

# espacio abierto

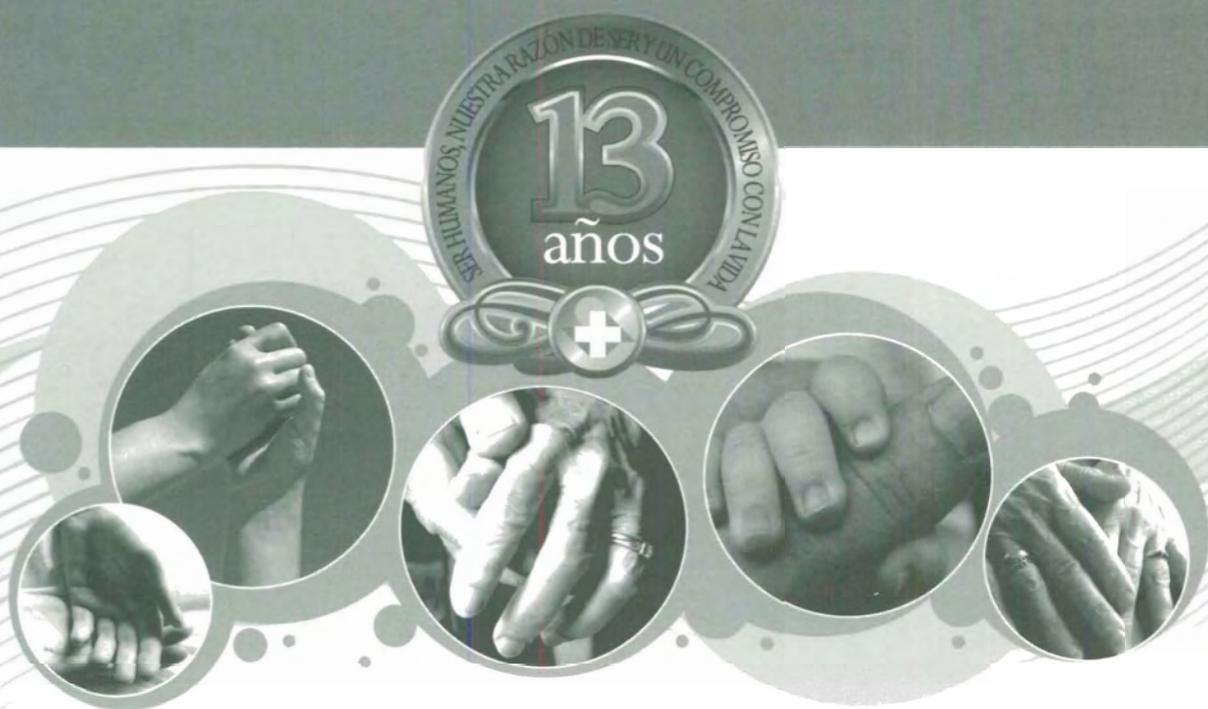
Revista del Ciej-Afju

## DISCURSO Y REALIDAD



# PLAN CONVENIO FAMILIA

*Para usted una tranquilidad.  
Para nosotros un compromiso.*



*Un compromiso que sostenemos desde hace 13 años brindando calidad y calidez humana para que usted tenga la tranquilidad de que sus seres queridos están en buenas manos.*

*Nuestro **PLAN CONVENIO FAMILIA** le brinda excelentes beneficios para tres generaciones sin límite de integrantes.*

*Solicite información con el Asesor de su Convenio.*



**Sentite bien, estamos juntos.**

18 de Julio 948 Of.1001 / Tel.: **902 4911\***  
[www.alcance.com.uy](http://www.alcance.com.uy)

# CieJ

Centro de  
Investigación y  
Estudios Judiciales



Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay

## “espacio abierto”, REVISTA DEL CIEJ - AFJU



# SUMARIO

Serrana DELGADO PUCURULL

**La función social de la Justicia ..... 9**

Sergio NÚÑEZ

**Acceso a la Justicia ..... 12**

Guillermo BERDIÑA

**Justicia ↔ Realidad ..... 16**

Hoenir SARTHOU

**¿Qué tipo de jueces necesitamos? ..... 18**

Daniel FESSLER

**Apuntes sobre la relación entre Justicia y Economía ..... 22**

Fernando CARRIÓN

**Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad ..... 26**

Nico TRAJTENBERG

**La inseguridad: que es, como medirla y porque se produce ..... 35**

Gilberto RODRÍGUEZ OLIVAR

**DERECHO PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. Reconversión del modelo en “tiempos difíciles” ..... 42**

Miguel MIGLIONICO

**La búsqueda de un discurso alternativo ..... 45**

Carlos ROZANSKI

**Abuso sexual infantil, mitos y verdades de los discursos sobre el tema ..... 48**

Ramiro OLMOS MALET y Martín FERNÁNDEZ CHIOSSONI

**Justiciabilidad y exigibilidad de derechos para las personas privadas de libertad ..... 54**

Alicia DEUS VIANA y Bilman LAMAS

**La privación de libertad de adolescentes y las ideologías “re” en el Uruguay de hoy ..... 58**

<b>Juan C. FERREIRA HANES</b> <b>Privación de libertad: excepcionalidad y brevedad.</b> <b>La privación de libertad en el C.N.A. ....</b>	<b>66</b>
<b>Luis PEDERNEIRA</b> <b>La rebaja de la edad de imputabilidad. ¿Una propuesta</b> <b>sería o trabajando para la tribuna? .....</b>	<b>75</b>
<b>Eiba RAMA</b> <b>Poder Judicial: su papel en la construcción de la</b> <b>memoria y los derechos humanos .....</b>	<b>79</b>
<b>Lucila SANTOS</b> <b>Justicia Militar y Derechos Humanos en Argentina .....</b>	<b>84</b>
<b>Sandino SCHIAVONE</b> <b>Del funcionario judicial receptor en el proceso penal uruguayo ...</b>	<b>89</b>
<b>Ana BANEGA</b> <b>Acceso a la justicia en zonas rurales como base</b> <b>para un país inclusivo .....</b>	<b>91</b>
<b>Inés PIJUÁN y Paola PANDIANI</b> <b>El trabajo social en los juzgados del interior:</b> <b>la experiencia de Las Piedras .....</b>	<b>94</b>
<b>Nora DE ARMAS BONINO</b> <b>Eutanasia y el suicidio asistido .....</b>	<b>98</b>
<b>Mario POMATTA</b> <b>La Negociación Colectiva en los sectores público y privado. Su</b> <b>evolución y perspectivas .....</b>	<b>103</b>
<b>Fernando Echerri Ferrandiz y Tania OROZCO SAEZ</b> <b>La solución de conflictos laborales en Cuba. Reflexiones .....</b>	<b>106</b>

**finis terræ**



**Luisa LEAL y Adela GARCÍA**  
**Reforma penal y política criminal en Venezuela**

# **“ESPACIO ABIERTO”,**

**REVISTA DEL CIEJ**

**Centro de Investigación y Estudios  
Judiciales - AFJU**

**W. Ferreira Aldunate 1280**

**901-1862 – ciej@adinet.com.uy-ciejpublicaciones@gmail.com**

**5 Años de Espacio Abierto - N°10 - Mayo 2009**

**DIRECTOR**

**Sergio Nuñez**

**CONSEJO EDITOR**

**Mariela Falco - Daniel Fessler - Renee Garcia - Carina Gómez  
Heguy**

**CUIDADO DE EDICIÓN**

**Pablo Baneira - Susana Díaz**

**DISTRIBUCIÓN**

**Victor De Castro**

**DIFUSIÓN**

**Carina Gómez Heguy**

**COLABORADORES**

**Manuel Rodríguez - Javier Alanís**

**CONSEJO TÉCNICO**

**DEL CIEJ**

**Director: Daniel Fessler**

**Pablo Baneira - Ana González - Sergio Nuñez - Enrique Pombo -  
Ana Priguetti - Rita Rodríguez - Gabriela Vainer - Rosario Vilas**

**Diseño de tapa e imagen de tapa: Pablo Baneira**

**Los artículos son de responsabilidad de quien los firma y no  
necesariamente coinciden con la opinión del CIEJ y de AFJU**

# HACIA UNA NUEVA COMPRENSIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD <sup>1</sup>

**Fernando Carrión M**

Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista Diario Hoy (fcarrión@flacso.org.ec).

## INTRODUCCIÓN

La violencia se ha convertido en uno de los principales temas del debate académico y político, posicionándose significativamente tanto en la agenda pública como en la agenda política de América Latina. Sin embargo, existe gran preocupación respecto de lo poco que se conoce; al extremo que se convierte en una necesidad ineludible el comprender el fenómeno en su conjunto -en cada contexto histórico- marcado por la alta criminalidad, la inseguridad y las políticas ineficaces.

Como punto de partida una primera precisión conceptual. La violencia, por un lado, no debe ser entendida como una patología social captada a partir de ciertos eventos calificados como delitos, que vienen de los llamados factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino de las relaciones sociales particulares del conflicto que nacen de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008). La violencia se expresa a través de diferentes dimensiones (política, estructural, simbólica y cotidiana) y adquiere sentido en los contextos particulares donde se produce, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005). Por otro lado, la criminalidad y el delito hacen referencia a los actos violentos que se encuentran tipificados en la ley penal (contrato social), y asumidos por ciertos actores estatales (Policía, Justicia) y no estatales. Es decir: vio-

lencia y delito (criminalidad) no son símiles, porque el primero desborda y contiene al segundo.

Otra precisión conceptual. La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se los confunda conscientemente, al extremo de buscar neo enemigos (pandillas, narcotráfico, tratas), construir lógicas de combate (estigmas, guerras, ausencia del derecho del ofensor) y producir un discurso ambivalente ante la población. Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno y tiene un marco institucional nacional con características represivas (Policía, Justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, para lo cual existen un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos.

De estas "confusiones" de la criminalidad como sinónimo de violencia y de la seguridad pública como similitud de seguridad ciudadana nacen algunos elementos respecto del conocimiento y de cómo diseñar las políticas. Los resultados son un conjunto de políticas

<sup>1</sup> Carrión, Fernando y Dammer, Manuel (2009): *Economía política de la Seguridad Ciudadana*, Ed. FLACSO-Ecuador- IMQ, Quito.

hegemónicas y pretendidamente universales - propias del pensamiento único- que no aceptan disidencias a pesar de su ineficacia en la reducción del delito; tanto así que las tasas de homicidios crecen,<sup>2</sup> la percepción de inseguridad aumenta,<sup>3</sup> la victimización se incrementa y la legitimidad institucional cae.<sup>4</sup>

Definiciones como las señaladas no deben circunscribirse al análisis de las cuestiones legales o epidemiológicas del fenómeno, sino abrirse a nuevas dimensiones, en las que tengan cabida los actores, las tecnologías, los comportamientos, la política, la trayectoria histórica y los aspectos económicos. Es necesario realizar estudios de desempeño institucional o de transparencia en el uso de recursos económicos, para mostrar (in)eficacias, (in)consistencias e intereses; así como también investigaciones y evaluaciones respecto del origen y cualidades de las "lecciones aprendidas" o de "los casos exitosos", las cuales se exportan hacia otros contextos sin beneficio de inventario.

No es posible estudiar la violencia a través de la policía como si fuera la instancia principal de la contención de la violencia y dejar por fuera, por ejemplo, las determinaciones económicas y políticas del delito. Si la motivación del delito es económica o política ¿Porqué no enfrentarle en esos ámbitos? De igual manera, ¿Porqué criminalizar la pobreza en sus distintas versiones -nunca probadas y siempre afirmadas- de la falta de empleo o de la polarización social que llevan a la *estigmatización del delito popular*? Tampoco es posible seguir con la compilación de información ad infinitum de los eventos con la poca utilidad que tienen a la hora del diseño de las políticas de seguridad, puesto que se confía más en los "casos exitosos" -venidos de la cooperación internacional y con recursos- que en las cifras producidas.

Interesa un acercamiento a la violencia y la seguridad ciudadana no desde las ópticas clásicas y tradicionales venidas del derecho de la víctima, que se han anclado con fuerza, sino abrir nuevas entradas para conocer

los contextos de las violencias y de las políticas. Hay que incorporar nuevos temas y aproximaciones teóricas en la discusión del entramado de la violencia y la seguridad ciudadana, para superar el énfasis puesto en el "panorama criminal". La violencia nace de las relaciones cotidianas que delinear los actores en disputa; y por tanto, develan su carácter político y económico.

El artículo quiere llamar la atención en la necesidad de buscar otros caminos para comprender la violencia, con la incorporación nuevos temas subsidiarios de disciplinas como la etnografía, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología, entre otras (Carrión, 2008), y también de nuevos instrumentos de producción de la información cuantitativa y cualitativa, para desarrollar nuevas concepciones.

### **Seguridad ciudadana: hacia un nuevo panorama**

La seguridad ciudadana adquiere importancia una vez restaurado el sistema democrático a principios de los años ochenta, debido a que la centralidad de las políticas públicas en seguridad se desplazan de la defensa del orden público hacia la garantía de la tolerancia y la convivencia interpersonal; es decir, de la seguridad pública a la ciudadana.<sup>5</sup> El desplazamiento del eje produjo un proceso de transición inacabado, donde los dispositivos de seguridad, los actores, la logística y las políticas públicas empezaron a cambiar, no con la celeridad deseada.

En este proceso empiezan a confrontarse enfoques y análisis, que desdican la supuesta visión única, que no es más que hegemónica. Una de las características para aproximarse a la violencia ha sido la unilateralidad -a pesar de reivindicar la integralidad- a partir de la recurrencia y centralidad asignada a ciertos temas, fuentes, instrumentos, así como al peso del delito sobre la violencia, de lo operativo sobre lo trascendental, de lo empírico sobre lo teórico, de la víctima sobre el victimario, de la violencia sobre el desempeño

<sup>2</sup> "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008).

<sup>3</sup> En promedio, el 73% de los entrevistados para América Latina piensan que "todo o casi todo el tiempo" pueden ser víctimas de un delito con violencia (Latinobarómetro).

<sup>4</sup> Los altos niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas ha crecido: la policía pasó de 30% en el 1996 a 39% en el 2007, las fuerzas armadas de 41% a 51% y el sistema judicial de 33% a 30%. (Latinobarómetro 2007).

<sup>5</sup> Siguiendo a Castel (2004:11), la seguridad ciudadana debe garantizar "las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco del Estado de derecho". Y cuando son violentadas, restituir las.

institucional y de las políticas represivas sobre las preventivas. Así tenemos que en términos de las políticas lo hegemónico está compuesto por dos elementos centrales y un discurso legitimador. Los dos elementos son:

• La **represión y el control** (mano dura, modelo penal, derecho de la víctima) tienen como elemento central la reforma de las instituciones policiales en el sentido de mejorar la imagen, la legitimidad (Policía comunitaria, formación) y la eficiencia, bajo el manto del llamado *fetichismo policial* (Wacquant, 2007:25); de la justicia en la línea de las reformas penales (más delitos, bajar la edad de imputabilidad penal, penas mayores) y de la administración (oralidad); y de la cárcel (privatización).

• La **privatización y la descentralización** van de la mano con los procesos de reforma neoliberal del Estado. La policía privada tiene el doble de efectivos policiales que la Policía pública. La diversificación institucional donde lo local cobra vigencia: más policías descentralizados, como en México que llega a tener la anacrónica cifra de 1.665 cuerpos policiales. Además se tiene la emergencia de los municipios que, con excepción de unos pocos, empiezan a trabajar la seguridad, con las mismas acciones urbanísticas de antaño (iluminación, equipamiento) pero con la nominación de prevención situacional<sup>6</sup> o con propuestas innovadoras (Bogotá).

Los dos estructurados por el discurso legitimador de la prevención. Los llamados “casos exitosos” sirven para este fin, en la medida que tienen legitimidad internacional aunque poca presencia nacional, por ejemplo, dentro de los presupuestos y los marcos institucionales nacionales.<sup>7</sup> Allí se posiciona la llamada *prevención situacional* y la hace desde los gobiernos locales que dejan por fuera la *prevención social* y la *prevención comunitaria*, estrategias que circulan por la región (Sozzo, 2008).

En los estudios hay un predominio del delito y, dentro de él, de los homicidios, lo cual conduce a una concepción unilateral. A partir de la ecuación delito/homicidio, se construye un doble intento explicativo: el primero, desde

las corrientes criminológicas como desviación social (anomia) o natural (patología), y el segundo, desde ciertos atributos (no relaciones) llamados factores de riesgo que encarnan una *superabundancia de causas* (etiología) que se diluyen al momento de la descripción (epidemiología).

Se privilegia la estadística de las fuentes oficiales de control (policía, justicia; cárcel), centradas en las denuncias y sentencias (procesos judiciales, población carcelaria), las cuales tienen falta de transparencia y legitimidad. Como no hay independencia en la producción de los datos, existe la *manufacturación* de las cifras para obtener una buena evaluación de la gestión institucional y de las autoridades. La información criminal es muy sensible a los mercados, tanto que define las posibilidades de inversión privada nacional e internacional (turismo). O sea que los datos tienen implicaciones políticas y económicas que llevan a su manipulación, lo cual termina siendo una salida errónea.

No se construye el trípode de la estructura de fuentes: institución, víctima y victimario, porque queda fuera el ofensor y subvalorado el institucional. En otras palabras, existe un peso grande en la visión cuantitativa del delito -como evento que recae sobre la víctima- y en la descripción de algunos atributos del contexto (factores de riesgo).

Tras los datos hay un tipo de política pública. Por ejemplo, enfrentar policialmente el robo de bienes cuando puede haber -como de hecho existen- medidas económicas que los reducen. Adicionalmente los números se convierten en instrumento mediático constructor de agenda pública a partir de los usos sensacionalistas, que vienen más del derecho de empresa que de la libertad de expresión.

Si bien no se niega la importancia de la información, sí se debe reconocer que el debate se ha limitado a una problemática tecnocrática, donde desaparecen la sociedad, los actores, los intereses, las dimensiones políticas y las cualidades económicas. La información debe ser mejorada, partiendo de la premisa que tales indicadores son el resultado de una disputa entre diversos actores y que

<sup>6</sup> Expresa del conflicto por el espacio público entre la autoridad y ciertos grupos sociales. A fines del siglo XIX se utilizó el ajardinamiento, el ornato y la salubridad para expulsar a los grupos de nativos del espacio público; en la época de la Guerra Fría, la planificación urbana fue el mecanismo para excluir a las clases trabajadoras y hoy es la prevención situacional la que expropia a los jóvenes de estos lugares.

<sup>7</sup> La presencia institucional se expresa en la creación de organismos paralelos, como es el caso de la policía comunitaria, que deja de ser una filosofía para ser un área especializada de actuación.

---

su formulación expresa las características de los actores y sus visiones políticas y económicas. Las fuentes deben ser independientes, técnicas y diversificadas, para contar con información legítima que permita conocer el fenómeno y actuar sobre él.

Es pertinente formular las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los efectos que produce esta información? ¿Qué elementos oculta y qué otros revela? ¿Cuáles son los actores que posibilitan estos discursos? Buscar respuesta a estas preguntas es urgente, dada la primacía de un discurso tecnocrático que termina por invisibilizar las relaciones sociales y de poder, presentes en la criminalidad, en su conocimiento y en sus políticas públicas.

Los estudios muy poco se dirigen a evaluar el desempeño institucional o a desarrollar el conocimiento del delito, y mucho más hacia las lecturas cuantitativas y descriptivas de los fenómenos (eventos), intentando funcionalizar los resultados hacia el supuesto diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana, donde los actores públicos (partidos o policía producen agenda política) y sociales (medios de comunicación u organismos de derechos humanos generan agenda pública) son invisibilizados a pesar de su peso.

Cuando se suponen superan la visión dominante, los temas principales siguen siendo—institucionalmente— la Policía y la Justicia, como muestra que aún prevalece la seguridad pública con su adscripción a las políticas del populismo penal, la prevención y la mano dura. El tratamiento de estos temas se debe al peso de la seguridad pública con sus dispositivos (cárcel, Justicia y Policía), bajo un esquema reformista<sup>8</sup>. Hoy cobra peso la temática del “crimen organizado”, por herencia de la seguridad pública y por la importancia de las políticas de cooperación internacional nacidas a partir del 11 de septiembre. Allí están los estudios de los *neos-enemigos internos* sobre pandillas, en el escenario centroamericano; el narcotráfico en México, Brasil y Colombia y la migración irregular hacia Estados Unidos y Europa desde casi toda América Latina.

Por eso que no es posible separar la fuente, el dato y los temas, porque son una manera de encarar teórica y metodológicamente la realidad del problema. El debate respecto de ellos es absolutamente

necesario.

### **Cuatro nuevas entradas de análisis a la violencia y la seguridad**

La búsqueda de nuevas entradas se sustentan en nuevas fuentes, datos y temas, que deben ir más allá de las estadísticas criminales y de la victimización, como elementos contextuales y situacionales, para dar cuenta del panorama general del fenómeno. Estas nuevas entradas deben comprender las particularidades de la violencia y la seguridad ciudadana, partiendo de la consideración de su carácter político y económico, lo cual puede evidenciarse —por ejemplo— a partir de las siguientes cuatro aristas:

#### **EL PRESUPUESTO**

Los presupuestos de la seguridad ciudadana son el resultado de los acuerdos políticos que se forjan en los parlamentos nacionales o locales y evidencian las características del marco institucional, las políticas aplicadas, la transparencia y las prioridades asignadas. Es tal la importancia que se podría afirmar que lo que no está en el presupuesto no se hace.

El presupuesto de la seguridad nacional está a cargo del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, pero en el caso de la seguridad ciudadana no existen instituciones específicas depositarias de esta política. Hay una institucionalidad difusa donde varios órganos estatales intervienen con políticas mixtas de seguridad pública y ciudadana. Una situación como la descrita conduce a la existencia de un presupuesto poco transparente que dificulta el monitoreo y la rendición de cuentas. Aun más: los presupuestos de la seguridad ciudadana son manejados con sigilo, dado que prevalecen las políticas de seguridad pública donde persisten las visiones del enemigo externo e interno.

Los presupuestos representan un tipo específico de orden institucional, con sus aparatos y políticas; y lo hacen en la medida en que el gasto se destina a organismos particulares con fines específicos. Aquí surge un primer problema: América Latina tiene un marco institucional de seguridad ciudadana en construcción, en transición y poco claro. La Policía, en muchos casos, no está especializada

---

<sup>8</sup> Procesos que en muchos casos, devinieron en la generación de instancias paralelas (Policía comunitaria) o en la creación de entidades privadas (cárceles).

únicamente en seguridad ciudadana; la Justicia trata temas no exclusivamente penales; los municipios velan por el urbanismo en su conjunto y la seguridad privada recibe subsidios, contratos y exenciones. También es difícil desentrañar cuánto de la inversión social se destina a la seguridad.

Se observa un significativo crecimiento del presupuesto destinado a la seguridad ciudadana, comparándolo con el PIB o con el presupuesto total. Sin embargo: ¿la mayor asignación de recursos asegura una disminución de la criminalidad real? Claramente no, porque el aumento de los presupuestos no ha ido de la mano con la disminución de la criminalidad. Con el presupuesto se puede medir la eficiencia y calidad del gasto.

La Policía y la Justicia son las instituciones que más crecen dentro del gasto en seguridad ciudadana, lo cual refleja el enfoque y concepto de seguridad asumido: seguridad pública. Eso significa que la prioridad en términos de política pública se enfoca a la represión y el control, lo cual, si se contrasta con las cifras de criminalidad, la evaluación de esta política no es buena. Es decir que los presupuestos hacen explícita la "política de seguridad" en la medida en que la asignación de los recursos da cuenta de la forma en que los gobiernos definen los temas prioritarios y a qué los destinan.

En otras palabras, los presupuestos reflejan la prioridad temática, la eficacia de la inversión y los modelos de política de seguridad ciudadana adoptados, entre otros. El análisis del presupuesto a partir de diferentes ejes como cantidad y calidad del gasto asignado, el destino institucional y la capacidad de ejecución, entre otros aspectos, permite medir la eficacia y eficiencia de las políticas institucionales.

#### **COSTOS DE LA VIOLENCIA CRIMINAL**

Esta temática demuestra los altos costes económicos de la criminalidad en la re-

gión (directos o indirectos) y como afectan a ciertas variables macroeconómicas (PIB, inflación, externalidades), microeconómicas (incremento costos de producción) y economías familiares (pérdidas de patrimonio, inflación). De allí se desprende que una buena política económica es una buena política de seguridad, pero también una buena política de seguridad es una excelente política económica. Muchos delitos económicos deberían enfocarse más desde la economía que de la represión.<sup>9</sup>

Existen problemas metodológicos para medir los costos; tanto que existe un debate respecto a cómo calcularlos. Existen dos grupos: el enfoque "global", que busca evidenciar los costos generales de la "criminalidad"; y el enfoque "parcial", que se centra en una dimensión sectorial (género, empresarial)<sup>10</sup> o territorial (local, estatal).

Pese a las críticas (Rubio, 2000) y a los problemas que surgen de las premisas epidemiológicas y a la centralidad que le otorgan a la tasa de homicidios; es relevante tener la magnitud económica de la criminalidad a la hora de interrogarnos sobre las relaciones que se producen entre economía (inflación) y desarrollo (inversión) con la seguridad ciudadana y al significado que puede tener el incremento de la violencia bajo el esquema de la causación circular: mayor violencia mayor costo y viceversa.

En un trabajo de Londoño y Guerrero (2000) identifican que en América Latina los costos de la violencia representaron el 14.2% del PIB regional; lo cual significó, para la fecha del estudio, una cantidad de \$ 168 mil millones, que, comparativamente con las remesas que recibió la región en 2007, es más de tres veces. Esto implica un porcentaje por encima de lo identificado en los países industrializados, en donde se calcula que los costos de la violencia criminal representan el 5% del PIB (Acevedo 2008).

<sup>9</sup> Para tratar el robo de bienes habría que tener una política para todo el ciclo, empezando por las limitaciones a que el delito se produzca (Policía, iluminación); a que circule (organización); a que la oferta opere (cachinerías); y a que la demanda se restrinja (comprar bienes robados es un delito). En otras palabras, conocer el delito para controlarlo desde la oferta y la demanda, para que pierda sentido su robo.

<sup>10</sup> En una encuesta hecha por Cedatos-Gallup para The Seminarium Letter, de una muestra de 130 empresas de Quito y Guayaquil se obtuvo dos datos interesantes: ¿qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año? Menos del 10% tenían el 80% de las empresas encuestadas y, entre el 10% y 30% restante, 20% de las firmas. Es decir, un importante porcentaje de los gastos de las empresas lo destinan a la seguridad. ¿Cuánto gasta su empresa al año en seguridad? El 20% de las empresas gastan más de un millón de dólares al año. En números absolutos es una cantidad significativa. De esta información se debe inferir que estos costos de producción de la seguridad se trasladan al cliente, con lo cual la economía tiene un elemento adicional de inflación de precios: los costos de la violencia.

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional es un actor importante en el entramado de la seguridad ciudadana. Lo primero: no hay estudios sobre la cooperación internacional en el área de seguridad ciudadana, a pesar de los procesos de creciente internacionalización del delito y del incremento de su participación. Es un campo desconocido que impide tener una evaluación del impacto y contar con un monitoreo de sus acciones. Los estudios que existen son los informes de las actividades, donde se justifican las acciones, y las cartas de presentación de las líneas de actuación con el afán de captar demandantes.

El análisis de su influencia es opacada por tres caminos: primero, se cree que la verdad viene de afuera, mucho más si llega con la etiqueta de "caso exitoso". Segundo, se la considera un actor externo que llega con un halo de neutralidad, eficiencia y certeza en las propuestas. Y, tercero, el paquete viene con recursos económicos frescos. Por eso es difícil hacer un análisis crítico, porque los recursos económicos podrían demorarse o cerrarse si se plantean políticas distintas o análisis críticos.

Las líneas de cooperación son explícitas según la entidad crediticia o del organismo donante. Se otorga prioridad a los procesos institucionales nacionales, como el caso de la Policía o del sistema Judicial (menor grado la cárcel), o locales, como pueden ser los municipios (observatorios, prevención). El conocimiento del tema es considerado innecesario dado que —por el pragmatismo reinante— "existen diagnósticos" suficientes.

La cooperación internacional no es homogénea, ni que su influencia se produce de manera unidireccional. Por el contrario, bajo el rubro de "cooperación internacional" se agrupan diversos actores que definen su participación desde sus propias características y contextos. Además, su participación no significa que sus propuestas se cumplan de manera exacta en los contextos donde se aplican, sino que se produce un pequeño espacio de negociación con los actores locales, depen-

diendo de la correlación de fuerzas.

La cooperación internacional para América Latina representó en 2006, el 7% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (OAD) otorgada por los países "industrializados", siendo Colombia el país que recibe la mayor cooperación en la región y los EEUU el principal contribuyente a escala mundial<sup>11</sup>. Según Pabón y Ortega (2009) el Plan Colombia define la cooperación internacional y las acciones del gobierno nacional, en tanto está atravesado por dos ejes: el conflicto interno y el narcotráfico. De esta manera la cooperación internacional es la cara visible de la política internacional de los países que impulsan mecanismos de seguridad nacional fuera de sus fronteras, pero bajo formatos de seguridad ciudadana donde se ejecutan. Los delitos de mayor connotación social de los países no son los que se persiguen sino los que significan una amenaza a la seguridad nacional de otros países. Allí el terrorismo, la migración internacional y el narcotráfico<sup>12</sup>

Torres (2009), para Ecuador, identifica la siguiente paradoja: mientras por un lado la cooperación internacional apoya iniciativas que forman parte de la lucha contra la criminalidad e inseguridad, por otro lado otorga importantes recursos a instituciones como la Policía y el sistema Judicial, "para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía, la convivencia pacífica ciudadana, la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional".

El impacto de la cooperación debe llevar a pensar en una propuesta nacida en cada realidad. Es imprescindible trabajar en la noción de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), que no es otra cosa que construir las condiciones institucionales, presupuestarias y de consenso para afrontar los delitos de mayor connotación social de cada lugar.

<sup>11</sup> Los EEUU le entregan 700 millones de dólares anuales a Colombia y a México por el Plan Mérida 500 millones; mientras el BID otorgó 245 millones de dólares en 10 años a 11 países...

<sup>12</sup> El caso ecuatoriano es ilustrativo: el 61,1% de las denuncias realizadas por la población son por robos a la propiedad y solo el 0,66% por sustancias estupefacientes; no obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes, lo cual evidencia el eje de la acción institucional o, lo que es lo mismo, el apareamiento de una incongruencia relativa, ya que la mayor parte de los delitos "nacionales" no son perseguidos, sino los que son demandados por los países donantes.

### *La Seguridad privada*

La *privatización de la seguridad* tiene dos manifestaciones: una informal compuesta por los linchamientos, la justicia por la propia mano y el encerrarse, y otra formal que da cuenta de la emergencia de un nuevo actor con un alto peso político y con una nueva lógica económica. El impacto lleva a una mutación de las políticas: de seguridad ciudadana a seguridad privada, porque cambia la naturaleza del derecho humano que encarna la primera —dado que ahí recae su condición ciudadana— para introducir la lógica de la ganancia económica privada en la producción del servicio; generando una seguridad diferenciada por ingresos

La privatización de la seguridad es consecuencia de la reforma neoliberal del Estado, de la deslegitimidad de las instituciones públicas y del creciente aumento de la violencia, y se sustenta en el mismo discurso utilizado en los procesos de privatización del Estado: la ineficiencia pública. Paradójicamente, este cambio se convierte en la principal y más importante innovación en el control de la violencia en la región; es decir, que la transformación del marco institucional de la seguridad ciudadana viene desde fuera del sector; y no desde las vertientes de la prevención, como se ha pretendido hacer creer.

Lo preocupante del tema está en que la eficiencia del sector privado por erradicar la violencia va en su contra, considerando que el negocio depende de la existencia del temor y de la violencia y, por tanto, de la ampliación de la demanda por seguridad<sup>13</sup>. De allí que este debate deba ser menos ideológico. Por ejemplo: con la fragmentación de los cuerpos policiales privados ¿qué puede ocurrir en un momento de quiebra del orden público? ¿El monopolio de la fuerza ha desaparecido y se ha hecho “líquido”? En el contexto actual, que se vive una suerte de “regreso al Estado”, resulta importante preguntarse: ¿Cómo los gobiernos enfrentan este tipo de reversión político-institucional?

La seguridad privada presenta una gama de actores que se suman al complejo entramado de relaciones que existe en la seguridad ciudadana, tanto por el peso que tienen en el mercado de la seguridad como por su

presencia donde se toman decisiones (parlamentos, ministerios). Desgraciadamente existen pocas fuentes de información, pero es tal su presencia que es imposible no reconocerla como una problemática de singular importancia. Sin embargo, poco se la estudia debido al peso de las visiones clásicas.

Se conoce al menos dos situaciones significativas; por un lado, es un negocio en franco crecimiento, al grado que en 2003, el mercado mundial de la seguridad privada creció en un 8%, mientras que a nivel de Latinoamérica lo hizo entre 9% y 11%. Por otro, los policías privados duplican a los públicos; sobresaliendo algunas cifras del número de guardias en Brasil (570 mil), México (450 mil), Colombia (190 mil), Argentina (75 mil), Venezuela (75 mil), Perú (50 mil), Chile (45 mil), (Frigo, 2003).

La seguridad privada representa un costo adicional de la violencia y es un instrumento de la privatización de lo público caracterizado —entre otros— por dos efectos: primero, la conversión de un derecho producido como un servicio público en una mercancía común y corriente que se oferta al que la pueda adquirir. Y segundo se constituye en un elemento que produce diferenciación social y fragmentación urbana<sup>14</sup>. El que tiene acceso a la seguridad privada por medios mercantiles puede gozar de mejor protección y el que no, queda privado de un derecho humano fundamental. Frente a la privatización de la seguridad no se observa una correlativa propuesta de regulación estatal. Se requiere definir un marco institucional y regulatorio de esta actividad empresarial.

Los cuatro temas poseen escasa producción de bibliografía y hay asimetrías entre ellas. Hay casos que son tratados como temas secundarios (privatización) de otros más importantes (homicidios); en otros como, los costos de la violencia, que son impulsados por organismos internacionales (BID, BM) para evidenciar la importancia económica de las pérdidas que produce el crimen, tanto que deben ser considerados en las políticas económicas. El tema presupuestario no se ha logrado siquiera construir una metodología que desentrañe los recursos de la estructura de

<sup>13</sup> En una propaganda de una empresa privada se publicitan sus servicios con este proverbio: “El necio es atrevido y confiado y por eso cae; pero el sabio anda con temor y así se libra del mal”...

<sup>14</sup> Un caso, por ejemplo, es el de los centros comerciales que se presentan como espacio de acceso público ausentes de conflictos y violencias gracias al orden y la vigilancia que impone el “cuerpo policial privado”.

---

ingresos y gasto. No se diga el caso de la cooperación internacional, que hasta ahora no ha sido visibilizada como un actor político con notable influencia en el diseño de los planes de actuación y, cuando hay estudios, lo que se muestra es la eficiencia y bondades de su accionar (informe de actividades) o las condiciones y beneficios de la oferta (promoción) **ea**

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bourgois, Philippe (2005). *"Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador"*. En: Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (Eds). *"Jóvenes sin tregua. Cultura y política de la violencia"*. Barcelona: Anthropos. pp. 11-34.

Carrión, Fernando (2009): *"El lenguaje de las cifras: ¿un manto que (en) cubre la violencia?"*, Quito. FLACSO, Sede Ecuador / Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

Carrión, Fernando (2009): *"La seguridad en su laberinto"*. Quito. FLACSO/DMQ.

Castel, Robert (2004). *"La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?"* Buenos Aires: Ed. Manantial.

CEPAL (2007). *"¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe"*. Santiago de Chile: CEPAL.

Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Friego, Edgardo (2003). *"Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región"*. Conferencia del Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad.

Londoño, Juan Luis; Gaviria, Alejandro y Guerrero Rodrigo (Eds) (2000). *"Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas"*. Washington: BID.

Londoño, Juan Luis y Guerrero Rodrigo (1999). *"Violencia en América Latina. Epidemiología y costos"*. Documento de Trabajo R-375. BID.

Sozzo, Máximo (2008). *"Inseguridad, prevención y policía. Reflexiones desde el contexto argentino"*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Torres, Andreina (2009). *"Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias"*. En: Carrión F. y Dammert M. *"Economía Política de la Seguridad Ciudadana"*. Quito: FLACSO – Ecuador.