrió la puerta de la desmovilización. La Administración municipal de Sergio Fajardo, iniciada en el 2004, construyó un modelo de reinserción al que le reconocen, observadores nacionales e internacionales, grandes bondades. El proceso, sin duda, ha contribuido a la neutralización de la violencia y la delincuencia.

Al finalizar el 2003 Sergio Fajardo la tasa de homicidios era de 98 por cien mil habitantes y en el 2006 se aproximaba a 30.

Transparencia

La clave para consolidar la seguridad y la convivencia ha sido contar con instituciones públicas confiables. Difícilmente instituciones envueltas en la niebla de la corrupción pueden ser generadoras de orden en la sociedad. Administraciones transparentes, y con alta inversión social, pueden ser más eficientes en el logro de mejores comportamientos ciudadanos.

La convivencia está relacionada con instituciones confiables para las personas. Si el Estado y las autoridades no inspiran confianza los ciudadanos se sienten con licencia para cometer todo tipo de acciones ilícitas. Por ello, en Medellín hemos trabajado para que las instituciones públicas sean transparentes y cercanas al ciudadano. En el caso de las instituciones de seguridad, estamos convencidos de que su legitimidad deriva de un profundo respeto por los derechos de la ciudadanía.

El enfoque de cultura ciudadana de Antanas Mockus explica que la seguridad no es solo un asunto de jueces y policías. Cuando en una sociedad se masifican los delitos no hay Estado suficiente para tramitarlos. Esto implica que el delito debe ser excepcional. La convivencia tendrá soporte duradero en las conductas autorreguladas de la ciudadanía, en una cultura capaz de estimular buenos comportamientos e imponer inhibiciones a conductas destructivas.

En segundo lugar, estamos convencidos que en el fortalecimiento de la cultura ciudadana está uno de los mayores y más perdurables insumos de la vida en comunidad. Cuando logramos que hombres y mujeres actúen como auténticos ciudadanos, conscientes de sus derechos y de sus responsabilidades, generamos la inercia del buen ejemplo y todos mejoramos nuestros comportamientos.

Convivencia y equidad

Nuestro plan de desarrollo concibe la seguridad y la convivencia desde una perspectiva integral y plantea la superación de los grandes desequilibrios sociales. Somos conscientes de que las posibilidades brindadas a los excluidos del desarrollo y a los marginados de la democracia redundan en el fortalecimiento de una gobernabilidad democrática.

El primer instrumento de gestión que utilizamos es el Plan de Desarrollo Municipal. El plan es la brújula de la administración y debe ser aprobada por el Concejo Municipal.

La educación, en el mismo plan, fue definida como la principal estrategia de equidad y, por lo tanto, concentró una buena parte de la inversión social. En el cuatrienio se construyeron 5 grandes parques-bibliotecas y diez modernos colegios en las zonas más pobres de la ciudad.

En la línea de "Medellín gobernable y participativa" se incluyeron elementos como cultura de la legalidad, y la cultura la cultura ciudadana quedó como un elemento transversal a todo el Plan de Desarrollo.

¨Gerenciar¨ la seguridad

La acción de la alcaldía no se puede limitar a la acción preventiva. El alcalde debe tomar las riendas de los problemas cotidianos de la seguridad. Para la coordinación convoca quincenalmente al Consejo de Seguridad que está integrado por la policía, la fiscalía, la procuraduría, y el Secretario de Gobierno. Este Consejo se encarga de evaluar la situación de seguridad, incluyendo entre los insumos los datos entregados por el Observatorio del Delito, y trazar planes de acción para corregir las situaciones.

Asimismo, en cada Unidad Administrativa (comuna) se conformó el Comité Local de Gobierno, integrado por los inspectores civiles de policía, el comandante de la policía, la comisaría de familia y un técnico social.

El Comité Local de Gobierno convoca, al menos una vez al mes, al Consejo de Convivencia Ciudadana. Este Consejo lo conforman rectores de escuelas y colegios, líderes sociales y religiosos, jóvenes, grupos de tercera edad, etcétera, y su función es analizar los problemas de seguridad y convivencia y plantear soluciones.

Como ejemplo se puede citar la vinculación de estos Consejos de Ciudadanos en la elaboración del Manual de Convivencia de Medellín. Cerca de 14 mil personas participaron en la construcción de las normas que regulan una buena parte de los asuntos de la vida cotidiana de la ciudad.

La policía: institución estratégica

La policía era una de las instituciones más desprestigiadas de la ciudad de Medellín. Los narcotraficantes la permearon con su corrupción y muchos de sus miembros violaron los derechos humanos en una supuesta eficacia en el combate a la delincuencia. Estas malas prácticas se han ido transformando con educación y control, y facilitando, a través de oficinas de quejas de la comunidad, las denuncias.

Adicionalmente, con recursos del Municipio, se ha invertido en infraestructura, movilidad y comunicaciones, mejorando las condiciones de operatividad. El resultado es halagador: hoy el 70% de los medellinenses tienen una buena imagen de la policía.

Policía Comunitaria

Otro de los esfuerzos desarrollados ha sido el fortalecimiento de la Policía Comunitaria, cuya misión es el acercamiento de la institución a la ciudadanía. LA Policía Comunitaria desarrolla sus proyectos en sectores de la ciudad donde se detectan problemas de seguridad específicos generados por un determinado delito o conflicto. Una vez seleccionada la zona, los policías comunitarios realizan un diagnóstico de las principales problemáticas, identifican los líderes, priorizan las soluciones y hacen contacto con entidades públicas y privadas que apoyen el proceso. Iniciado el proceso en cualquier sector de la ciudad, la Policía Comunitaria orienta sus esfuerzos para mantener la paz, la solidaridad y la organización ciudadana.

Programas de la Policía Comunitaria

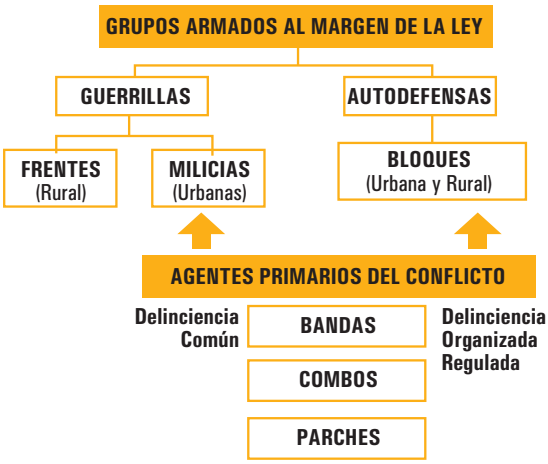
DARE: Para la prevención del uso de drogas con niños de cuarto y quinto de primaria.
HAZ PAZ: Enfocado al manejo de la violencia intrafamiliar y la prostitución infantil, con jóvenes y adultos.
ESCUELAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: Espacios pedagógicos para adultos.
FRENTES DE SEGURIDAD CIUDADANOS: Organización ciudadana que las personas hacen a voluntad.
POLICÍAS CÍVICO JUVENILES: Para convivencia, recreación y cuidado del medio ambiente con niños y jóvenes.

Programas de convivencia desarrollados por la Alcaldía de Medellín

Programa de paz y reconciliación

Medellín fue el primer escenario de la desmovilización colectiva de los grupos de autodefensa en Colombia. En noviembre de 2003, se desarmaron diez mujeres y 858 hombres del Bloque Cacique Nutibara. Las desmovilizaciones de estos grupos continuaron hasta alcanzar una cifra total de 4.100 reinsertados en la ciudad. Se debe explicar aquí que, en Medellín, los paramilitares eran una especie de federación de bandas de delincuencia común. Para atender la reinserción se creó el Programa de Paz y Reconciliación que desarrolló el modelo "Regreso a la legalidad".

Estructura del Conflicto Armado Urbano



Desmovilizar es sólo el primer paso de la reinserción. De dejar las armas a la posibilidad de que un desmovilizado tenga probabilidades de una autentica integración social hay un camino que sólo puede recorrer con acompañamiento del Estado y de las instituciones de la sociedad. Si el acompañamiento no se da, los riesgos intrínsecos de involución de multiplican.

La Alcaldía había asumido el compromiso de acompañar este proceso y brindar empleo a los desmovilizados. Pero la verdad es que a ese momento no existían ni las plazas de empleo ni una ruta establecida sobre lo que se haría con los reinsertados. La tarea más apremiante fue la búsqueda de plazas de empleo que les diera, dentro de la estructura municipal, un ingreso básico a los desmovilizados.

Pero al mismo intentábamos responder preguntas importantes sobre lo que debía suceder a estos desmovilizados durante los dieciocho meses que la Alcaldía los tendría bajo su tutela.

Hicimos entonces unas formulaciones iniciales que nos han ayudado a conducir el proceso y que pueden ser referencia para procesos similares que se desarrollan en el país:

Modelo de Intervención: "Regreso a la Legalidad"

La desmovilización funciona en la dimensión política como un asunto colectivo pero para que sea efectiva debe personalizarse. Se sabe que, desde luego, la reinserción requiere una opción económica para el desmovilizado. Pero el apoyo con un empleo a quien ha dejado las armas puede ser insuficiente si a la par no se desarrolla el proceso de adaptación social. Este es un campo en el que existe mayor desconocimiento e incertidumbres, pero que consideramos esencial para el acople a la vida civil.

En una relación individualizada se puede definir un perfil específico del exmilitante y propiciarle un camino singular de reencuentro interior y social. En un individuo que ha tenido una historia de violencia deben recomponerse aspectos anímicos y psicológicos, deben propiciarse elementos de identidad y valoración funcionales al nuevo rol, y regenerar los vínculos familiares y sociales.

El hecho de que en el modelo experimentado en la ciudad de Medellín la mayor parte del equipo humano lo conformen psicólogas es un indicativo del peso especifico que le atribuimos al tema psicosocial desde el punto de vista colectivo e individual. Diez psicólogas han sido apoyadas en el trabajo por un equipo de cuarenta reinsertados que fueron entrenados para tal propósito.

Adoptamos como política que el principal capital que el municipio podía dejar en los desmovilizados era su formación. Por ello, se les fue reemplazando paulatinamente la jornada laboral por horas de capacitación. La atención en lo psicológico se complementa con varios niveles de formación: en elementos básicos de democracia y habilidades sociales de convivencia, en nivelación de la escolaridad formal, que en general es incompleta, y en formación para el empleo.

GRADO DE ESCOLARIDAD	TOTAL NÚMERO	PORCENTAJE
Primaria Incompleta	106	13,14
Primaria Completa	199	24,66
Bachillerato Incompleto	358	44,36
Bachilletado Completo	109	13,51
Tecnico Tecnológico	17	2,11
Universitario	7	0,87
Analfabeta	11	1,36
Total	**807**	**100,00**

Mientras, se le ayuda a definir una identidad vocacional duradera. La formación en artes y oficios, en emprendimientos empresariales o en opciones mas calificadas debe ser, hasta donde sea posible, coherente con las vocaciones.

¿Que teníamos a los dieciocho meses?

El esfuerzo de la sociedad debe implicar que esa fase de reconstitución personal y de las relaciones familiares y sociales requiere tiempos más amplios que los que habitualmente se dedican a los reinsertados.

Los temores del sector privado, y de la sociedad en general, para acoger a los reinsertados son razonables. Hemos entendido a lo largo de este proceso que no debe haber premura en ubicar a los reinsertados en las empresas privadas. Creemos que el sector público o las entidades privadas, con pericia en el tema, pueden hacer el acompañamiento inicial, incluidas ofertas laborales de baja calificación, que contribuyan a restaurar o a formar una disciplina necesaria en el reinsertado.

La graduación

Se debe ubicar al reinsertado en un empleo estable del sector privado, o en un proyecto productivo autogestionado, luego de haber cumplido con unas fases de capacitación y trabajo bajo el control directo de las entidades responsables de la reinserción y tras una evaluación positiva. A los reinsertados se les debe graduar. Esta es una manera de decir que están aptos para desempeñar las funciones de cualquier ciudadano.

En el caso de Medellín, a dos años de iniciado el proceso, se ha graduado a 1.000 reinsertados que están en proceso de vinculación a la economía formal. En este punto estamos en este momento con los desmovilizados: han reflexionado sobre su vida personal y comunitaria, han transformado actitudes y son más afirmativos en sus relaciones, han pasado por un diplomado sobre convivencia, han iniciado formación en artes y oficios y han evidenciado con su comportamiento el compromiso de cambio.

Desde luego, como el proceso no es idílico, contamos con un porcentaje de desertores y rezagados. Llamamos desertores a aquellos a quienes les pudo más el instinto de la vida primaria del crimen y han reincidido en actividades delictivas graves. Con ellos, de momento, no queda más que la acción punitiva del Estado.

Opciones para los jóvenes que no han incurrido en la delincuencia

Los jóvenes que no han participado en actividades delincuenciales reclamaban a la municipalidad porque sólo se ofrecían programas para los que habían estado en grupos armados. Frente a este justo reclamo se estructuraron para ellos programas como "Jóvenes con Futuro", que consiste en un apoyo para estudios de educación superior a 10.000 jóvenes de extracción popular.

10,000 jóvenes con futuro

Otro importante esfuerzo de la Alcaldía de Medellín

10,000 Jóvenes con futuro

Programa de formación en desarrollo humano integral, formación en áreas técnicas y culturales, y la culminación de estudios en los niveles de la secundaria y la media para aquellos jóvenes que nunca han participado en grupos alzados en armas al margen de la ley.

Población Objetivo

Jóvenes entre los 16 y 29 años de edad, los estratos 1,2 y 3, desertores del sistema escolar o sin acceso a oportunidades para continuar con sus estudios de educación superior

Áreas de la Formación

- Tecnologías Básicas Transversales (TICs, fortalecimiento de la lectoescritura, nociones básicas en matemáticas, física y química)
- Elaboración de proyecto de vida y formación en competencias ciudadanas y personales
- Formación técnica en áreas pertinentes y en áreas de la cultura

Servicios Adicionales

Apoyos para gastos de transporte, alimentación, útiles escolares y asistencia psicosocial

Duración de la Formación

300 horas desarrollo humano integral, 700 horas en formación técnica o cultural, 300 horas de práctica laboral, durante un año

Valor del Proyecto

$16 mil millones para los dos años financiados con recursos de presupuesto municipal, cooperación internacional y aportes al sector privado

Atención a las víctimas del conflicto

El Programa "Víctimas del Conflicto de Medellín" fue destacado por Naciones Unidas como una buena práctica para superar el conflicto, porque es un proyecto que dignifica y atiende a las víctimas, y que lucha contra el olvido.

Las personas víctimas del conflicto armado en nuestro país lloran, a veces cuentan su historia, y nunca olvidan lo que les pasó. El dolor que les ha causado la muerte de familiares y amigos, el desplazamiento forzado o las heridas de la guerra sufridas en carne propia, son suficientes razones para que sean atendidas.

En la sociedad en general hay silencio, miedo, desconocimiento e invisibilidad acerca de la problemática que viven centenares de víctimas. Este proyecto contribuye a una catarsis colectiva de la sociedad. Así se favorece el restablecimiento de relaciones sociales rotas

y la reconciliación en la ciudad. Y todo apunta a que los hombres y las mujeres víctimas del conflicto sean dignificados y rehabilitados.

El Programa creó una línea de reconstrucción de la memoria para que nadie olvide las consecuencias de la guerra. Se apoyó el regreso de familias desplazadas a sus barrios, y se les ofrece acompañamiento psicosocial. El programa invierte en novedosos espacios en los que mujeres y hombres, de todas las edades, comparten sus experiencias como víctimas del conflicto. Los usuarios del proyecto cuentan, dibujan o escriben su historia. Además de la oportunidad de expresar su dolor y su miedo, las personas también reciben acompañamiento psicológico y social, y asisten a talleres artísticos y lúdicos.

A modo de conclusión

Para finalizar este documento me gustaría destacar que las experiencias exitosas como las de Medellín y Bogota, en Colombia, Diadema, en Brasil, o Chacao, en Venezuela, son coincidentes en los siguientes elementos en su estrategia en la lucha contra la inseguridad:

- Liderazgo del alcalde.
- Cualificación de la información mediante la conformación de observatorios del delito que permiten obtener una información que posibilita reacciones oportunas.
- Mejoramiento institucional, especialmente para tener una mejor policía. La seguridad debe ser garantizada con un irrestricto respeto por los derechos humanos.
- Restricciones a la circulación de armas y campañas pedagógicas para propiciar el desarme de la población civil.
- Mejoramiento de entornos urbanos para construir o recuperar espacio públicos significativos para el ciudadano.
- La corrección por medios pedagógicos de indisciplinas sociales en buenos comportamientos ciudadanos (cultura ciudadana).
- Territorializacion de la autoridad, creando instancias más cercanas al ciudadano para la interlocución de los temas de seguridad y convivencia.
- Mayor capacidad punitiva del Estado.
- Agenda social: La seguridad y convivencia duradera implican avanzar en el camino de la equidad social.
- Transparencia: Hablar con claridad sobre la situación y dejarse interpelar por los ciudadanos.

Violencia de género y masculinidad

Algunas notas para su reflexión y abordaje

JOSÉ MANUEL SALAS

Ex Director y Docente de la Escuela de Psicología de la Universidad de Costa, por más de 25 años, José Manuel Salas es miembro fundador, ex Director y actual miembro directivo del Instituto Costarricense de Masculinidad, Pareja y Sexualidad (Instituto WEM). En este Instituto realiza labores de atención de grupos, capacitación, sensibilización con grupos de hombres en diferentes temáticas. Autor de diferentes libros y publicaciones, Salas ha sido consultor externo de la OIT/IPEC, de la Fundación Friedich Ebert, del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (ILANUD), y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Introducción

El presente trabajo pretende compartir algunas lecciones aprendidas, producto de la experiencia de trabajo con hombres, en el Instituto WEM, de la labor terapéutica y de otras formas de abordaje (individual y colectivo). Se intercalan también algunas ideas y reflexiones de la labor académica, en la que se incluyen tanto labores de sensibilización como de investigación.

Tal pretensión podrá enriquecerse si es puesta en discusión con la realidad de otros países, sobre todo del área centroamericana, cada uno con sus particularidades, pero compartiendo elementos y tratando de construir alternativas de trabajo, emanadas de nuestras propias condiciones y particularidades.

Se aborda una temática predominante que ha cobrado especial relevancia en nuestras cotidianidades, lo que aceptamos con pesar, y de la que no escapan la mayoría de nuestros círculos de convivencia íntima o cercana: la violencia de género, en particular la dirigida contra las mujeres, entendiendo a esta última como expresión de aquella y, a las dos en conjunto, como reflejos de la violencia social más amplia que matiza la vida cotidiana de nuestros hogares y países.

Es una violencia que, de manera particular, muchos hombres despliegan en diferentes ámbitos y contra distintos objetivos. La violencia masculina es multidireccional: contra otros hombres, contra las mujeres (y otros grupos vulnerables), contra sí mismos y contra la naturaleza. El presente trabajo aborda, sobre todo, de la dirigida contra las mujeres, sin dejar de mirar de reojo que esta violencia desde los hombres debe apreciarse en un conjunto mayor de situaciones, incluyendo la "llamada violencia social".

No se procura entrar aquí en definiciones del fenómeno o en su discusión, las cuales son del dominio y conocimiento de lectores y lectoras. Además, sabemos que están siempre en pleno proceso de revisión y adecuación a las nuevas necesidades y requerimientos. Sin perjuicio de ello, se acude a los conceptos de violencia de género

y, de manera puntual, el de violencia intrafamiliar (VI), según la propuesta de Claramunt (1997), quien advierte acerca de la necesidad de una visualización más amplia del enfoque, ampliándola a otros ámbitos, más allá del doméstico, en el que también existen vínculos de mayor cercanía y confianza Puede que sobre mencionarlo, pero la idea subyacente es que la violencia de género no tiene como escenario único el ámbito familiar.

Tampoco se hará referencia al trabajo que se hace con las víctimas, espacio que ha sido y sigue siendo objeto de un arduo trabajo y de un amplio debate, investigación y análisis. Este, como tal, debe fortalecerse aún más y no ceder, bajo ninguna circunstancia, en los logros obtenidos hasta el momento.

No obstante, sí conviene llamar la atención acerca del hecho de que la mayoría de las acciones se han recargado en ellas. Y eso ha sido en una "doble carga": por un lado, reciben el impacto de esa violencia y, quizá sin quererlo, por otro, las alternativas de solución han sido centradas en ellas. Todo esto sin mencionar la revictimización a que muchas de las personas victimadas son sometidas (por parte de las familias, las comunidades, la prensa, el aparato judicial, y el victimario mismo).

La anterior reflexión se hace sobre la circunstancia propia de víctimas en tanto ya dadas; su condición de tales está consolidada. O bien, se elaboran estrategias para acceder a víctimas en calidad de potenciales. Sin embargo, se anhela no tener que atender a más de ellas y que, cual válida utopía, ya no tuviéramos ninguna más. El problema es que el fenómeno está presente y, sobre esa base, es necesario actuar.

Aún con lo anotado, sin caer en el riesgo de peligrosas negaciones, creemos que el abordaje del problema deberá enrumbarse también por otro lado. Estamos convencidos de que por una cuestión de justicia, por una línea estratégica de trabajo y por una actitud de responsabilidad por parte de los hombres, con estos también deberán establecerse grandes políticas y programas de acción, de tal manera que sus roles en esta problemática sean modificados. A lo largo de este trabajo abundaremos en esta posición.

Desde esa perspectiva, interesa en esta ocasión hacer una reflexión en un perfil o más específico o más general, dependiendo de cómo se le mire. Tal y como se ven las cosas en nuestras sociedades (de manera especial, a la costarricense), creemos que abordar esta temática, entre otros aspectos, demanda de la mirada, la reflexión y la toma de

decisiones hacia la forma como está estructurada y vivida la masculinidad y la forma cómo se la aprende por parte de sujetos particulares. Evidentemente que la idea no es absolutizar el asunto: esta es una parte del asunto, no la única, pero sí importante y necesaria.

Sobra apuntar, por lo tanto, que también se debe abordar la feminidad y los mensajes que reciben las mujeres, acerca de su ser en el mundo y la forma como interactúan con los hombres. La manifestación extrema de esto lo constituye las "víctimas agradecidas", de las que nos da cuenta Batres (1999) en forma extensa y sustentada. Por eso, el interés central de este artículo es acerca de qué pasa con los hombres en este fenómeno y acerca de qué les hace llegar a manejar sus asuntos, algunos de ellos triviales y de la más inocua cotidianidad, en forma poco adecuada, llegando a puntos límite o extremos.

Esta visión de las cosas no puede achacarse a sesgos, a caprichos de diferente naturaleza o a mala intención contra los hombres. No es que se la tiene contra ellos. No obstante, lo cierto es que, como en otras situaciones en las que la masculinidad entra en juego, en el caso de la violencia de género es una contundente mayoría de situaciones en la que quienes la ejecutan son hombres. La mayor parte de la autoría de hechos violentos está a cargo de hombres; la violencia de género tiene direccionalidad.

Que tal violencia tiene, en ciertos casos, a autoras claramente identificadas, no nos da licencia para intentar la colocación de los hechos en igualdad de condiciones. Si bien este es un expediente al que ciertos sectores recurren, actuar bajo esa tesitura es quizá uno de los actos de mayor desigualdad que podamos provocar o cohonestar.

Es probable que sea una innecesaria reiteración echar un vistazo a algunas pocas cifras acerca de esta problemática. Aún así, se realiza un breve repaso, atendiendo los datos del siguiente cuadro comparativo que comprende desde el año 2003 al año 2005.

Femicidios en países de Centro América y Panamá

PAÍS	2003	2004	2005
Belice (1)	-	-	8
Costa Rica (2)	29	20	38
El Salvador (3)	232	260	390
Guatemala (4)	383	497	518
Honduras	146	163	171
Nicaragua	70	66	-
Panamá	29	24	35

Fuente: Central American Council of Human Rights Ombusdman, 2005, pp.93-102

(1) No hay datos de los años 2003 y 2004; lo mismo sucede con Nicaragua en el año 2005.

(2) Según información del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), se produjeron 28 femicidios en el año 2006 y 15 en lo que va de 2007 (Meza, 2007).

(3) Reporta Castillo (2007) que "Al menos 96 mujeres han sido asesinadas en el primer trimestre de 2007, 13 más que en 2005 en el mismo período, según datos que maneja el Instituto de Estudios de la Mujer 'Norma Virginia Guirola de Herrera' (CEMUJER)".

(4) En el mismo documento se discute el dato del año 2005, pues según otras fuentes esa cifra asciende a 665. Además, para Fernández (2207), "Las estadísticas de Guatemala son las peores de la región: hemos tenido 3 mil asesinatos de mujeres desde 2000, llevamos más muertas que Ciudad Juárez y solo Rusia nos aventaja en el mundo entero en el alto índice de asesinatos de mujeres".

Sin entrar en consideraciones o análisis profundos de estos datos, ya sea en forma global o por país, llama la atención el carácter ascendente de la manifestación del problema en todos los casos; en especial Guatemala, considerado uno de los países donde el asesinato de mujeres es de los más altos del mundo.

No obstante, para analizarlas en forma breve, llaman la atención las condiciones en Costa Rica. Según datos del Poder Judicial (2007), la tasa de personas fallecidas a causa de violencia intrafamiliar (por 100 mil habitantes), pasó de 0.7 en el año 2001 a 1.1 en el 2005. Estas cifras globales, preocupantes en sí mismas, toman otro matiz cuando se hace la comparación por género: mientras que en los mismos años, para las mujeres, pasó de 0.9 a 1.4, en el caso de los hombres, las cifras pasan de 0.6 a 0.1.

Es válido anotar que, en forma evidente, es mucho mayor la problemática en las mujeres que en los hombres (en el 2005, la desproporción es de más del 1000 por ciento). También, para ese mismo año, la tasa en las mujeres es mayor que la general para toda la población. Sería interesante hacer este mismo ejercicio con los datos de los otros países.

Además, se toman solo los casos de femicidio como indicador de la problemática, a sabiendas, como se ha reiterado en varias ocasiones, que este es solo una parte del problema. La violencia de género y la violencia contra las mujeres tienen múltiples caras; siendo esta violencia una manifestación o forma parte de una violencia mayor, cuyos alcances llegan a los niveles macro de la realidad de nuestros países. Los datos anteriores permiten, asimismo, reiterar en el aspecto de la direccionalidad de la violencia de género.

En otras áreas también se manifiesta esta violencia intrafamiliar y también son hombres los que están en roles de autores o responsables.

Algunos escenarios de la violencia de género

Uno de ellos es la **explotación sexual** comercial de niños, niñas y personas adolescentes (ESCNNA). Se conoce, de manera clara y sistemática, que en más de 9 de cada 10 casos de ESC, la persona "cliente" es un hombre (mujeres solas son muy pocas y otras lo hacen en compañía de un hombre). Por otro lado, las investigaciones que hemos realizado en el área con hombres de la población general indican que detrás de las conductas propias de la ESC, subsiste una serie de ideas y concepciones acerca de las mujeres, del cuerpo femenino, de las mujeres y de los hombres jóvenes (aparte de las propias de ser hombre y de la sexualidad masculina), cuyos elementos comunes son la presencia de contenidos altamente misóginos y violentos contra las mujeres. Lo peor de todo esto es que dichas concepciones están filtradas y empapan toda la estructura ideológica individual y colectiva. Lamentablemente hay que aceptar que las bases ideológicas de la ESC, para legitimar ideas y conductas en ciertos hombres, forman parte del acervo cultural propio del patriarcado y del machismo más burdo. De ahí que lo "normal" de la cultura y de acciones que, incluso son delitos, están separados por una línea muy tenue.

Relacionado con lo anterior, también está el **acoso sexual en el ámbito laboral,** como otra muestra de esta violencia y ejercicio de cierto poder por parte de algunos hombres. Para sustentar esa apreciación conviene reparar en algunos datos que arrojó una investigación que hiciera el Centro de Investigación de Estudios de la Mujer (CIEM) en la Universidad de Costa Rica (2005), cuyos resultados, si bien no generalizables a toda la población, sí son preocupantes en tanto dan cuenta del asunto en una institución preocupada por él. ¿Qué pasa en el resto de las instituciones o con la población en general?

Esta pesquisa fue realizada con una muestra de 3149 personas, de la cual el 55% eran mujeres y el 45% hombres, provenientes de todas las sedes de la institución y de tres sectores (docente, administrativo y estudiantil). De este total, un 14% (en promedio) reportó haber sufrido hostigamiento, al menos en una ocasión, distribuidos en un 83% mujeres y un 17% hombres.

Si focalizamos un poco más, veremos que las mujeres reportan haber sido hostigadas por hombres en casi el 96% de los casos. Para el caso de los hombres, éstos reportan

situaciones de acoso por parte de mujeres en un 39% y, por parte de otros hombres, en el 61% de los casos.

Recapitulando, de la muestra analizada, una de cada cinco mujeres reportan haber sufrido hostigamiento sexual, mientras que lo mismo reporta uno de cada 20 hombres. No sobra indicar que el 83.5% de las personas revelan que el hostigamiento fue recibido en la campus de la universidad.

Queda claro, como ha sido indicado, que el fenómeno del hostigamiento sexual tiene una direccionalidad de género y, por lo tanto, es una manifestación clara de violencia de género (especialmente la dirigida contra las mujeres). En el caso del perpetrado contra hombres, los reportes, creemos, no reflejan la realidad, sino que la ocultan o disfrazan. Obvio que detrás de esto habrá concepciones y encargos hacia los hombres que les impide enfrentar el estado de las cosas (denunciar a una mujer que acosa sexualmente, para muchos, es algo que está fuera de toda lógica; y denunciar a otro hombre por acoso, es impensable).

Esta puntualización en el caso del acoso, permite una breve digresión. En la sexualidad también se juegan muchos componentes de la violencia, a tal punto que la seguimos considerando como una de las puertas de acceso más importantes para abordar a la masculinidad. De entre los diversos aspectos que permiten asomarse a la masculinidad, la sexualidad ocupa un lugar privilegiado. Sobra decir que, no obstante, son aspectos íntimamente ligados entre sí. Es decir, si bien la sexualidad ocupa un lugar primordial, esta deberá entendérsela en relación estrecha con otras dimensiones de la persona y el grupo social en el que se encuentre inmersa.

En ese marco, abordar a la masculinidad, ingresando por la sexualidad, requiere de asociar a esta última con la educación y con la salud, en sus más amplios significados. En ocasiones es una cuestión sobreentendida, pero es pertinente explicitar que a veces se olvida -por razones que pueden ser discutidas- que la sexualidad forma parte fundamental de nuestros procesos educativos y de salud.

Aún así, es la sexualidad uno de los aspectos especialmente menos abordados en la condición masculina y en la vida particular de la mayoría de los hombres. Esto es dable apreciarlo también en otras áreas; solo que, en mi criterio, en esta se vierten aspectos de especial relevancia.

Desde esa perspectiva, es importante, si no imprescindible, asumir entonces a la masculinidad desde la educación y la salud. Muchas de las implicaciones, daños y consecuencias de la masculinidad, para ser revertidas, en este caso enfatizadas en las negativas, obligan a echar mano de procesos propios de la salud y de la educación. La presencia del hostigamiento sexual en el empleo y la docencia como ejemplo del juego sexualidad/violencia no escapa a esta realidad.

Quizá no haga falta insistir que, en este marco, es la sexualidad una de las áreas de mayor determinación en la construcción de la subjetividad masculina. Ser o hacerse hombre está atravesado por mandatos, demandas y hasta rituales, emanados de la vivencia de la sexualidad. Hacerse hombre, en muchos casos, implica cumplir con requisitos instituidos en materia de sexualidad, tan vigentes en la vida actual que parecen narraciones extraídas de películas o de la historia de los pueblos (aunque, a decir verdad, sobra recordar que la más elaborada fantasía no supera a la realidad). Además, muchos de ellos están teñidos de violencia, con importantes secuelas en muchos hombres, de las cuales, es probable, no tengan la más vaga noción o no quieren darse por enterados.

La contrariedad es que, en forma similar a como sucede con la población general, los hombres no reciben o no son sujetos de una adecuada educación para la sexualidad, aspecto que nos parece de crucial importancia para el tema que nos ocupa. Hemos verificado que, por lo menos en Centro América, no existen programas sistemáticos de educación para la sexualidad. Es posible que esto lo podamos aplicar a otras regiones del mundo. Donde sí la hay se ha constatado la disminución de importantes problemas que, uno tras otro, afectan a diversos sectores de la población (para citar solo un ejemplo, una adecuada formación en sexualidad le permite a las personas jóvenes tomar mejores decisiones acerca de su sexualidad; de manera puntual, en muchos casos, los y las jóvenes posponen el inicio de su vida sexual activa o coital, a contrapelo de los temores que se quiere infundir si las nuevas generaciones cuentan con amplia formación en esta materia de la vida).

Es oportuno señalar, breve y puntualmente, algunas consecuencias de no promover una adecuada educación para la sexualidad. Es necesario insistir que ésta no se recibe en nuestros países y, si algo de ello se da, lo es en forma parcial o fragmentada. En el caso particular de Costa Rica, no se cuenta con una óptima política en materia de sexualidad

y lo cierto es que muchas veces, para distintos sectores, es preferible no meterse en el enredo de promover una educación para la sexualidad de nuestra población. Algunas de esas consecuencias son:

- Disposición de una sexualidad rígida, mecanizada y centrada en la actividad genital.
- Una sexualidad mal concebida y, de ahí, dramáticamente vivida: es una sexualidad sobre todo fálica y de penetración. Por eso el perenne temor de "fallar" en la vida de muchos hombres.
- Se trata de una sexualidad que se vivencia más desde el deber que desde el placer. Es una sexualidad para cumplir, no para disfrutar.
- Por tal razón, en lo que a sexualidad compete, el hombre debe presentarse y actuar como sabio y experimentado. Por ser hombre, o incluso por ser macho de la especie, ya sabe de sexualidad, no debe ser enseñado y más bien debe enseñar. Llama la atención, sin embargo, que en la investigación realizada en Centro América, Panamá y República Dominicana (Salas y Campos, 2004) acerca de la masculinidad y la ESC, muchos hombres admiten la máxima que dice que "con las mayores se aprende y a las menores se les enseña".
- En forma explícita, muchos hombres han manifestado su criterio de que buena parte de la ESC podría tener como base la ausencia de una adecuada educación para la sexualidad (lo que fue verificado en la investigación indicada).
- El poco autocuidado en su vida sexual hace que muchos hombres la vivan serios peligros para la salud propia y la de otras personas. La forma de hacerse hombre lleva a los hombres -hetero y homosexuales-, en muchos casos, a conductas o acciones de alto riesgo; a la no atención de procesos propios de la vida sexual; y más adelante en sus vidas, a no cuidar de la próstata).
- Los problemas derivados de una paternidad no adecuadamente asumida.
- El hostigamiento sexual en el ámbito del trabajo (y también en el docente).

La "instrucción" para la sexualidad que los hombres reciben, ya sea por las vías formales o por las informales -que son las de mayor peso-, está disociada de su vida cotidiana, de sus principales preocupaciones, de sus más íntimos temores; y, por el contrario, sigue cargada de mitos y ficciones cuya principal implicación es que siguen determinando la vida afectiva y sexual de la mayoría de ellos. Esto lo hemos confirmado a lo largo de

muchos años en diferentes ámbitos y grupos poblacionales (adolescentes, adultos, casados, profesionales, de zona rural, hombres con orientación homosexual o con orientación heterosexual, entre muchos otros; como fue indicado, incluso de toda la región).

Obsérvese que, en muchos de los escenarios descritos, la violencia está presente de manera directa o en una configuración simbólica (Bourdieu, 2000). Algunos muestran como esa violencia se ejerce contra otros y otras y en menoscabo de sí mismos. Con los ejemplos que los lectores y las lectoras puedan aportar el cuadro anterior estará más completo, en tanto proceden de experiencias variadas y de poblaciones diversas.

Otras formas de esta violencia que se pueden citar son las que se generan: en los estadios, en la carretera, en la calle, en los centros laborales, en lugares de recreación, entre algunas.

El poder masculino y las respuestas ante él

Sin perjuicio de lo anterior, ya no solo en el caso específico de sexualidad (en la que el hostigamiento explícito o su vivencia cotidiana son dos de las muestras más representativas) hay otro nivel de análisis que no puede ser esquivado: la posesión del poder y su manejo, tema que ya mencionado y que será retomado más adelante.

En los párrafos precedentes, han sido consideradas algunas muestras de la forma como se manifiesta esa violencia desplegada por los hombres, sin discutir acerca de cuáles pueden tener más reconocimiento por el colectivo social. Ante evidencias tan contundentes, no hay que llamarse a engaño como para decirle a las actuales y, sobre todo, a las próximas generaciones que faltaron más determinación y agallas para rectificar errores sistemáticos y arcaicos en diferentes problemáticas, como la que hoy capta nuestra atención.

En esta oportunidad, el presente artículo revisa algunas reflexiones acerca de la construcción de la masculinidad y su relación con la violencia de género. Para tal cometido será necesario echar un vistazo a la situación propia de la masculinidad y las circunstancias concretas de la mayoría de los hombres.

Es necesario hacer explícita la sentencia de que la masculinidad no es lo mismo que

violencia, a pesar de todo lo esbozado hasta el momento en torno a ellas; pero, es claro que la socialización masculina acerca a los hombres a la violencia. El hacerse hombre comprende el aprender los códigos, las manifestaciones y los componentes de una vinculación con el mundo que está atravesada por la violencia, la descalificación de otros, la desvalorización de lo femenino y el ser "duro" como requisitos fundamentales. En este contexto se inscribe la incorporación, para muchos aspectos vitales, de la llamada "vía rápida" de Corsi (1995). Las cosas, dadas ciertas condiciones, se deberán resolver "como lo hacen los hombres": sin mucho rodeo, de manera contundente por lo que, si así es exigido, mediante recursos violentos.

En esta socialización, en mayor o menor grado, los hombres están expuestos a acudir al expediente de la violencia para dirimir conflictos o diferendos (en especial, con sus parejas). Hay serias limitaciones para acudir a los procedimientos del diálogo, la tolerancia, la escucha, la consideración y el respeto. En ocasiones, da la impresión de que estas son materias ausentes en la "escuela para hacerse hombre".

Precisamente por esto último, es obligado esclarecer la relación que se teje entre el ejercicio del poder y la masculinidad. Acceder a ser hombre es ingresar en el mundo del poder, de la toma de decisiones, de estar en el lugar de lo importante y lo valioso[1]. El asunto se complica aún más pues se enrumba hacia el logro del poder de dominación, asignatura obligada en la escuela de la masculinidad y de ser hombre.

Ahora bien, este análisis del poder se puede hacer desde lo macro y también desde lo micro. Esto último tiene que ver con el cómo se relaciona ese poder y la vida de pareja, desde un nivel más cercano y si se quiere más íntimo, en una perspectiva de género. Es decir, estamos frente a la manera como la masculinidad juega en las relaciones "cara a cara" y en las que las estratificaciones de acceso al poder y a la toma de decisiones se refiere. Y esto no se puede mirar sino es por medio del cristal de la condición de género. Se está, pues, de cara con el poder de dominación o de búsqueda de la sumisión y el control de la otra persona, como se ha señalado.

En palabras más sencillas, gran parte de la conformación como hombres está destinada al ejercicio del poder de dominación. Si esto es relacionado con los

1 Sin obviar que esto se da sin dejar de lado las condiciones objetivas de vida que muchos hombres tienen como individuos o como colectivos, que podrían indicar poco acceso al poder. Este juega también en el mundo de la subjetividad y del mundo interno.

mandatos que los hombres reciben en el ejercicio de su masculinidad, mezclados con los mitos acerca del ser hombre, ello acerca a la posibilidad de cometer acciones que van en contra de los derechos de otras personas, pudiendo llegar a la condición de transgresiones o delitos. Casos extremos lo son la explotación sexual comercial de niñas, niños y personas adolescentes por parte, sobre todo, de hombres adultos; la violencia social (en especial, la de hombres contra hombres); la depredación de la naturaleza (con la que la especie humana se relaciona con un lógica masculina dominante); y, de manera particular, la emprendida contra las mujeres.

Para el ámbito específico de la sexualidad y su puesta en juego en casos de abuso (en sus diferentes modalidades) brota una perspectiva de la discusión, compleja y fascinante a la vez, articulada con la relación entre el ejercicio del poder y su erotización que acucia desde hace rato: en estos casos, ¿qué se erotiza, la relación "persona a persona" o el ejercicio del poder?

Ser hombre es dominar, estar en el poder, tener poder y ejercer poder. Esta es una síntesis de la llamada "masculinidad hegemónica" Si ella es manifestada por medio de la sexualidad, la asociación entre placer y poder se establece, en el mejor enfoque pavloviano, de una manera difícil de extinguir. Con el agravante que la asociación se establece de tal forma que aquel primario estímulo no condicionado (el placer sexual) cede paso a la satisfacción del dominio y el control sobre la otra persona, el que luego se autonomiza y juega por sí solo, con sus propias peculiaridades.

Se discute ampliamente si en las situaciones de abuso sexual y violencia sexual, no interesa el hecho sexual en sí sino la relación de sometimiento y dominio, siendo esta la que se erotiza. Para efectos de la vida sexual de muchos hombres (no necesariamente en casos de abuso), según Daniel Cazés, lo que ellos buscan no es coleccionar mujeres sino coitos; es decir, lograr la penetración como símbolo de conquista y dominio.

Pero, tal necesidad de mostrar dominio y control no solo se da por medio de la sexualidad. Este es un campo privilegiado de manifestación que, por cierto ha sido sujeta de refinadas prácticas a lo largo de la historia (violar sistemáticamente a las mujeres del bando enemigo es una dramática muestra de ello). Sin embargo, atendiendo los objetivos de este trabajo, no interesa ahondar tanto en la violencia sexual, que exige de un tratamiento particular y en profundidad.

Por eso, en nuestro criterio, la reeducación para la masculinidad es fundamental en las tareas que deban ser emprendidas. Este proceso conduce inevitablemente a reacomodar la forma de ser hombre, como una meta básica. No es una mera cuestión de tipo pedagógico o curricular, se trata de actuar en el nivel de la ideología y de la política; además, sería tramposo pensar en que las cosas se resolverían por la vía de la educación formal o institucional (esta tiene su aporte, pero no es el todo).

Por tales motivos habrá que apostar al camino, quizá más lento, pero también necesario de ver el asunto a largo plazo: la necesidad de formar hombres en los que los mandatos tradicionales de la masculinidad sean la compañía y no el control, el crecimiento juntos y no la sumisión o desvalorización, la solidaridad más que la competencia.

En esta línea de pensamiento, proponemos la urgencia de, al menos dos grandes fracturas, que habría que estimularlas tanto en el nivel colectivo como en el individual, en plena concordancia y complementariedad.

La primera de ellas está relacionada con la necesidad de reflexionar todo esto con el afán de entender, más no de justificar acciones o actos concretos. Es necesario tener hombres cuestionados y que hayan tomado nota de los aspectos no deseables de su socialización masculina. Más que hombres con problemas, requerimos de hombres *problematizados y cuestionados.*

Es necesario que los hombres asuman la responsabilidad que les atañe. Una vez advertidos, deberán elaborar las herramientas necesarias para enfrentar y erradicar una serie de problemáticas en las que están sumidos (en este caso, la violencia de género y la dirigida contra las mujeres). Es imprescindible que los hombres se incomoden con este estado de cosas y una vez logrado, puedan iniciar procesos de adquisición de las herramientas requeridas para caminar hacia los cambios deseados. Aunque a veces cuesta admitirlo, en determinadas circunstancias se conoce la realidad de hombres que aspiran a algún cambio, pero no saben cómo. La experiencia cotidiana de hombres que acuden a los servicios del Instituto WEM da las bases suficientes para afirmar tal apreciación, la que si bien no puede aplicarse en todos los casos sí permite verla como una realidad mayor de la que se cree con frecuencia.

Dicho de otra manera, esta fractura es la de romper los mandatos propios de la

masculinidad hegemónica. Nos tomamos la libertad de citar una frase del libro que justo así fue titulado *(Hombres que rompen mandatos)*:

> "Se puede sostener la más firme convicción acerca de la necesidad de procurar espacios para que el hombre pueda tener una oportunidad, aunque mínima, de alumbrarse en su oscuridad. Si no, por lo menos, para que camine en cierta penumbra, donde a tientas pueda avanzar. Si esto es factible, su condición masculina puede ser modificada y junto con ella también la de las mujeres " (Salas, 2005, p.105).

La segunda fractura que creemos necesaria, de manera más específica en lo tocante a la situación de la violencia de género, es la de romper mitos. Se apela a algunos que abundan en el imaginario popular y cotidiano de muchos hombres.

Esta acción es forzosa ya que se trata de ideas e imaginarios que dominan la escena intersubjetiva de nuestras cotidianidades y calan muchas actuaciones. No es riesgoso afirmar que puede que estén presentes no solo en la población de "hombres agresores"[2] sino también en la población general, aunque no necesariamente traducida en violencia franca.

MITO: "La víctima provoca la violencia contra ella misma".

MITO: "A la víctima (a la mujer) le gusta que le peguen".

MITO: "Si la víctima rechaza o ignora el acto de violencia, éste se detendrá. La víctima puede detener la violencia si lo desea". Con este tipo de ideas es muy fácil enmarañar las responsabilidades que a cada quien atañe en estas situaciones.

MITO: "La violencia intrafamiliar no es algo que afecta a muchas personas, son solo casos aislados". Lo cierto es que este fenómeno es más generalizado de lo que se supone.

Otros, que podrían parecer incluso descabellados o hasta inexistentes, también son parte de la representación social que muchas personas tienen y que podrían no ejercer violencia en niveles importantes, pero que alimentan el trasfondo cultural y normativo que, luego, dan pie o sostienen las acciones francamente violentas por parte de algunos hombres.

2 Aunque preferimos las expresiones "hombres con problemas de poder y control" y "hombres autores de violencia", las que serán utilizadas en forma indistinta en este trabajo.

Muchos de estos mitos se les encuentra también en forma de chiste, refranes o alguna otra manifestación de la llamada "cultura popular". Entre ellos, se pueden recordar:

El hombre tiene derecho (porque es el que manda, el que lleva el dinero a la casa, porque es el cabeza de familia, porque ella debe sujetarse o porque ella es de su propiedad)

Te pego porque te quiero (o porque me importás, o porque no sabés lo que querés)

Es que ella me provoca

Este último mito, dada nuestra experiencia, merece capítulo aparte, pues alude a las formas como muchos hombres justifican sus actos violentos y obliga a matices especiales en las estrategias de abordaje de hombres con problemas de poder y control (y también en intervenciones preventivas). Parte de estas reflexiones serán retomadas más adelante.

Debe decirse que estos mitos, no por ser tales, dejan de estar presentes y ser efectivos en la subjetividad e intersubjetividad de nuestros colectivos sociales. Todo lo contrario; como ha sido afirmado, son aspectos esenciales para la conformación de ideas, conductas y actitudes que las personas elaboran y reproducen en sus prácticas cotidianas. Justo en ellas se consolida el ideario patriarcal y machista que, por lo sutil y silencioso, causa tanto daño. El problema es que al ser tan poco visibles, su enfrentamiento y erradicación se torna más complicado.

Ante todo este panorama, será preciso reforzar las formas como se ha venido intentando el enfrentamiento y la erradicación de la violencia de género, reiterando el principio de la necesidad de tener a los hombres como destinatarios y actores importantes en esta tarea. Esta, para el caso de los hombres, se constituye en un auténtico proceso de reeducación o de resocialización, en la que los fundamentos de la masculinidad hegemónica deberán someterse a escrutinio y a modificaciones por lo que deberá tener como orientación esencial la búsqueda incesante de una forma alternativa de ser hombre, en la que ocupa un lugar central la vida en pareja y en familia. Se trata, pues, de construir masculinidades alternativas a esta que hasta hoy ha sido labrada.

Este trabajo con hombres, tal y como ha sido formulado en otros lugares Salas, 2005) podría transitar por alguna (o algunas) de las "cuatro rutas" que la práctica concreta ha trazado en esta tarea.

En forma abreviada se trata de actuar, en lo atinente a la violencia intrafamiliar:

1. Dejando que las mujeres se sigan haciendo cargo solas de la solución del problema (con lo cual se renuncia de facto a la posibilidad de incorporarlos y que asuman la responsabilidad que les corresponde).
2. Apoyando las tareas que las mujeres han venido desplegando.
3. Trabajando con los hombres, por ellos mismos, como grupo de atención específico.
4. De manera conjunta, de acuerdo con las necesidades y características particulares de cada grupo (hombres y mujeres).

Salvo la primera de estas rutas, las demás se tornan escenarios factibles que brindan múltiples opciones de abordaje, en los que la cooperación y la asunción de compromisos propios pueden combinarse y aprovecharse al máximo. Solo resta decir en este tramo del presente artículo que, en forma inevitable, habrá un lapso/espacio que los hombres deberán asumir por y con ellos mismos, tarea en la que no pueden ser sustituidos.

Abundando en la propuesta que se viene trazando, como estrategia general, se sugiere que las acciones se desplieguen en los niveles de intervención usuales de la planificación social: la promoción, la prevención y la atención especializada. Nuestra experiencia en acciones institucionales y comunitarias ha legado un amplio marco de aprendizaje, en el que las fallas y los aciertos se condensan en un cuerpo de conocimiento que provee bases un poco más sólidas para las actuaciones futuras.

Con esos propósitos, un acercamiento preliminar a lo que podría ser un plan general de trabajo en la construcción de nuevas masculinidades podría contemplar, al menos, los niveles básicos de la planificación en servicios sociales.

En el primer nivel está ubicada la **Promoción**, entendida como el nivel de abordaje que busca elevar la calidad de vida y el bienestar en general y pretende incidir en los ambientes en donde las personas viven y se desarrollan. Consiste en el fomento de formas alternativas de ser hombres e implica la promoción de masculinidades que respeten la equidad y los derechos humanos y, en general, formas más sanas de interacción de los hombres consigo mismos, con los otros hombres, en el ejercicio de la paternidad, con la pareja, con las mujeres en general. Es evidente que en este nivel se puede tener una cobertura que va mucho más allá de la violencia, en tanto el eje es la promoción de la salud y la sana convivencia en el sentido más amplio.

Luego está la **Prevención,** la que se concibe como un conjunto de procesos basados en la participación social y orientados a estimular las potencialidades individuales y colectivas, con el propósito de identificar, reducir y erradicar los factores de riesgo personales, familiares, comunales, institucionales, sociales y estructurales que condicionan, propician y perpetúan algunas de las consecuencias de la masculinidad tal y como está construida. De esta forma, se está de cara con las acciones dirigidas a prevenir la violencia intrafamiliar y de género, la explotación sexual comercial, la salud, la accidentabilidad, los procesos afectivos en general y de pareja, para citar solo algunos posibles ámbitos de trabajo. Demás está recordar que en estas problemáticas, los hombres aparecen como los principales responsables y autores de conductas no adecuadas para la colectividad.

Es oportuno reflexionar en este punto que no todos los hombres están en el mismo nivel de riesgo de incurrir en acciones o conductas que lesionen la integridad de otras personas o colectivos. No todos los hombres están en el mismo nivel de riesgo de incurrir en prácticas violentas, aun cuando como lo hemos planteado, todos tienen el mismo tipo de mandatos y exigencias desde la más ancestral socialización masculina. En el escenario particular de trabajo con hombres para la prevención de la ESC, hemos propuesto tomar como punto de partida las condiciones específicas que ofrece la "ruta crítica" para que algunos hombres, dadas ciertas condiciones, puedan convertirse en "clientes explotadores" (Salas y Campos, 2004); es decir, no todos los hombres caen en ESC.

Por ello, de manera puntual, se considera importante también la educación para la sexualidad franca y abierta, con algunas particularidades de los hombres. Las relaciones de género, el respeto y la equidad serán las piedras angulares de esa educación.

En el marco de estos dos niveles de intervención pueden reseñarse, a manera de ejemplo, al trabajo comunitario o institucional que muchas organizaciones pueden y podrían desarrollar en nuestros países[3]:

- En El Salvador la labor de organizaciones, entre otras, como Pan para el Mundo, que impulsa el tema en varios de los proyectos que patrocina (por ejemplo, ACUA en La Libertad); los abordajes de ALGES (Asociación de Lisiados de la Guerra en El Salvador), la labor con niños y niñas desaparecidas de Pro Búsqueda; la incorporación del tema que viene haciendo Equipo de Maíz; la iniciativa de Hombres contra

3 "En este breve e incompleto listado se incluyen acciones que entremezclan varios de los niveles que estamos proponiendo.

la Violencia; la inquietud ya mostrada por el Grupo de Referencia de Masculinidades de la Unidad de Género de la Corte Suprema de Justicia; el Foro de las Masculinidades, las preocupaciones de varias agencias de la ONU (aplicado a los otros países).

- En Costa Rica: se cuenta con la experiencia CONUMA y otras iniciativas institucionales y comunitarias del Instituto WEM; la inquietud que al respecto ha planteado el Poder Judicial y otras organizaciones.
- En Nicaragua: las campañas locales y nacionales en contra de la violencia intrafamiliar de la Asociación de Hombres contra la Violencia y de Puntos de Encuentro; las tareas que realizó Cantera.
- En Honduras: la labor que se desarrolla con hombres ofensores en el Ministerio de Salud.
- En Panamá las tareas apoyadas por Pan para el Mundo (algunas de ellas a cargo del Instituto WEM) con diferentes sectores (campesinado, de trabajadores de la construcción, población indígena).

Está pendiente dar un repaso a la realidad de los recursos institucionales y personales disponibles en los otros países para orientar las acciones de la mejor manera posible, las que tal vez no tienen un desarrollo más amplio, pero en las que hay potencialidad y entusiasmo.

Como tercer nivel, se formula la **Atención Especializada.** Esta consiste en focalizar acciones, en un nivel más profundo, dirigidas a situaciones en las que las problemáticas ya se están manifestando en forma directa y evidente, que tiene sentido en tanto se orienten hacia la prevención de nuevos incidentes y hacia la rehabilitación (por ejemplo de violencia). Está demás decir que no todos los hombres requerirían atención especializada. Como ilustración, en el caso de la violencia, la atención especializada sería la intervención terapéutica con hombres adolescentes y/o adultos que ya han presentado incidentes de violencia de riesgo bajo o que ejercen patrones de control abusivos hacia sus parejas.

Como ejemplo de lo anterior, en Costa Rica, en el marco de la recién aprobada Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Expediente 13.874) se da pie para emprender acciones con hombres ofensores, como medidas complementarias a la pena de cárcel. De manera específica, el artículo 16 permite al tribunal respectivo la imposición de medidas de instrucción, entre las que se contempla:

> "... b) Someter a la persona a un programa especializado para ofensores, orientado al control de conductas violentas y a tratamientos completos, psicológico y psiquiátrico (Asamblea Legislativa, Costa Rica, 2005).

Si bien este tipo de medidas son muy importantes y necesarias, es compartido el criterio de que sería preferible intervenir antes de que el asunto llegue a los estrados judiciales o policiales, con lo cual no se tendría ni víctimas ni victimarios. No obstante, la obstinada realidad, dice que en este nivel de atención especializada también deben ser invertidos esfuerzos y recursos.

Estos tres niveles de trabajo están entrelazados, cuyos alcances y límites deberán perfilarse con la suficiente flexibilidad y capacidad de ajuste para situaciones particulares. Estas especificidades podrán obedecer a diferentes criterios, de acuerdo con la naturaleza de la situación y de los grupos humanos involucrados.

Algunos recaudos

En este enfoque de trabajo, deben considerarse algunas premisas de especial importancia ya que, de no tenerlas en cuenta, podría incurrirse en severos errores de planificación o en la deificación de mitos y estereotipos.

Es preciso tener la certeza de que en materia de violencia intrafamiliar, salvo los casos en que así se comprueba de manera fehaciente, no es en la psicopatología donde se encuentren los más importantes rastros que expliquen la situación y den pistas para su solución. El acudir a los cuadros clínicos convencionales, tanto desde las mismas disciplinas como de hombres autores de violencia, ha sido una de las rutas de escape preferidas, pues con esa argumentación se diluyen o distorsionan las responsabilidades que le caben a cada quien. En nuestro criterio, si en esto cabe el análisis del pathos, este sería aplicable a un sistema sociocultural como un todo.

Abundando en algo que se delineó más atrás, es preciso incursionar y actuar en los diferentes componentes de la vivencia de los hombres. De esta forma, será necesario abordar lo cognitivo (ideas, pensamientos, creencias). Pero, sobre todo, lo ideológico y lo afectivo. No es conveniente ni efectivo quedarse solo con la dimensión racional de los hombres abordados; será siempre necesaria la incursión y análisis en las profundidades

de sus afectos y su ideología. Además, así lo dicta al menos nuestra experiencia, la mayoría de estos hombres con extrema facilidad se aprenden el discurso y enganchan fácil con lo deseable socialmente.

Acerca de esto último, se comparte con Abaunza (2002), la necesidad de desmontar expectativas patriarcales que muchos hombres tienen en su vida de pareja,

> **"...las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: que la mujer lo 'atienda' (servidumbre femenina),..." (p.85).**

Estas "expectativas" no podrán ser desarticuladas si se les trata como meras ideas o creencias majaderas de hombres machistas. Será imprescindible que estos hombres las elaboren y tomen conciencia de que aluden a los más aferrados encargos de la sociedad patriarcal. Si este nivel no se logra, el éxito de la intervención se verá reducido4.

Por su parte, las fantasías básicas o primarias propias de todo ser humano deben ser elaboradas, sobre todo las de abandono. Muchos esfuerzos de abordaje se quedan a mitad de camino, pues pretenden aportar solo desde lo cognitivo y conductual, lo cual se torna insuficiente. Este tipo de fantasías en hombres con problemas de poder y control tienden a manifestarse en forma masiva y recurrente. Al no poseer instrumentos personales suficientes para elaborarlas e integrarlas en sus vivencias, pueden tornarse en manejos poco adecuados y violentos. La conocida frase de muchos femicidas de "¡Si no es mía, no es de nadie!", resume con precisión y dramatismo sus procesos intersubjetivos que los conducen al homicidio (a veces, colectivo, y ahora, con más frecuencia, después al suicidio), como una salida extrema de resolver conflictos y ansiedades. La expectativa de "quedarse solos" los invade en forma masiva y no pueden afrontarla en forma asertiva y conveniente.

Como aspecto central que debe subrayarse, consideramos que el trabajo con hombres es necesario y es posible. Es tarea prioritaria que los hombres asuman la responsabilidad que les compete, en el plano colectivo y en el plano individual.

En forma global, como género, sería acudir a las partes más sanas y pro sociales de las características de los arquetipos de la masculinidad, en particular los del "rey" y del "guerrero" (Moore y Gillette, 1993). De esta manera, se apostaría por sacar lo mejor

4 En este punto, es pertinente reconocer también el sentido de propiedad que muchos de estos hombres tienen respecto de las mujeres el que, por lo tanto, les permite disponer de ellas como un objeto más.

de la protección y el cuido, por parte del guerrero; del rey, quisiéramos que su poder sea enfocado al bienestar de los demás y que las decisiones puedan ser tomadas en forma democrática.

En lo individual, que cada quien asuma lo suyo. Estamos cada vez más convencidos que entender cómo y de dónde viene el comportamiento de un hombre particular es un paso inevitable, pero ello no exime a este hombre de la responsabilidad que tiene por sus acciones violentas (Reyes, 2002); si no asume esta responsabilidad, el pronóstico de del caso es incierto (Campos González, 2002).

En este contexto, se requiere de claras políticas públicas y de estado y de la acción concreta de diversas agencias sociales. De esta forma, el trabajo con hombres y con la masculinidad deberá ocupar un lugar prioritario en las agendas de nuestras instituciones y nuestros países. Además, todos los niveles y ámbitos de acción son necesarios. Las grandes políticas sin trabajo de base, pueden ser erráticas y desorientar; el trabajo de base con políticas claras y adecuadas tendría un importante soporte y una mayor posibilidad de proyección y alcance.

Como ha sido sostenido, el abordaje de los hombres es posible y necesario; es factible y es deseable. Hay potencialidades en los hombres que los pueden convertir en auténticos agentes de bienestar y salud para la gente; en materia de violencia intrafamiliar, su abordaje es parte de la agenda pendiente que ya en muchas partes del mundo empieza a tomar su lugar. En nuestros países, ella todavía está pendiente.; aún así, acogemos el pensamiento de Reyes (2002):

> **"Para plantearnos construir en nosotros y en nuestra sociedad una nueva masculinidad, necesitamos creer que los hombres no somos solamente potencialmente (sic) violentos, sino que tenemos también el potencial de establecer relaciones de justicia y cariño" (p.106).**

Esta sería una tercera fractura que corresponde emprenderla en conjunto, hombres y mujeres, al más corto plazo. Con divergencias y convergencias, con dudas y certezas, con fallas y aciertos; pero, sobre todo, con la meta común de una mejor vida para todas las personas. La diversidad puede ayudar si la potenciamos.

Para finalizar, tres anotaciones puntuales. La primera es que explicar algo no implica justificarlo; nada justifica las acciones de los hombres que perjudican a otras personas

y a sí mismos. La segunda es que proponemos que no sea la psicología (o cualquier otra disciplina) la que sola enfrente todo esto. La tercera es que trabajar con hombres no es hacerlo contra las mujeres y ninguna de las tareas pendientes podrá eximirse de esa premisa.

Referencias

Abaunza, Humberto. (2002). Violencia contra las mujeres: un desastre que los hombres sí podemos evitar. En: Masculinidades en Centro América (pp. 83-102). Salas, J.M. y Campos, Á. (Comp.). San José, Costa Rica: una publicación del Fondo para la Igualdad de Género de la Embajada de Canadá y del Instituto WEM

Asamblea Legislativa, Costa Rica. (2007). Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Expediente 13.874). San José, Costa Rica.

Batres, Gioconda. (1999). El lado oculto de la masculinidad. Tratamiento para ofensores. San José, Costa Rica: publicación del ILANUD, Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica.

Bourdieu, Pierre. (2000). La dominación masculina. Barcelona, España: Editorial Anagrama.

Campos, Álvaro y González, Pablo. (Comp.) (2002). Hombres con problemas de poder y control. Aspectos teóricos y propuesta psicoterapéutica. San José, Costa Rica: publicación de Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto WEM.

Castillo, Beatriz. (2007). El Salvador CEMUJER: 96 mujeres han sido asesinadas en primer trimestre (publicado COLATINO el 12/06/2007). Argenpress, Edición 1847, del 20 de junio de 2007.

Central American Council of Human Rights Ombusdman. (2005, August). I Regional Report: situation and analysis of femicide in the Central American Region. San José, Costa Rica: publicación de la Agencia Sueca de Cooperación para el desarrollo internacional (SIDA), de la Agencia Danesa para el desarrollo internacional (DANIDA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Pp. 93-103).

Centro de Investigación de Estudios de la Mujer. (2005). Informe final. Proyecto de Investigación Acción Prevención del hostigamiento sexual en la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Claramunt, Cecilia. (1997). Casitas quebradas. El problema de la violencia doméstica en Costa Rica. San José, Costa Rica: Editorial UNED.

Corsi, Jorge. (1994). Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social (3ª. Reimpresión). Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.

Corsi, Jorge.; Domen, M. y Sotés, M. (1995). Violencia masculina en la pareja. Una aproximación al diagnóstico y a los modelos de intervención (1ª. reimpresión). Buenos Aires Argentina: Editorial Paidós.

Fernández, Dina. (2007). Opinión: para morirse de rabia. En: el Periódico, 27 de noviembre. redaccion@elperiodico.com.gt

Meza, Silvia. (2007, 6 de noviembre). Comunicación personal. San José, Costa Rica: Coordinadora del Área de Violencia del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Moore, Robert y Gillette, Douglas. (1993). La nueva masculinidad. Rey, guerrero, mago y amante. Barcelona, España: Editorial Paidós.

Poder Judicial, Costa Rica. (2007). Compendio de indicadores judiciales (2001-2005). San José, Costa Rica: elaborado por el Departamento de Planificación, Sección de Estadística (pp. 45-48).

Reyes, Rubén. (2002). Algunas reflexiones y descripciones sobre el trabajo de hombres contra la violencia en Nicaragua. En: Masculinidades en Centro América (pp. 103-108). Salas, J.M. y Campos. Á. (Comp.). San José, Costa Rica: una publicación del Fondo para la Igualdad de Género de la Embajada de Canadá y del Instituto WEM.

Salas, José MI. y Campos, Álvaro. (2004). Explotación sexual comercial y masculinidad. Un estudio regional cualitativo. San José, Costa Rica: publicado por el Instituto WEM y el Programa IPEC/OIT.

Salas, José MI. (2005). Hombres que rompen mandatos. La prevención de la violencia. San José, Costa Rica: publicado por el Instituto WEM, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Sorensen, Bente y Claramunt, Cecilia. (2003). Explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Síntesis regional. San José, Costa Rica: publicación del Programa IPEC/OIT.