

El desarrollo local en América Latina

Logros y desafíos para la
cooperación europea

José Luis Rhi-Sausi
(editor)



La inseguridad ciudadana en la comunidad andina

Fernando Carrión M.

Introducción

Durante los últimos años, la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más relevantes en la región 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, nuevos modos 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 urbes andinas, 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 subregión, no se puede desconocer que hay un desigual crecimiento. Colombia tiene un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, gracias a la información, comunidad académica y estructura institucional que posee.

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, ONGs y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para prevenir la violencia con resultados positivos.

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).

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

La violencia andina

Los Andes en el contexto de América Latina

Para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10,7 por 100.000 habitantes y de 22,9 en América Latina. Esto significa que la región tiene una tasa de más del doble del promedio mundial (Buvinic/Morrison/Shifter 1999). Según la OPS (1997) la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 por 100.000 habitantes y entre 1984 y 1994 aumentó en más de 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 ciudadanos 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 más alta en esta región que en el resto del mundo”.

Como todo promedio esconde diferencias, no se puede negar la dispersión existente entre naciones, que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa más alta –El Salvador– con el que tiene la más 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 de los países europeos. Estamos viviendo –desde mediados de la década de los 80– 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, éstas no terminan por modificar la tendencia general de las subregiones y Latinoamérica.

El Cono Sur es una de las zonas menos violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6,2 por 100.000 habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14,8% 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%. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció más de siete veces que el Cono Sur.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe 1984-1994: tasas de homicidios por 100.000 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 Inglés ^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 de 20,5%, 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 este problema en Centroamérica: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor a la de guerra. En la subregión andina crecen las tasas de homicidios a un ritmo mayor que en las otras.

Una característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América Latina de 22,9 por 100.000 homicidios, que está compuesta por 41,3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que la mortalidad masculina es diez veces mayor que la femenina o que los homicidios son fundamentalmente masculinos; con una tendencia más 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 Latinoamérica, al grado de que la tasa de homicidios supera en 114% a la tasa promedio mundial; que el área andina supera a la de América Latina en 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 con mayor tasa de homicidios.

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 (51,9)². Sin embargo, en Venezuela ha aumentado la tasa de homicidios en 88% en 15 años. Perú, Bolivia y Ecuador, que tienen esas estadísticas por debajo del promedio latinoamericano, presentan un nivel alto de crecimiento.

El gran incremento de la violencia en el área andina se produce a partir de 1985, debido a la situación en Colombia y Perú, donde se han cuadruplicado sus tasas de homicidios en ese quinquenio, cuando coinciden la violencia del narcotráfico con la violencia política.

La subregión andina tiene dos extremos: Colombia con la tasa más alta (65,5) y Bolivia (9) la más baja. Esta comparación niega una corriente de interpretación 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 estar en la peor situación, pues es uno de los países latinoamericanos que tiene larga tradición de gobiernos democráticos y un crecimiento económico sostenido.

Bolivia, en cambio, posee las condiciones para ser una de las naciones más violentas, por ser pluriétnica, tener menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y ser 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 sea característico de su conflictividad o que, lo que en uno puede ser una causa o factor en un momento determinado, en otro o momento puede ser diferente.

La criminalización tiene un precio que ocasiona, según el BID, a que "la violencia sea en la actualidad –sin duda– la principal limitante para el

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

Área andina 1980, 1990 Y 1995: Tasas de homicidios por cada 100.000 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	65,0
Venezuela	11,7	15,2	22,0
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 (eds): *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial: DC. ** Flacso-Ecuador, 2003.

desarrollo económico de América Latina". El costo económico promedio de la violencia en la región es de 14,2% del PIB (BID 2000); lo cual significa 160.000 millones de dólares o cerca de 25% de la deuda externa de Latinoamérica.

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 índice del primer factor es mayor el nivel del segundo. Que en la relación de homicidios por costo, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2,6 y 2,5 respectivamente) mientras que en Venezuela es más bajo (1,9). Ecuador y Bolivia no han hecho estudios del costo económico de la violencia, pero si extrapolamos la situación en 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 más bajo que el de América Latina (14.2%), que en Ecuador sería de 6.2% y en Bolivia de 9.5% del PIB³.

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 un obstáculo para la democracia, porque corroe y deslegitima sus instituciones 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 estadística de 65 asesinatos por 100.000 personas, fue de 24,7% del PIB y en El Salvador (con cerca de 150) de 24,9 %, en contrapartida, Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas 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 buenos programas 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 el descenso del problema, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, existieran 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 actualmente tiene que ver la aparición de una variedad *moderna* que supera y coexiste con la *tradicional*. Ésta última es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la moderna es aquella que se organiza con la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito, e infiltración en el sistema social. Esta clase de violencia se expande con fuerza desde la mitad de la década de los 80 y es la que genera el incremento de los hechos delictivos.

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 subregión andina; lo cual –bajo ningún punto de vista– significa que la ciudad sea por sí misma fuente del problema. 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 cometen en éstas. En el caso ecuatoriano, se tiene que los homicidios son fundamentalmente urbanos: de 1.834 asesinatos que se contabilizaron en 1999 77,5% se produjeron en las metrópolis.

Cuadro 3

**Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos
(expresado 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: *Epidemiología económica de la violencia urbana*, 1998.

Cuadro 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	103,0
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					
Quito	6,4		10,3	13,4	15
Bolivia				16,7	22,8
La Paz					
Promedio					
América Latina	15	18	25	30	

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

Las ciudades de "Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente 30% de la población colombiana y aportan cerca de 40% de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia" (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidios 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),

zonas éstas que asimilan en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995 dichos departamentos concentraban 81% del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, en 2001, la misma región registró 95% del total de homicidios en el ámbito nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi 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 nación, 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 del problema. Lo que ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque hay más población, pero de allí a extraer una correlación hay una distancia muy grande.

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 corroen 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: una, inscrita en una política estatal –hoy dominante– que propugna el control del problema por la vía de la *represión y privatización*; y 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.

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 la común porque –según sus preceptos– ambas socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto que 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 de éste es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad ese problema afecta más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general las naciones latinoamericanas prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, aunque la mayor cantidad de víctimas provienen de éstas últimas.

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 oficiales 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 esa figura y los castigos correspondientes. Se aumentan las penas a cierta clase de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes⁵.

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, pág 18.

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, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente tres terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es de 97%. *El Tiempo de Bogotá*, 27/4/1994.

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. Esto 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 acciones represivas por sobre las preventivas.

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

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).

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 escenario donde la participación permite enfrentar los eventos sociales y naturales que socavan lo ciudadano, lo público, la convivencia, las instituciones de intermediación civil, 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 en la Organización Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores. Y, el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia, es el colombiano, 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, la convierte en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación en la región.

Dentro del territorio de ese país 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, y mujer) y ámbito (comunal, local, regional, y nacional). Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si en el ámbito nacional existe una propuesta tan amplia, en el 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.

Esta experiencia piloto trasciende a la OPS, a través de su División de Promoción y Protección de la Salud, que formula el programa llamado "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 un punto descentralizado —donde lo municipal tiene un peso importante— y tiene una pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

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 conflicto de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y restar pasiva, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía⁷.

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 para la juventud.

Pero no será suficiente si no se restringe la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y el transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y de 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 los castigos. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la población 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 se debe modernizar y descentralizar el sistema judicial para hacerlo 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

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

sistema judicial, y la puesta en práctica de agencias comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, hay que introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y se establezca 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 sí transformarse, desde una estrategia de orden público democrático en el cual 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 transite de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a toda la sociedad.

Bibliografía

- Alcaldía 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", Washington, 1996, mimeo.
- Camacho, Álvaro, et al.: *Colombia, Ciudad y Violencia*, Ed. FORO, Bogotá, 1990.
- Camacho, Álvaro: *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- Camacho, Álvaro: "El problema Central de una política de seguridad ciudadana", 1994, mimeo.
- 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.
- Carrión, Fernando, Et.al.: *Ciudad y Violencias en América Latina*, Ed. PGU / Alcaldía de Cali, Quito, 1994.
- Castillo, Héctor: "Popular Culture Among Mexican Teenagers", en *The Urban Age* vol. 1 N^o 4, Washington, 1993.

- CIRC, 1995,
- Coporaçión Región-Medellín: "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 Abelardo Sánchez-León: "La violencia Urbana en Lima" ponencia presentada al seminario Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU / 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 / 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 / Alcaldía de Cali, Cali, 1994.
- Echeverri, Juan Carlos y Zeinab Partow: "Por qué la justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia" en Cárdenas, Mauricio y Roberto Steiner (eds.): *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*, TM Editores / Fedesarrollo, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1998.
- Gaitán, Fernando y Jairo Díaz: "La violencia Colombiana, algunos elementos explicativos", ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU / Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- Guerrero, Rodrigo: "Cali's innovative Approach to Urban Violence" en *The Urban Age* vol. 1 N° 4, Washington, 1993.
- Guerrero, Rodrigo: "Epidemiología de la violencia, el caso de Cali, Washington, 1996, mimeo.
- Guzmán, Álvaro: "Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación", ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU / Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- Hein Arturo y PNUD-Colombia: *Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia*, PNUD, Bogotá, 1993.
- Londoño, José Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero: "Asalto al desarrollo", BID, Washinton, 2000.
- 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", 1996, mimeo.
- Ratinoff, Luis: "Delincuencia y paz ciudadana", en encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, 1995.
- Sandoval, 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 qué 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 al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU / Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- Yunes, Joao y Danuta Rajs: *Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas*, OPS, Washington, 1993.