



IIED-AL/FORTAL
de Argentina



Centro Boliviano de
Estudios Multidisciplinarios



Cooperación Británica



Red de Cooperación
Euro - Latinoamericana

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA, LOGROS Y DESAFÍOS

El papel de la Cooperación Europea

José Blanes J. y Edgar A. Pabón Balderas
Compiladores
CEBEM



AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

OFICINA TÉCNICA
DE COOPERACIÓN



Asociación de
Investigación y
Especialización sobre
Temas Iberoamericanos



Colegio de Arquitectos
de La Paz



Comisión Europea
en Bolivia



Cooperación Catalana

Este es un Obsequio de Centro Boliviano
de Estudios Multidisciplinarios CEBEM
LA PAZ — BOLIVIA

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA, LOGROS Y DESAFÍOS

El papel de la Cooperación Europea

José Blanes J. y Edgar A. Pabón Balderas
Compiladores
CEBEM

La Paz, Julio 2005

El CEBEM y AIETI agradecen al DEFID, a la AECI, al Fortal y al Fons Catalá por el patrocinio a la realización del Seminario y la publicación del presente libro.

© CEBEM

D.L. 4 - 1 - 1217 - 05

Dirección CEBEM

Calle Macario Pinilla 291, Tel/Fax: (591-2) 2432910, 11

Casilla Postal: 9205

Pág. Web: www.cebem.org

Impresión: ● de Encuentro

Tel/Fax: (591-2) 2240415

Impreso en Bolivia

Contenido

PRESENTACION	7
José Blanes y Christian Freres <i>La descentralización entre los desafíos y las tareas inconclusas</i>	
PRIMERA PARTE: <i>El proceso y los temas sustantivos</i>	
Angel Gutierrez <i>Descentralización y globalización, la experiencia de la Unión Europea</i>	15
Mario Galindo <i>El Proceso de la Descentralización en Bolivia y la Cooperación Internacional</i>	19
Adriana Clemente <i>Descentralización, participación y desarrollo en A.L. Otro paradigma perdido</i>	37
José Blanes <i>Descentralización. Un área de posibilidades y de conflictos. Lecciones del caso boliviano</i>	49
Fabio Velásquez <i>Reflexiones sobre Descentralización en el proceso de participación ciudadana en Colombia</i>	79
Enrique Gallicchio <i>El Desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social</i>	87
Mauricio Riveros Q. <i>Mancomunidad municipal: realidad y perspectiva</i>	107
Lucía Dammert <i>Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?</i>	127

Fernando Carrión	173
<i>La inseguridad ciudadana en la comunidad andina</i>	
Klaus Bodemer	193
<i>La seguridad ciudadana: posibilidades y retos de descentralización</i>	

SEGUNDA PARTE:

La Cooperación Internacional en la descentralización en A.L.

Christian Freres	203
<i>El apoyo de la cooperación europea a la descentralización y del desarrollo local en América Latina. Algunas reflexiones.</i>	
Nuria Camps	215
<i>La cooperación descentralizada en España y la forja de identidades</i>	
Santiago de Miguel	221
<i>La Cooperación de la Comunidad de Madrid para el desarrollo de Bolivia</i>	
Andrew Nikson	235
<i>Descentralización Política</i>	

TERCERA PARTE:

La cooperación y la descentralización en Bolivia

Wolf Dio	265
<i>La GTZ en el proceso de descentralización en Bolivia</i>	
Adam Behrendt	273
<i>La descentralización un marco para la reducción de la pobreza</i>	
Fernando Mudarra	277
<i>El desafío: ordenar el número de actores y las intervenciones de la cooperación</i>	
Anne Simonsen	281
<i>Los programas sectoriales y el fortalecimiento local</i>	
Vagn Mikkelsen	285
<i>La experiencia del programa de apoyo a la seguridad alimentaria (PASA) en el contexto de la descentralización en Bolivia</i>	

CONCLUSIONES

Edgar A. Pabón	297
<i>Desafíos para la cooperación en los procesos de descentralización en América Latina</i>	
<i>Algunas conclusiones finales</i>	307

La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina

Fernando Carrión M.

Director FLACSO ECUADOR, Editoralista Diario Hoy,
Consultor internacional.

1. Introducción

Durante los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad andina, debido a las nuevas formas que asume, a los impactos sociales y económicos y al incremento de su magnitud¹. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios en las urbes. Allí las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amen de la reducción de la calidad de vida de la población.

La importancia de la delincuencia común en las ciudades de los Andes, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la importancia, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que merece. Si bien esta situación es generalizada en la sub región, no se puede desconocer que hay un desigual desarrollo. Colombia tiene un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, gracias a la información, comunidad académica y estructura institucional que posee.

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

En los países andinos hay propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana, que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. Algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG's y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para prevenir la violencia con resultados positivos.

Con este artículo se presenta -de manera somera- el estado de situación de la temática, desde las perspectivas de la violencia y las políticas.

2. La violencia andina

2.1. Los Andes en el contexto de América Latina

Para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10.7 por cien mil habitantes y de 22.9 de América Latina. Esto significa que Latinoamérica tiene una tasa de más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Según la OPS (1997) la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 por cien mil habitantes y entre 1984 y 1994 aumentó en más del 44%, siendo pocos los países que decrecieron. El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año y la pérdida de recursos es aproximadamente del 14.2% del PIB. Estas cifras significan que "la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces mas alta en esta región que en el resto del mundo".

Como todo promedio esconde diferencias, no se puede negar la dispersión existente entre países, que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa mas alta -El Salvador- con el que tiene la mas baja -Chile. Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89.5), aquellos que tienen las más bajas son: Chile (3), Uruguay (4.4) y Costa Rica (5.6), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos. Estamos viviendo -desde mediados de la década de los ochentas- una tendencia generalizada de crecimiento de la violencia en América Latina. Que si bien pueden existir algunos países que bajen relativamente el crecimiento de sus tasas de homicidios, estas no terminan por modificar la tendencia general de las subregiones y América Latina.

Desde la perspectiva de las regiones, el Cono Sur es una de las regiones menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6.2 por cien mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14.8 por ciento entre 1984-94. En contrapartida tenemos a la región andina con una tasa de 51.9 homicidios por cien mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década de 105.9 por ciento. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció más de 7 veces que el Cono Sur.

Cuadro No.1
AMERICA LATINAY EL CARIBE 1984-1994:
TASAS DE HOMICIDIO POR 100 MIL HABITANTES

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe Latino ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Area Andina ^b	25.2	46.6	4.2	51.9	96.6	7.7
Caribe Ingles ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Fuente: OPS, 1998

América Central crece con una tasa del 20.5 por ciento, con el rasgo de haberse producido procesos de pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, lo cual nos hace pensar que se ha pasado de la violencia política a la común. Lo paradójico de la violencia Centroamericana: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor al de la guerra. En la sub región andina crecen las tasas de homicidios a un ritmo mayor que en las otras.

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América latina de 22.9 por cien mil homicidios, que está compuesta por 41.3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que mueren 10 veces mas hombres que mujeres o

que los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos; con una tendencia mas clara en la región andina.

De esta aproximación se puede concluir que desde 1985 se vive un ciclo expansivo y de transformación de la violencia en América Latina, al grado de que la tasa de homicidios supera en 114 por ciento a la tasa promedio mundial; que el área andina supera a la de América Latina en un 79%; y Colombia rebasa al promedio de la región Andina en 49.3%. Esto es, que América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo, los Andes la subregión más violenta de Latinoamérica y Colombia el país andino con mayor tasa de homicidios.

2. La Violencia en los Andes

Según las tasas de homicidios, la subregión andina es la que más abona en el comportamiento violento de América Latina, gracias al peso que tiene Colombia, que es el único país que está por encima de la media subregional andina (51.9)². Sin embargo, Venezuela en 15 años crece su tasa de homicidios en un 88%. Y Perú, Bolivia y Ecuador, que tienen tasas por debajo del promedio latinoamericano, viven un nivel alto de crecimiento.

El gran salto del crecimiento de la violencia en el Area Andina se produce a partir de 1985, gracias al peso de Colombia y Perú, que más que cuadruplican sus tasas de homicidios en el quinquenio, justo en un momento en que coincide la violencia del narcotráfico con la violencia política. En los primeros cinco años de la década de los

2. El alto nivel de violencia que vive Colombia le convierte en el país con mayor tasa de homicidios del Area Andina y es tal la magnitud de que distorsiona las tasas generales de la sub región. Sin embargo, no se trata de un problema actual, pues hay una persistencia en el tiempo que da lugar a pensar en la existencia de una "cultura de la violencia" (De Roux, 1994), que se expresa a través de diversos tipos (política, económica, común, etc.) y formas en el territorio (campo, ciudad, regiones).

Cuadro No. 2
AREA ANDINA 1980, 1990 Y 1995: TASAS DE HOMICIDIO POR CADA
100 MIL HABITANTES

Países	Fines del 70 Principios del 80	Fines del 80 Principios del 90	Ultima cifra Disponible Alrededor de 1995
Colombia	20.5	89.5	65
Venezuela	11.7	15.2	22
Perú	2.4	11.5	12.6*
Ecuador	6.4	10.3	14.8**
Bolivia			

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).

* Fajnzylber y otros (ed): Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial: DC. ** FLAC-SO-Ecuador, 2003.

La subregión andina tiene dos extremos: Colombia con la tasa más alta (65.5) y Bolivia (9) la más baja. Esta comparación niega la corriente de interpretación de la violencia que se sustenta en la hipótesis de que las violencias se originan en la pobreza, el narcotráfico, el déficit de Estado y la diversidad étnica. Estos supuestos pierden sustento, porque Colombia no debería tener la violencia que le caracteriza, porque es uno de los países latinoamericanos que tiene larga tradición de gobiernos democráticos y crecimiento económico sostenido. Y Bolivia, en cambio, tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos, por ser pluriétnico, menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y productor de narcóticos. Por lo pronto se puede formular la hipótesis de que en Bolivia se canaliza la conflictividad social a través del sistema político y de una sociedad civil fuerte. Pero también puede ocurrir, que cada país tenga un tipo de violencia propia, que le sea característico de su conflictividad o que, lo que en un país puede ser una causa o factor en un momento determinado, en otro país o momento puede ser otra.

La criminalización tiene un costo económico que lleva, según el BID, a que "la violencia sea en la actualidad –sin duda– la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina". El costo económico promedio de la violencia en Latinoamérica es del 14.2 por ciento del PIB (BID, 2000); lo

cual significa 160.000 millones de Dólares o cerca del 25% de la deuda externa de América Latina.

3. El costo económico de la violencia

Si comparamos las tasas de homicidios por país con el de costo económico de la violencia, se puede concluir que a mayor tasa de homicidios es mayor el costo económico de la violencia. Que en la relación de homicidios por costo, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2.6 y 2.5 respectivamente) mientras que Venezuela tiene un poco más bajo (1.9). Ecuador y Bolivia no han hecho estudios del costo económico de la violencia, pero si extrapolamos el comportamiento de los otros países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú), se llega a la conclusión de que el promedio regional andino es de 13.86 % del PIB, un poco mas bajo del promedio de América Latina (14.2%), que en Ecuador serían de 6.2% y en Bolivia de 9.5% del PIB³.

CUADRO No.3

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

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	10,5	24,70	24,9	12,3	5,1	11,8

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

3. Según el BID, "la violencia es en la actualidad -sin duda- la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina, a lo cual puede añadirse -sin temor a equivocación- que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento".

Por otro lado, tenemos que los países con las más altas tasas de homicidios son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El costo de la violencia en Colombia, que tiene una tasa de 65 homicidios por cien mil, fue del 24.7 % del PIB y en El Salvador (con cerca de 150) del 24.9 %, y en contrapartida Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a la inversión social. Ergo: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales con recursos económicos significativos.

Esto significa que el incremento de los gastos en seguridad disminuye los recursos destinados a lo social, porque hay un comportamiento inversamente proporcional. Esto es, una lógica contraria a la disminución de la violencia y próxima al incremento de los costos que se incurren en ella. Si se diseñara un presupuesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, habría más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones se fortalecerían.

La violencia urbana. La violencia es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. La transformación en la hora actual tiene que ver el apareamiento de una violencia moderna que supera y coexiste a la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de sobre vivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la moderna, que es aquella que se organiza con la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el sistema social. Este tipo de violencia se expande con fuerza desde la mitad de la década del 80 y es el que genera el incremento de los hechos delictivos.

CUADRO No. 4
Tasas de homicidios por 100.000 habitantes (1980-2000)

	1980	1985	1990	1995	2000
Colombia	20.5	42	89.5	65	
Bogotá	28.9		55.8	58.9	34.8
Cali	30	70	88	110	103
Medellín	66.9		335		169.1
Venezuela	12	10	15.2	22	
Caracas	18	14	28	52	
Perú	2.4	3	11.5	10.3	
Lima				25.6	28
Ecuador	6.4		10.3	13.4	15
Quito					
Bolivia				16.7	22.8
La Paz					
Promedio AL	15	18	25	30	

Fuente: Juan Luis Londoño (1998). FLACSO-Ecuador (2003), Piqueras, (mimeo), Acero, Hugo (2002), Quintana (2003), Gaitán F. (1998).

La violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras, dado su carácter ubicuo, pero tiende a privilegiar lo urbano. Por eso estamos viviendo un proceso de urbanización de la violencia en la sub región andina; lo cual –bajo ningún punto de vista- significa que la ciudad sea por sí misma fuente de violencia. Con la urbanización acelerada de la subregión, hoy tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y que, por tanto, la mayor cantidad de delitos se concentran en las urbes. En el *caso ecuatoriano* se tiene que los homicidios son fundamentalmente urbanos: de los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77.5 por ciento se produjeron en las ciudades; es decir, 1.422.

Las *ciudades colombianas* de “Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30% de la población colombiana y aportan cerca del 40% de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia” (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más

en los tres departamentos del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), espacio geográfico que asimila en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995 los tres departamentos del eje central concentraban el 81% del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, el año 2001, la misma región concentró el 95% del total de homicidios a nivel nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi el 60% de la población urbana y de los delitos del país (Piqueras, mimeo).

Por otro lado, si comparamos las tasas de homicidios de los promedios nacionales con las correspondientes a las ciudades más importantes de cada país, vemos que las urbes tienen tasas superiores a las de los países. Es decir, que las tasas de las ciudades principales son bastante superiores a los promedios nacionales. El Caso Colombiano quizás sea el más aleccionador y la ciudad más violenta, sin duda, es Medellín, aunque con una tendencia hacia el descenso desde 1990.

Lo que si se evidencia es una falta de correlación entre urbanización y violencia, porque según ello Venezuela debería ser el más violento y Bolivia el menos. El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales del incremento de la violencia. Lo que ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque hay más población, pero de allí extraer una correlación de que a mayor urbanización mayor violencia hay una distancia muy grande.

4. Las propuestas de política

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan por fuera y se corrompen por dentro y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo. La justicia acumula más casos de los que ventila y en general se erosiona a pasos agigantados.

Las principales concepciones que sirven para enfrentar la violencia urbana son dos: la una, inscrita en una política estatal –hoy dominante– que propugna el control de la violencia vía *represión* y *privatización* y, la otra, como *seguridad ciudadana* que se inscribe en una relación sociedad-estado

que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen democráticamente los conflictos.

La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar.

Para hacer frente a la violencia urbana se plantean dos salidas: represión y privatización, inscritas en las ópticas de la seguridad nacional y pública, con lo cual no hay una diferenciación entre el acto de violencia política con el de violencia común porque –según sus preceptos– todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

Se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría hacia el Estado⁴. Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado (policía, ejército y justicia) se convierte en el depositario de la seguridad y garante de la protección colectiva de la población; quienes exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas. En este caso las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza por:

- a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se exige una reforma a los códigos penales dirigida a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, la que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los

4. "El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.5% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle." (UNC, 1988, 18).

jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes⁵.

- b) El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente se realizan para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana⁶. Las limitaciones de las políticas represivas y de control, y ante el aumento de la delincuencia y la corrupción de los aparatos punitivos, conduce —en un contexto de modernización del estado— a la privatización de la seguridad. La privatización de la seguridad permite que ciertos sectores sociales —entre los cuales se encuentran policías jubilados— promuevan empresas de guardianía privada con personal poco formado y sin un real control. Se desarrollan un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, seguridades, defensa personal, perros. Este marginamiento en la administración de justicia, produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano. Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la "limpieza social" (Colombia) o "profilaxis social" (Venezuela). La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas por sobre las preventivas.

-
5. Según Armando Montenegro, Ex-Director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por ciento (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).
6. "La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado". (Oviedo, 1995)

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

La gobernabilidad de la violencia.

En contrapartida a la concepción dominante, toma existencia una visión alternativa, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades, a su condición de árbitro en la resolución de conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrolla en un espacio social donde la participación permite enfrentar los eventos sociales y naturales que socavan lo social, lo público, la convivencia, las instituciones de *intermediación social*, etc. Es una propuesta que busca **gobernar la violencia** desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana.

Los postulados que toman peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen de la vertiente epidemiológica, que tienen la Organización Panamericana de la Salud y la Alcaldía de Cali (1992-95) a sus dos más importantes impulsores. Y, el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia, son el colombiano (con altas tasas) y el chileno (con bajas tasas), donde se vienen aplicando un conjunto de acciones locales y nacionales con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga un nivel alto de violencia y Chile la más baja, les convierte en los mejores laboratorios de estudio y de experimentación de la región.

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

Si a nivel nacional existe una propuesta tan amplia, a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizás las más acabadas sean las de Cali y Bogotá, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales,

denominados: Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad, respectivamente.

Chile se encuentra trabajando con mucha fuerza en la seguridad para poner un dique al problema antes que se dispare. Si el promedio de homicidios para América Latina es de 22 por cien mil, el de Chile es de 3; esto es, siete veces menos.

Para enfrentar este flagelo cuenta con instituciones fuertes y programas innovadores. Una de ellas es la Policía de Carabineros, que es la más sólida de América Latina y la de mayor legitimidad en la población. Según una encuesta realizada por diarios de 16 países de la región, Carabineros de Chile tiene el mayor grado de confianza en la población con un 38%, siendo el promedio regional de 28%; se la considera libre de corrupción, disciplinada y eficiente.

A pesar de ello la policía busca un mayor acercamiento a la población, a través de la distribución equilibrada de sus efectivos en el territorio, de la generación de indicadores de gestión y del fortalecimiento de los vínculos con la comunidad. El programa se lo denomina "Plan Cuadrante", que es un mecanismo de focalización territorial (cuadrantes) de los recursos policiales, según los factores de riesgo, que permite aproximar la comunidad a la policía y democratizar su acción.

Por otro lado, el Gobierno de Chile creó en el año 2000 la División de Seguridad Ciudadana dentro del Ministerio del Interior, que en un futuro próximo puede elevarse al rango de Ministerio. Esta división tiene a su cargo la negociación de un crédito con el BID para la ejecución de un conjunto de programas de prevención de la violencia, entre los que se puede señalar el apoyo a la policía, estrategias de comunicación, desarrollo de proyectos comunitarios, entre otros.

La división de Seguridad Ciudadana tiene adicionalmente a su cargo el "Plan Comuna Segura", que busca la participación social en la prevención del delito. El programa busca atacar el problema de la vulnerabilidad de aquellas municipalidades que tienen importantes niveles de criminalidad y pobreza. Lo hace de manera progresiva: en el año 2001 fueron 20 las comunas y hoy son más de 60. En términos del número de comunas no se llega al 20%, pero en relación a la población beneficiada está cerca del 50% del total nacional.

El Plan distribuye recursos por Comunas (Municipios), las que establecen un mecanismo concursable de proyectos. Para acceder a estos recursos la Comuna debe tener un diagnóstico y un plan de seguridad, en el cual se inscriben los proyectos presentados y –posteriormente- ejecutados por la comunidad. Existe en cada Comuna un Consejo de Seguridad compuesto por el alcalde, Carabineros y delegados de organizaciones comunales. Estos dos últimos años la comunidad ha invertido en proyectos de espacios públicos, iluminación, aseo, educación, vialidad, jóvenes, etc. bajo la óptica preventiva de seguridad y del fortalecimiento de la participación.

Lo interesante de las dos propuestas nacionales (Colombia y Chile) estriba en una articulación de los niveles nacionales y locales, y de que los casos de intervención local son mas preventivos que los nacionales; además de que las entradas locales de Bogotá y Cali difieren, en términos que la primera logra resultados interesantes de seguridad a partir de una política urbana y la segunda consigue una importante política urbana desde el diseño de una política de seguridad.

La cooperación internacional

Las nuevas formas de violencia tienen hoy un escenario internacional, constituido por un espacio que no reconoce fronteras. Esta es una de las características actuales de la violencia moderna. La violencia se encuentra en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a su lógica ubicua en el mundo actual⁷.

Siguiendo esta lógica, Der Ghougassian, (1999) señala la “existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de éste ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana.

Esto significa que la violencia debe ser enfrentada en el escenario local y también en el internacional. Para ello se requiere de acciones internacionales en dos ámbitos específicos propios de la cooperación: el intercambio de experiencias y la generación de políticas comunes.

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

La OPS, entidad innovadora del campo, ha propuesto dos propuestas de prevención de la violencia, a través de su División de Promoción y Protección de la Salud. En 1992 formula el Plan denominado "Salud y Violencia: Plan de Acción Regional", que tiene un contenido regional y una metodología que combina experiencias novedosas de distintos lugares. En su enfoque deja de lado la tradicional óptica del control de la violencia por vías represivas, y asume una visión preventiva. Intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante, y tiene una pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

Posteriormente y en el año 2000 se establece la denominada Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia en la que participan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro para el Control y la prevención de Enfermedades (CDC), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y USAID. La Coalición parte de la afirmación de que ninguna institución aislada puede prevenir la violencia, que la diversidad de instituciones es una fortaleza y de que la coordinación interinstitucional genera legitimidad y respaldo político.

5. Conclusiones.

La seguridad ciudadana debe ser asumida de manera inmediata. Es un problema internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía⁸.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la seguridad ciudadana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud.

8. "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber." (Camacho, A. 1, 1994)

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

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. Se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático. Por eso hay modernizar y descentralizar el sistema judicial para que sea menos politizado y más eficiente. Y, por otro lado, reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, hay introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que se ponga la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos y operativos. Este es un campo que requiere un desarrollo teórico y una producción de información confiable.

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

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El control no puede eliminarse, pero si transformarse, desde

una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

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

Bibliografía

- ALCALDIA DE CALI, DESEPAZ: Lo que estamos haciendo por su seguridad, Cali 1994.
- ARGUDO, Mariana, *Pandillas juveniles en Guayaquil*, Ed. ILDIS, Quito, 1991
- BID: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, mimeo, Washington, 1996.
- CAMACHO, Alvaro, et al. *Colombia, Ciudad y Violencia*, Ed. FORO. Bogotá, 1990.
- CAMACHO, Alvaro. Seguridad para la gente o seguridad para el Estado, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- CAMACHO, Alvaro: El problema Central de una política de seguridad ciudadana, mimeo, 1994.
- COSTELLO, Paolo: El paramilitarismo, en: *El Mundo*, Medellín, 1996.
- CARRIÓN, Fernando: De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en: *Ecuador Debate*, Ed. CAAP, Quito, 1995.
- CARRION, Fernando, Et.al. *Ciudad y Violencias en América Latina*, Ed. PGU-Alcaldía de Cali, Quito, 1994
- CASTILLO, Héctor. *Popular Culture Among Mexican Teenagers. The Urban Age*. Vol. 1 No. 4. Washington. 1993.
- CIRC, 1995,

- COPORACION REGION-MEDELLIN. Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales. Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, Bogotá, 1993.
- DEL MASTRO, Marco y SANCHEZ-LEON, Abelardo. La violencia Urbana en Lima. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). Sondeo de Opinión Ciudadana sobre Servicios Prestados por Instituciones en el Ámbito Municipal. Cali, 1992.
- DESEPAZ. Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia. Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. Cali, 1993.
- DE ROUX, Gustavo. Ciudad y Violencia en América Latina, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali. en Cali, 1994.
- GAITAN, Fernando y DIAZ, Jairo. La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizada por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo. "Cali's innovative Approach to Urban Violence". En *The Urban Age*, Vol. 1, No. 4., Washington, 1993.
- GUERRERO, Rodrigo: Epidemiología de la violencia, El caso de Cali, Mimeo, Washington, 1996.
- GUZMAN, ALVARO. Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993
- HEIN Arturo, PNUD-Colombia. *Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia*. PNUD, Bogotá, 1993.
- MAC GREGOR, Felipe (Ed): *Violencia en la Región Andina*, Ed. APEP, Lima, 1993.
- OPS. Salud y Violencia: Plan de Acción Regional. Dto. PAHO/HPP/CIPS/).

-
- PNUD-PNR: *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*, Ed. PNUD, Bogotá, 1995.
- RUBIO, Mauricio: *Economía Política del Crimen: Crimen y crecimiento en Colombia*, mimeo, 1996.
- RATINOFF, LUIS. *Delincuencia y paz ciudadana*. En *encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*, BID, 1995.
- SANDÓVAL, Godofredo, et al. *Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia*. Ed. Ariel, 1990.
- SALAZAR, Alonso. *Las Bandas Juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la Perspectiva Cultural*. En: *En que Momento se Jodió Medellín*. Ed. Oveja Negra. Bogotá. 1991.
- UNAL-COLCIENCIAS: *Colombia: Violencia y Democracia*, Ed. UNC, Bogotá, 1988.
- VARGAS, Alejo. *Violencia en la vida cotidiana*. En: *Violencia en el Área Andina, el caso de Colombia*, Ed. CINEP. Bogotá. 1993.
- VILLAVICENCIO, Gaitán. *Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social*. Ponencia presentada en el seminario: *Ciudad y Violencia en América Latina*, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- YUNES, Joao y RAJS, Danuta. *Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas*. OPS. Washington. 1993.