

VIOLENCIA URBANA: DEBATE CONCEPTUAL Y DESAFÍOS A LA GESTIÓN LOCAL

Lucía Dammert¹

lucia2@infovia.com.ar

RESUMEN

El presente artículo analiza la compleja relación entre violencia urbana y gestión local que involucra tres problemas centrales: un problema teórico-conceptual referido a la definición de la violencia urbana; y dos problemas políticos, el primero relacionado con la competencia de los diversos organismos de prevención y control, y el segundo definido por capacidad real de gestión de los gobiernos locales en temas de violencia urbana. Estos tres problemas son abordados desde una perspectiva que enfatiza el rol actual y potencial de la gestión local. En este sentido, se plantean los desafíos actuales que enfrenta la gestión pública para la implementación de medidas efectivas de disminución de la violencia urbana.

Palabras clave: Argentina, violencia urbana, gestión local

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas en América Latina se han producido dos importantes procesos que configuran la actual relación entre violencia urbana y gestión local. Por un lado, la democratización y descentralización de la gestión pública que han dado un rol protagónico a los gobiernos locales en la formulación e implementación de políticas públicas. Por otro lado, un notable crecimiento de la violencia urbana, especialmente de la violencia criminal. Curiosamente, este rol potencial del gobierno local en la lucha por la disminución de la violencia urbana no es tomado en cuenta en la mayoría de países de América Latina.

La relación entre violencia urbana y gestión local es compleja e involucra diversos problemas: a) problemas teórico-conceptuales como la definición misma de la violencia urbana y b) problemas políticos como las competencias de los organismos de prevención y control así como las posibilidades reales de gestión de los gobiernos locales. Estos tres problemas son abordados en este artículo con la particularidad adicional de la presencia transversal de una problemática metodológica caracterizada por la ausencia de información estadística y estudios empíricos.

Este artículo tiene por objetivo, en primer término, realizar una breve caracterización de la Criminalidad en América Latina y en especialmente en Argentina. En segundo lugar, realizar un acotado recuento conceptual sobre la violencia urbana, estableciendo la diferencia entre criminalidad y sensación de inseguridad. En tercer lugar, presentar las principales características de las políticas de prevención y control y finalmente realizar un

¹ La autora es becaria de CONICET e investigadora asociada del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín y de la Universidad Siglo 21. Dirección: San Lorenzo 470 6 piso E - Nueva Córdoba 5000-Córdoba.

acercamiento a los desafíos que se presentan a los gobiernos locales como nuevos actores en esta problemática social.

CARACTERIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN AMERICA LATINA

El gobierno local atravesó durante los años 80s por dos procesos importantes: la democratización y la descentralización del Estado que revalorizaron su papel en la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, las limitaciones propias de estos procesos aunadas al déficit de recursos humanos capacitados y recursos financieros, así como la carencia de cobertura de servicios básicos a la población han retrasado su emergencia como verdaderos protagonistas en la gestión. Además, en la mayoría de países de América Latina los gobiernos locales carecen de una tradición de tratamiento de la problemática social en general y especialmente aquella relacionada con la violencia. En este sentido, los gobiernos locales están dedicados a temas como el uso del suelo, la edificación, el tránsito, el control ambiental y la habilitación de comercios e industrias (Senado de la Nación Argentina, 1997). La mayoría de medidas tomadas responden a problemas inmediatos y parecen perder de vista la necesidad de estrategias de largo plazo que alienten la promoción de capacidades sociales propias.

A pesar de esta débil dedicación a la problemática de la violencia, el crecimiento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad ha generado una fuerte demanda por políticas locales efectivas. En muchos casos este reclamo social intenta articular una relación entre la sociedad civil y el Estado en la búsqueda de propuestas de corto, mediano y largo plazo que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Estas nuevas prácticas de colaboración carecen de antecedentes inmediatos ya que no existe un compromiso real entre el Estado, en todos sus niveles, y la sociedad civil. Las experiencias implementadas hacen referencia principalmente a intentos puntuales por resolver alguna problemática particular.

La violencia se ha consolidado como una de las principales preocupaciones de la sociedad y de los funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno. Si bien una de las características centrales de este fenómeno es la carencia de información confiable, a continuación se presenta una descripción de la situación centrada en la violencia criminal que debido a su magnitud e incremento en las últimas décadas en América Latina se ha convertido en uno de los temas prioritarios en la agenda pública. Aún con relación a la problemática criminal los problemas con la información oficial persisten ya que refiere a los delitos denunciados que representan sólo un 30% del total de delitos cometidos. Es por esto que se complementa la información con los resultados de diversas encuestas de victimización que brindan una nueva perspectiva a la problemática.

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, la población urbana alcanzó 75% en el año 2000 (CEPAL, 2000). Estos porcentajes se incrementan en países como la Argentina donde información oficial estima que el 89,6% de la población vive en ciudades (INDEC-CELADE, 1996). Paralelamente a la urbanización, a partir de la década del 80 se evidenció un proceso de disminución de la violencia política y un aumento de la violencia delincuencial. Esta situación ha tomado índices críticos en la última década, periodo en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo. Este análisis comparado muestra que América Latina y el Caribe, en 1990, alcanzó una tasa de homicidios regional del 22,9 por 100 mil habitantes, es decir más del doble del promedio mundial de 10,7 (Búvinic y Morrison, 1999).

Además de la información oficial analizada anteriormente, los datos de victimización confirman que América del Sur ocupó el segundo lugar entre las regiones con mayor porcentaje de población víctima de un crimen (68%). Una de las características resaltantes de esta información es el porcentaje de población que fue asaltada (31%), muy por encima del promedio mundial (19%) y de América del Norte que ocupó el tercer lugar (22%) (Gaviria y Pages, 1999).

Las variaciones regionales merecen un análisis especial ya que no solamente se presentan a nivel nacional (ver Tabla 1) sino también a dentro de cada país (ver Tablas 2 y 3). Así por ejemplo las tasas de homicidio en la región varían de 117 por cada 100 mil habitantes en El Salvador a 1.8 en Chile. Estas disparidades son críticas también en el análisis nacional ya que se presentan realidades complejas en ciudades que *concentran* la violencia criminal.

Tabla 1. América Latina (13 países): Tasas de Homicidio

Por cada 100 mil habitantes

Países	Fines 70/ Principios	Fines 80/ Principios	Ultima cifra disponible
	80	90	Alrededor de 1995
El Salvador	n.d	138.2	117.0
Colombia	20.5	89.5	65.0
Honduras	n.d	n.d	40.0
Brasil	11.5	19.7	30.1
México	18.2	17.8	19.5
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	10.3
Panamá	2.1	10.9	n.d
Ecuador	6.4	10.3	n.d
Argentina	3.9	4.8	7.9
Costa Rica	5.7	4.1	n.d
Uruguay	2.6	4.4	n.d
Paraguay	5.1	4.0	n.d
Chile	2.6	3.0	1.8

Fuente: Ayres (1998) y Arriagada (1999).

Tabla 2. Tasas de Homicidios por 100 mil habitantes en países y ciudades de América Latina (diversos años)

País y ciudades	Año	Tasa
Brasil	1989	19.6
Río de Janeiro	1995	63.5
San Pablo	1995	48.5
Chile	1989	2.9
Santiago de Chile	1995	2.2
Colombia	1990	74.4
Bogotá	1997	49.2
Cali	1995	112.0
Medellín	1995	248.0
México	1990	19.2
Ciudad de México	1995	19.6
Venezuela	1989	12.1
Caracas	1995	76.0

Fuente: Búvinic, 1999.

En las ciudades argentinas muestran una variación notable tanto en sus tasas de Criminalidad como en los niveles de victimización urbana. Sin embargo, la sensación de inseguridad sobrepasa el 80% en todas las áreas donde se tiene información. Con relación a las Tasas de Criminalidad, las provincias argentinas atraviesan un periodo de crecimiento constante en prácticamente todos los tipos delictuales pero con un especial énfasis en los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas (Dammert, 2000). Como se observa en la Tabla 3, en 1999 la tasa de Criminalidad por cada 100 mil habitantes es notablemente superior en las Provincias de Buenos Aires y Mendoza y en la Capital Federal, lo que muestra que la problemática no se presenta únicamente en los conglomerados urbanos más grandes del país sino también en ciudades intermedias. Los niveles de victimización a nivel nacional superan el 37% en todas las ciudades analizadas salvo Rosario y Mendoza que superan el 50% (DNPC, 200b). Esta situación se agudiza cuando se observa que más del 12% de estas victimizaciones incluyeron actos con violencia, situación que no se presentaba en el pasado (DNPC, 2000b). De esta forma, en los últimos años en Argentina se ha pasado de la crónica del delito como excepción a una crónica del delito como cotidianeidad lo que tiene un efecto directo sobre la sensación de inseguridad.

Tabla 3. Tasas de Criminalidad y Victimización en Provincias Argentinas, 1999

Provincias	Tasa de Criminalidad 1999	Nivel de Victimización	Sensación de Inseguridad
Ciudad de Buenos Aires	2,223	33.5	83.0
Provincia de Buenos Aires	6,301	35.7	84.7
Santa Fe	2,410		
Rosario		40.8	82.7
Córdoba	3,412		
Ciudad de Córdoba		32.7	69.5
Mendoza	5,663		
Ciudad de Mendoza		38.4	82.7

Fuente: Elaboración propia en base a DNPC, 2000 y DNPC, 2000b.

Estas evidentes disparidades regionales demuestran la necesidad de políticas locales de seguridad urbana que consoliden el rol potencial del gobierno local en la implementación coordinada con la comunidad de políticas de prevención. La situación descrita permite avanzar en la definición conceptual sobre la violencia urbana, las políticas de control y prevención, y sobre el rol del gobierno local en relación a la violencia criminal.

DEFINICIONES TEORICO-CONCEPTUALES

En la actualidad, la violencia es uno de los problemas sociales más importantes y sin embargo es también uno de los menos entendidos. Tal vez uno de los motivos de dicha débil correspondencia se basa en el hecho que el conocimiento sobre la misma se genera a través de los medios de comunicación masiva que pueden generar una imagen distorsionada de la realidad así como proponen soluciones que eventualmente servirán muy poco para la reducción de la tasa de criminalidad. Otro de los motivos que explican la poca comprensión de esta problemática es la falta de análisis de sus raíces sociales lo que tiene un notable efecto en las decisiones de gestión.

De esta forma es evidente que las perspectivas teóricas utilizadas para analizar este fenómeno proveen de una imagen sobre qué es la violencia y cómo actuar hacia ella. Lamentablemente el sentido común, influenciado principalmente por los medios de comunicación, está profundamente relacionado con perspectivas teóricas que enfatizan el componente individual del fenómeno violento así como las salidas represivas sin discutir las raíces sociales de dicho fenómeno.

Si bien la violencia es un fenómeno complejo que cubre una variedad de tipos y categorías que tornan imposible la formulación de una teoría que explique todas las formas de conducta violenta, es necesario explicitar el vaciamiento de contenido de las principales categorías relacionadas a esta problemáticas. Es decir, la existencia de enfoques diversos y especializados sobre la violencia ha generado un manejo inadecuado de estas categorías. De esta forma, se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con Criminalidad, y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias

consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas.

De esta manera, el análisis de la violencia urbana requiere analizar las ciudades como un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que la habitan (Carrión, 1998). Así entendido, es importante resaltar que el conflicto es consustancial con la ciudad y por ende proponer la desaparición del conflicto sólo puede basarse en una imposición autoritaria de una única mirada e interpretación de la realidad. Si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un territorio donde la violencia deba reproducirse ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el “uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos” (Arriagada, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico donde se realizan (Búvinic y otros, 1999b).

Esta última caracterización se torna central en América Latina, continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. Específicamente en Argentina, el alto porcentaje de urbanización, la constante exposición de actos violentos en los medios de comunicación masiva (Concha, E. y otros, 1994), el evidente deterioro de las condiciones de vida de una proporción importante de sus habitantes y el crecimiento sostenido de las tasas de criminalidad son factores que han colocado a la problemática de la violencia urbana en el centro de la discusión política. Notablemente, la violencia urbana es equiparada casi directamente con la delincuencia o la Criminalidad, más específicamente, con los delitos contra la propiedad que representan más del 70% de los delitos cometidos a nivel nacional (DNPC, 2000). Esto es paradójico ya que se focaliza la preocupación en este tipo de violencia y con ello se dejan de lado otras manifestaciones que pueden mostrar rasgos culturales, sociales y educativos profundos de la sociedad argentina.

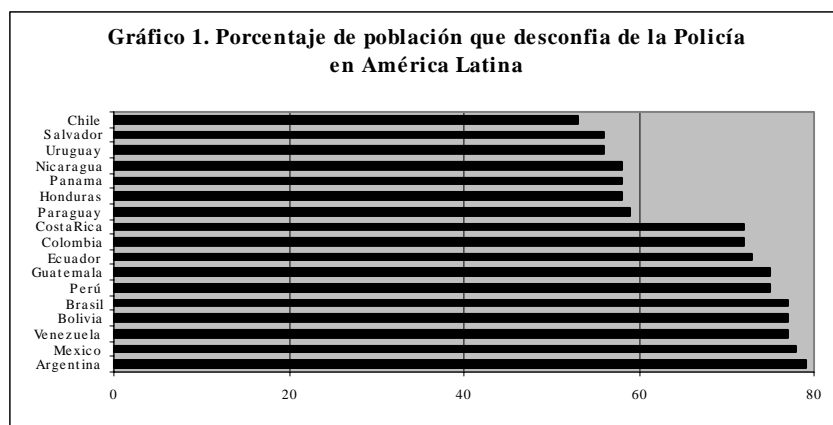
De esta forma, la violencia criminal se ha convertido en un tema prioritario en la agenda social de América Latina. Sin embargo, la complejidad del tema y sus diversas dimensiones ha dificultado el desarrollo de diagnósticos y análisis que permitan una mirada integral sobre el horizonte de problemas existentes. Más aún, cuando es evidente que el estudio de delitos por ejemplo contra la propiedad y los delitos contra la honestidad requieren de complejos sistemas de análisis propios.

Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: a) es un fenómeno nuevo desde el punto de vista de su magnitud; b) es notablemente apolítico; c) se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; d) incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y e) penetra todos los dominios de la vida urbana.

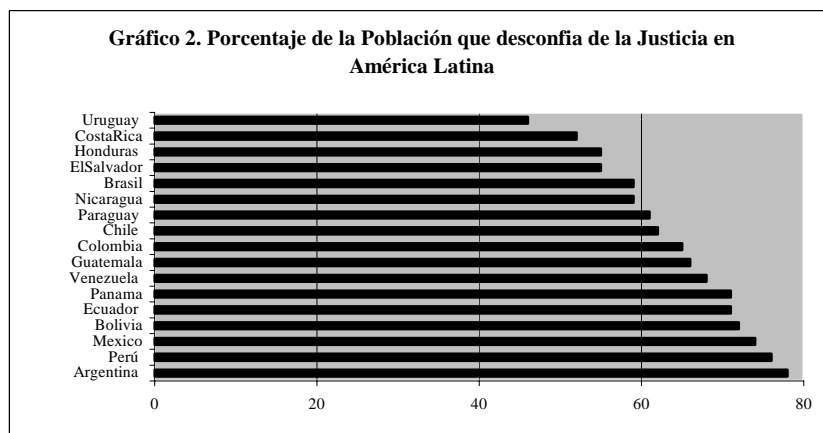
Evidentemente, la situación Argentina está marcada por un reclamo de seguridad urbana que indica dos problemáticas específicas. Por un lado, el problema objetivo del riesgo de ser víctima de un delito y por otro, el problema subjetivo de la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito (Sozzo,

2000). De esta forma, los problemas objetivo y subjetivo se presentan también entremezclados en discursos políticos que no establecen claramente su objetivo directo².

A pesar que los porcentajes de victimización en Argentina son elevados y presentan una clara tendencia de crecimiento, estos se encuentran aún dentro del las tasas más bajas de la región. Paradójicamente, en Argentina la sensación de inseguridad supera el 80% y otros indicadores de inseguridad demuestran una situación preocupante con relación a la confianza en las instituciones encargadas del control, llegando a niveles de desconfianza mayores que aquellos en países con Tasas de Criminalidad y Homicidios superiores como Brasil, México o Perú.



Fuente: BID, 2000



Fuente: BID, 2000.

Este sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo cambios en el crecimiento fragmentado de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de seguridad privada. De esta forma, las ciudades de América Latina se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de comportamiento social individualista, la angustia, la marginación, el temor y la generalización de

² En este sentido el análisis de las políticas de seguridad de la Provincia de Córdoba son emblemáticas ya que se propone la compra de móviles policiales como una política central para disminuir la violencia urbana cuando en realidad diversos estudios empíricos realizados en otros países demuestran que esta política tiene impacto de corto plazo específicamente sobre el problema subjetivo, la sensación de inseguridad.

la urbanización privada (encerrada) que profundiza la segregación social y espacial. Así, la ciudad pierde su capacidad socializadora y tiene el potencial de convertirse en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados.

La violencia urbana y especialmente la violencia criminal tienen consecuencias directas sobre la ciudad y su forma de desarrollo. Sin embargo, esta relación no está definida ni analizada en detalle por lo que surgen interrogantes centrales como: ¿por qué las tasas de criminalidad varían espacialmente?, ¿por qué las tasas de criminalidad cambian de acuerdo a las principales dimensiones de la estructura social como clase, etnia y género?, ¿cuál es el papel del gobierno local frente al crecimiento de la violencia criminal?, ¿que medidas se han tomado para mitigar este fenómeno a nivel local? y ¿cual es la capacidad real de respuesta del gobierno local?. Estas interrogantes deben ser resueltas por medio de análisis empíricos regionales que permiten analizar el fenómeno en profundidad. El siguiente apartado propone un análisis del control y la prevención de la violencia criminal y posteriormente se analiza el rol del gobierno local en la formulación de políticas de seguridad urbana.

CONTROL Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA URBANA

La violencia urbana y específicamente la violencia criminal ha sido abordada con políticas de control y represión. Sin embargo, a partir de los años 80 aparece la prevención como respuesta al crimen en países como Canadá, EEUU, Francia e Inglaterra (Sozzo, 2000). Esto generó un incremento de los debates académicos, así como cambios en la formulación de políticas públicas de prevención que han crecido notablemente en la última década. Sin embargo, es evidente que a pesar del desarrollo de la prevención como alternativa, en América Latina y específicamente en Argentina las políticas de control son aún las dominantes a nivel nacional y provincial³.

En general los discursos políticos presentan la prevención y el control como posiciones opuestas, la primera caracterizada por el *garantismo* y la búsqueda de soluciones a la marginación, la pobreza y la desigualdad económica; y la segunda, llamada de *mano dura*, caracterizada por mayores poderes para la policía, mejor armamento y construcción de cárceles. Esta polémica se vive en la actualidad en la mayoría de provincias argentinas, en algunos casos con un discurso explícitamente represivo como el de la Provincia de Buenos Aires y en otros con discursos mixtos que buscan maquillar el componente represivo por medio de acciones o frases relacionadas con la prevención⁴. Esta dirección de las políticas provinciales de seguridad responden a la constante demanda ciudadana por menor criminalidad, a la que se responde con políticas de corto plazo que buscan mitigar principalmente la sensación de inseguridad.

Las políticas de control están basadas en la capacidad de respuesta de la policía, la justicia y el servicio penitenciario. Si bien su accionar también puede ser entendido como preventivo del desarrollo del comportamiento criminal, su impacto en general es débil (Búvinic, M. y Morrison, A. 1999). A pesar que distintos estudios demuestran esta debilidad sobre la criminalidad, en Argentina son estas mismas medidas las

³ A nivel nacional el Plan Nacional de Prevención del Delito presenta la única política implementada que se centra en la prevención. Paradójicamente, este plan va acompañado de un discurso oficial de endurecimiento de las penas así como de construcción de cárceles.

⁴ Un caso de este tipo de política se evidencia en la propuesta y compra de móviles policiales para el *patrullaje preventivo* en la provincia de Córdoba.

que se proponen con mayor frecuencia, como la disminución del tiempo de respuesta en llamadas telefónicas, el aumento del patrullaje aleatorio y el aumento de detenciones reactivas. De acuerdo a las competencias necesarias para la implementación de políticas de control, estas se realizan en el marco de los gobiernos nacional y provinciales.

Por otro lado, las medidas destinadas a la prevención buscan incidir sobre los factores que pueden desencadenar actos violentos. En síntesis la prevención es entendida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990). La prevención puede clasificarse de diversas formas de acuerdo al enfoque que se utilice, en este artículo se presentan tres clasificaciones que permiten mostrar el amplio espectro de su accionar así como las particularidades de su análisis (ver Tabla 4). Estas clasificaciones tienen un enfoque centrado en los factores de riesgo, la población objetivo y las políticas urbanas respectivamente. En primer lugar se distingue entre prevención de factores estructurales, factores situacionales y factores puntuales (Búvinic, M. y Morrison, A. 1998). La reducción de la pobreza y la desigualdad, por ejemplo, son medidas de tipo estructural ya que se consideran de largo plazo y de impacto en la población en general. El segundo tipo actúa sobre grupos de alto riesgo con el fin de disminuir la probabilidad que se conviertan en víctimas o victimarios, los cursos de mediación y resolución pacífica de conflictos son un ejemplo de este tipo de medidas de prevención. Finalmente, la prevención puntual hace referencia a programas que focalizan en un determinado factor de riesgo o en un grupo específico de riesgo.

La segunda clasificación divide entre medidas de prevención primarias, secundarias y terciarias (Arriagada, 1999). La prevención primaria busca la disminución de factores de riesgo en grupos poblacionales específicos, la secundaria se centra en grupos de alto riesgo de convertirse en víctimas o victimarios y la prevención terciaria actúa sobre individuos que han sido víctimas o victimarios buscando disminuir la reincidencia.

Finalmente, si se utiliza las políticas urbanas como enfoque de análisis se proponen tipos (Molero, 2000): la prevención social que incluye acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de una zona desde perspectivas educativas, culturales y urbanísticas. El segundo tipo es la prevención ambiental que está destinada a reducir las oportunidades de cometer actos de violencia criminal como la mejora de la iluminación de un espacio público o la colocación de sistemas cerrados de televisión en estacionamientos públicos⁵. El tercer tipo de prevención es la vecinal ejemplarizada por la vigilancia vecinal (neighborhood watch) que busca organizar a los vecinos en redes en coordinación con la policía. Estas medidas se han ido transformando también en pedidos de seguridad privada y privatización de los espacios públicos.

Como se observa en la Tabla 4, los enfoques sobre las políticas de prevención son variados y responden a fundamentos teóricos y metodológicos diversos. Si bien el objetivo de este artículo no es debatir sobre estas miradas, es importante dejar explicitada la necesidad de análisis profundos sobre los diversos abordajes que se esconden bajo el rótulo prevención. A pesar del problema expresado, es evidente que los diversos enfoques ponen hincapié en el espacio local, convirtiéndolo en el marco privilegiado para el desarrollo de estas medidas

⁵ Este tipo de política está basado en la teoría de la acción racional en cuya base está la consideración del individuo como sujeto racional que actúa según un cálculo de costo beneficio. De esta manera, modificando el ambiente se logra aumentar el costo de la posible acción criminal.

ya que son los que tienen un mayor contacto con la población en riesgo así como con las problemáticas específicas espacial y temporalmente.

NUEVOS ACTORES EN LA PREVENCIÓN: EL ROL DE LA GESTIÓN LOCAL

La violencia urbana en América Latina debe ser enfrentada desde el gobierno local. La definición de los problemas que ocurren en una determinada ciudad, barrio o localidad se realiza con mayor detalle en este nivel de gobierno, en un proceso de amplia participación de la ciudadanía. La primera tarea que esto implica es la identificación de los factores claves que producen violencia. Diversos investigadores señalan las divisiones étnicas o comunitarias, las demandas de democratización por sectores políticamente movilizados, la fuerza y el alcance creciente del crimen organizado en el mundo en desarrollo, donde el poder de estas organizaciones delictivas excede claramente al de las autoridades locales, la facilidad para disponer de medios de violencia y el carácter destructivo de la delincuencia son algunos de estos factores. Sin embargo, un factor central es el crecimiento de la pobreza y la marginación en la mayoría de países en desarrollo, pero esta relación entre pobreza y Criminalidad no es directa sino que está mediada por el carácter de la sociedad civil y, especialmente, de la dimensión del *capital social* del que ésta disponga⁶. El capital social facilita la acción coordinada entre individuos y grupos, mejora la eficiencia de las transacciones sociales y brinda un grado de cooperación y solidaridad social que puede amortiguar los efectos más duros de las crisis económicas sobre la población. Analizar estos diversos factores y sus relaciones permite entender por qué la prevención del delito no es sólo un problema legislativo o de las agencias gubernamentales vinculadas a esta temática sino que debería involucrar a la sociedad en su conjunto.

La agudización de la violencia criminal ha traído consigo la aparición y desarrollo de nuevos actores que buscan participar en el diseño e implementación de políticas públicas que disminuyan esta problemática. Si bien el gobierno local se perfila como el ámbito natural para el desarrollo de estas políticas de prevención, no posee una tradición política consolidada y tiene poco poder en la interacción política. Más aún, la participación del gobierno local en la prevención de la violencia criminal se ve problematizada por la aparición de dicotomías relacionadas principalmente con la participación de ciertos sectores o instituciones, como la policía, en las medidas implementadas. Si bien este debate se presenta en la definición de las acciones que debe desarrollar el gobierno local frente a la violencia criminal, son dicotomías falsas por que es evidente que para lograr una efectiva política es necesario contar con la participación de los diversos grupos sociales así como las instituciones encargadas de controlar la criminalidad.

De esta manera es necesario enfatizar que la formulación de políticas locales de prevención debe ser abordada desde la constante coordinación con las instituciones encargadas del control, los gobiernos provinciales y nacional y las organizaciones no gubernamentales. En resumen, las acciones que se pueden llevar a cabo desde el gobierno local pueden ser de tres tipos (Sozzo, 1999): a) establecimiento de instancias de debate político; b) establecimiento de producción de conocimiento y el c) establecimiento de instancias de intervención. La experiencia argentina muestra una concentración en el primer tipo de acción, es decir en el desarrollo de debates

⁶ Capital social es entendido como las normas y redes sociales que facilitan las acciones sociales y por ende tienden a mejorar la eficiencia del funcionamiento social (Putnam, 1993).

políticos sobre la intervención que permite disminuir el crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, esta priorización de la discusión política minimiza la producción de conocimiento a nivel local e incluso provincial. Es evidente que los esfuerzos de análisis de la problemática responden a intereses aislados y en muchos casos desconectados. De esta manera, el tercer tipo de acción, la intervención directa, se concentra en políticas de control que no requieren de la realización de un dialogo social.

Así, se puede afirmar que en América Latina la implementación de políticas de prevención de la violencia criminal está en sus inicios con programas donde aparece la necesidad de organización comunitaria, es así como donde se han desarrollado los *consejos de prevención del crimen* en casi todos los países Europeos y en algunos de América Latina (Vandershueren, 1997). Por ejemplo la ciudad de Cali, en Colombia, es uno de los casos más interesantes donde esta práctica de gestión local en base a la participación ciudadana ha tenido éxito. El programa DESEPAZ logró la participación de los más importantes actores sociales de la ciudad así como la comunidad en general y ha tenido un impacto importante sobre la tasa de criminalidad en los últimos años (Concha, E. y otros, 1994).

ENFOQUE	FACTORES DE RIESGO			POBLACIÓN OBJETIVO			POLÍTICAS URBANAS		
	TIPOS	Estructural	Situacional	Puntual	Primaria	Secundaria	Terciaria	Social	Ambiental
Población Objetivo	Población en general	Grupos de alto riesgo	Focaliza en un factor de riesgo o en un grupo poblacional específico	Grupo de población específico	Grupo de Población de alto riesgo	Grupo de población víctima o victimario	Población de una zona específica	Reducir oportunidades para delinquir en una zona específica	Población de un barrio de la ciudad
Tipo de Política	Disminución de la pobreza	Cursos de mediación para jóvenes	Control del uso de armas	Reducción de marginalidad	Consumo juvenil de drogas	Cursos de mediación	Centros de apoyo a adictos	Iluminación de espacios públicos	Vigilancia vecinal
Nivel Gubernamental para la implementación	Nacional Provincial Local	Provincial Local	Provincial Local	Nacional Provincial Local	Local	Local	Local	Local	Local
Participación de ONGs	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a Búvinic, M. y Morrison, A. 1998; Arriagada, I. 1999 y Molero, M. 2000

De acuerdo al éxito alcanzado por estas iniciativas de prevención es evidente la necesidad de reforzar el papel del gobierno de las ciudades en este tema. En este sentido se deben apoyar las medidas de prevención implementadas a nivel local, ya sean medidas de acción de corto plazo sobre grupos vulnerables o de largo plazo que requieren de la intervención del gobierno provincial e incluso nacional para la consecución de sus objetivos. En la búsqueda de la disminución de la violencia criminal es necesario asumir que la prevención es responsabilidad de todos los ciudadanos y por tanto los líderes políticos deben impulsar el desarrollo de acciones comunitarias. La relación entre los programas de prevención y los programas sociales es directa, por ejemplo los programas especiales destinados a grupos vulnerables, algunos de los cuales pueden ser especialmente susceptibles a la violencia criminal, son cruciales para la prevención de largo plazo. Por ejemplo los programas

de reintegración de niños de la calle desarrollados en México por UNICEF y ONGs muestra que el apoyo de las autoridades locales es imprescindible para lograr éxito en este tipo de emprendimientos (Vandershueren, 1997).

Finalmente, los gobiernos locales requieren del apoyo de los gobiernos provinciales y nacional para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y el trabajo con la policía y la justicia. En este sentido es necesario involucrar a la policía en estos proyectos mediante la protección de la población vulnerable como los niños y las mujeres maltratadas. Esto presupone que la fuerza policial se presente en cercanía a las personas, que no sea únicamente represiva sino que este dispuesta a resolver los problemas junto con los ciudadanos. Por otro lado, la justicia posee un rol clave en la prevención de la criminalidad, la protección de las víctimas y la educación de los ciudadanos. Sin embargo, para lograr el impacto necesario la justicia debe tornarse en algo accesible para el ciudadano promedio por lo que las nuevas formas de mediación penal, justicia local y conciliación deben de considerarse para aumentar su efectividad. Ejemplos de este tipo de innovaciones en la gestión de la justicia se han desarrollado en diversas partes del mundo con resultados variados, sin embargo en la mayoría de casos la implementación de una justicia local que incluya nuevas perspectivas a la participación local son alentadoras en la búsqueda de la disminución de la violencia criminal.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El crecimiento de las ciudades y de la violencia criminal en América Latina son dos problemáticas ampliamente estudiadas, Sin embargo, son pocos los análisis que explicitan la relación entre estos dos fenómenos y establecen el rol del gobierno local como actor que los conecta. En el presente artículo se han analizado las diversas concepciones y definiciones respecto a términos similares pero distintos como violencia, criminalidad e inseguridad. Esta definición conceptual permite identificar los dos problemas que subyacen a la definición de violencia urbana: el problema objetivo caracterizado por las tasas de criminalidad, y el problema subjetivo representado por la sensación de inseguridad. Esta diferenciación permite el análisis de las políticas de control y de prevención utilizadas para afrontar esta problemática, los medios de implementación utilizados, sus resultados y su potencial impacto sobre la criminalidad o la sensación de inseguridad. A partir de este análisis se evidencia que las políticas de prevención son las que mayores beneficios traen a la población en general ya que involucran a miembros de diversos niveles de gobierno así como a la ciudadanía interesada. Sin embargo, la prevención es aún una materia pendiente en la mayoría de países de la región donde se ha focalizado tradicionalmente en el control.

La prevención es enfocada desde diversas perspectivas pero se evidencia en el análisis presentado anteriormente que su ámbito natural de implementación es el gobierno local. Así se evidencia la necesidad de potenciar el rol de lo local no sólo en la formulación de las políticas de prevención sino también en la definición del tipo de ciudad que se quiere tener y que la violencia criminal está directamente involucrada con el modelo de ciudad que se construye en América Latina. En la actualidad se presentan dos modelos opuestos: por un lado, las ciudades encerradas, fragmentadas en espacios donde la seguridad se convierte en la excusa para la marginación

social, económica y espacial y por otro lado, la ciudad abierta donde la participación comunitaria se realiza con el objetivo de integrar las diferencias, disminuir las desigualdades y profundizar el contacto entre los ciudadanos.

En este sentido, los funcionarios en el nivel local tienen una gran encrucijada por resolver que se caracteriza por la carencia de recursos financieros para la realización de los programas de prevención necesarios y paralelamente el creciente reclamo ciudadano por políticas efectivas de disminución de la Criminalidad. Esta situación puede tener como efecto un aumento del resquebrajamiento del capital social y esto a su vez puede profundizar las diferencias sociales, económicas y espaciales en las ciudades. De esta manera, es perentorio que las instituciones sociales y los ciudadanos en general asuman su responsabilidad frente al crecimiento de la violencia urbana y formulen efectivas alternativas de acción que involucren al Estado en todos sus niveles pero que se implementen desde el gobierno local como principal actor en la prevención de la violencia urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arraigada, I. y Godoy, L. (1999)**, *Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N. 32, Santiago.
- **Ayres, R. (1998)**, *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, DC.
- **Banco Interamericano de Desarrollo (2000)**, *Demography: Threat or opportunity?* BID, Washington DC.
- **Borja J. y Castells, M. (1998)**, *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Madrid.
- **Búvnic, M. y Morrison, A. (1999)**, *Notas Técnicas sobre prevención de la violencia*. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- **Búvnic, M, Morrison, A. y Shifter, M. (1999b)**, *La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la Acción*. División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- **Carrión, F. (1998)**, "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". FLACSO- Ecuador, Quito. (mimeo)
- **CEPAL (2000)**, "Nuevo rostro en las ciudades de la región". En: *Notas de la CEPAL*, Noviembre 2000. CEPAL, Santiago.
- **CEPAL (1998)**, *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta par la gestión urbana*. CEPAL, Santiago.
- **Concha, E, Carrión F. Y Cobo G. (editores) (1994)**, *Ciudad y violencias en América Latina*. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- **Cooper, D. (1994)**, *Delincuencia común en Chile*. Universidad de Chile, Santiago
- **Del Olmo, R. (2000)**, "Ciudades duras y violencia urbana" *Revista Nueva Sociedad* N. 167. Caracas.
- **Dirección Nacional de Política Criminal (2000)**, *Informe Anual de Estadística Criminal*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, Buenos Aires. (mimeo)
- **Dirección Nacional de Política Criminal (2000b)**, *Estudio sobre victimización en Centros Urbanos de la República Argentina*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, Buenos Aires. (mimeo)
- **INDEC.-CELADE (1996)**, *Serie Análisis Demográfico* N. 7. Buenos Aires.
- **Keinert, T. y otros (1996)**, Globalización, estado nacional e instancias locales de poder en América Latina. En: *Nueva Sociedad*, N. 142, Caracas.
- **Laub, C. (2000)**, "Políticas Locales de Seguridad". *Revista de Administración Pública*, IFFAP, n. 13. Ministerio del Interior, Buenos Aires. (mimeo)
- **Molero, M. (1999)**, "Seguridad y ciudadanía: necesidad de un pacto de convivencia" *Habitat* (mimeo)
- **Pavarinni, M. (1983)**, *Control y dominación*. Siglo XXI, México.
- **Pécaut, D. (1996)**, "Pasado, presente, futuro de la violencia", en *Revista de análisis político*, n.1, Bogotá
- **Piqueras, M. (1998)**, *Buen gobierno, seguridad pública y crimen violento*. IDL, Lima.
- **Putnam, R. (1993)**, *Making democracy work. civic tradictions in modern Italy*. Princeton.

- **Rivera, F. (1999)**, "Violencia y seguridad ciudadana". En: *Revista Iconos*, N. 7. FLACSO Ecuador, Quito.
- **Rodríguez, A. y L. Winchester (1996)**, "Cities, democracy and governance in Latin America" en *International Social Science Journal*, v.48, n.1. Washington DC.
- **Senado de la Nación Argentina (1997)**, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997*. Buenos Aires.
- **Sozzo, M. (2000)**, *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. (mimeo)
- **Sozzo, M. (1999)**, "Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la Ciudad de Santa Fe". En: **Sozzo, M. (compilador)** *Seguridad Urbana*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- **Vandershueren, F. (1997)**, "*Da violencia á justicia e segurancca nas cidades*". Documento presentado en el Seminario O desafio da violencia criminal Urbana. Banco Interamericano de Desarrollo, Rio de Janeiro.
- **Van Dijk, J. (1990)**, "Crime Prevention policy: Current state and prospects". En: Kaiser, g. y Albrecht H.J. *Crime and criminal policy in Europe*. Criminological research report, vol. 43. Max Planck Institute Freiburg, pp. 205-220.