

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE ECUADOR

*Foreign aid and «citizen security»: the case of Ecuador*

Andreína TORRES ANGARITA

FLACSO-Ecuador

✉ [antorres@flacso.org.ec](mailto:antorres@flacso.org.ec)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 15-36]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza el impacto que en la actualidad tiene la cooperación internacional para el desarrollo en la definición de agendas locales de seguridad ciudadana en Ecuador. En Ecuador se observa una heterogeneidad de proyectos que de alguna manera buscan apoyar y fortalecer iniciativas de prevención de la violencia social. No obstante, en una escala nacional siguen predominando los esfuerzos antinarcóticos apoyados por las donaciones de países como los Estados Unidos. Se cuestiona entonces la injerencia que tiene la cooperación en el desbalance que se genera entre los esfuerzos locales y nacionales y que dificulta la consolidación de agendas locales de seguridad ciudadana más ajustadas a las necesidades y demandas de los y las ciudadanos/as.

*Palabras clave:* cooperación, seguridad ciudadana, Ecuador, lucha antidrogas, gobiernos locales.

**ABSTRACT:** This article analyzes the current impact foreign aid has on the definition of local «citizen security» agendas in Ecuador. Regarding citizen security, Ecuador has heterogeneous projects that seek to strengthen and support social violence prevention initiatives. However, at the national level antidrug efforts prevail, receiving the support of important donors such as the United States. The article thus questions the role played by foreign aid in the imbalances found between local and national efforts, that in turn create great difficulty in the definition of a local citizen security agenda more in tune with citizen's needs and demands.

*Key words:* development aid, citizen security, Ecuador, war on drugs, local governments.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El presente artículo constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos y analizar los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local en Ecuador. Para ello, se ofrece una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a nivel mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana. Se toman en cuenta aquí otras experiencias de cooperación que no son cuantificables en términos monetarios pero que tienen un gran impacto en el discurso que se ha generado alrededor de la seguridad ciudadana, tal como el programa Ciudades más Seguras de UN-Hábitat. Asimismo, este análisis no puede obviar fuentes de cooperación que escapan a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país particularmente por la lucha antidrogas. No cabe duda de que esta ayuda tiene un impacto sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de los y las ciudadanos/as, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar.

En este sentido, este trabajo argumenta que la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en enfrentar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de «seguridad ciudadana» a nivel local, mientras, por otro, actores claves en la garantía de la seguridad (policía y justicia) reciben ingentes recursos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía sino que obedece a una política antidrogas globalizada. Se cuestiona, asimismo, la medida en que este énfasis de la cooperación, sobre todo de Estados Unidos, el principal donante en el país, puede conducir a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada en base a 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.

## II. EL PANORAMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA

El acuerdo de la comunidad internacional, materializado en el «Consenso de Monterrey»<sup>2</sup> (2002), de renovar el ímpetu, tanto en términos de cantidad como de calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo surgió por una constatación preocupante sobre el bajo aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja.

1. Una versión inicial de este texto fue publicada bajo el título «Cooperación internacional y seguridad ciudadana en Ecuador: tendencias contradictorias» en *Boletín Ciudad Segura*, 2006, n.º 11: 4-8.

2. Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002.

Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2007 representó el 69% del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)<sup>3</sup>, pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos para el desarrollo de los más pobres sigue estando lejos de ser alcanzada (CEPAL, 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observan algunos progresos en el área pues, para el año 2006, 16 de los 22 países que conforman el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reportaron haber cumplido con las metas establecidas en Monterrey<sup>4</sup>. Asimismo, ha habido un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en la década de 1990, con algunas fluctuaciones. Según datos del CAD se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el 0,26% del INB de los países miembros de la OCDE, en el 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de 107.090 millones de dólares. En el año 2007, se observa un descenso en relación al año 2005, siendo de 103.650 millones, es decir, el 0,28% del INB de los países donantes (una disminución esperada, por los ingentes recursos que se destinaron al alivio de la deuda en Irak y Nigeria en el año 2005).

El aporte de países como Estados Unidos, el mayor donante a nivel mundial, también venía experimentando un aumento considerable, si se toma en cuenta que esta ayuda para el año 2000 era de 9.950 millones, y en el año 2005 alcanzó un pico de 27.930 millones de dólares, es decir, un 0,22% de su INB. Actualmente esta ayuda ha disminuido, alcanzando para el año 2007 sólo un 0,16% de su INB (27.750 millones de dólares estadounidenses). Cabe destacar que en el año 2005 más de una tercera parte de esta ayuda se destinó a la reconstrucción de Irak, la reconstrucción y lucha antinarcóticos en Afganistán y al pago o alivio de la deuda en países severamente endeudados. Asimismo, el Departamento de Defensa aportó el 21,7% de la AOD estadounidense en este año (DAC, 2006a). Ello quiere decir que el aumento significativo en la asistencia para el desarrollo de los Estados Unidos ha cumplido objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por el país. En términos globales Irak sigue siendo uno de los mayores receptores de AOD en el mundo; sólo en el año 2005 recibió más de 21.000 millones de dólares y en el 2006 recibió 8.487 millones.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, pues refleja una prevalente politización en la entrega de la AOD y, además, porque se esperaba que el pago de la deuda fuera considerado como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006). También persiste entre la comunidad internacional una preocupación frente a la eficacia en el uso de la AOD en relación al objetivo común de resolver los problemas más urgentes del desarrollo, tal como han sido esbozados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo la pobreza uno de los temas más preocupantes. La Declaración de

3. Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), obtenidos de la página web: <http://stats.oecd.org>. En adelante los datos del CAD utilizados provienen de esta página web.

4. En esta reunión los países hicieron diversos anuncios sobre su contribución para el desarrollo de países más pobres, pero en general contemplan elevar la AOD de los países donantes a un nivel de 0,5% del PIB para el año 2010 y 0,7% para el año 2015 (INECI, 2007: 23).

París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) surge precisamente a raíz del reconocimiento de que no existe «alineamiento y armonización» entre los intereses de los donantes y los problemas más urgentes de los países receptores de la ayuda internacional para el desarrollo.

Aun así, se señalan algunos rasgos positivos en el comportamiento de la AOD global en los últimos años: incremento en la proporción de donaciones en relación a los créditos; aumento de la asistencia no condicionada<sup>5</sup> con respecto a la condicionada (75% en 2005 y 88% en el año 2008); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es en mayor medida dirigida a los sectores sociales (33% en el año 2005) (DAC, 2007; DAC, 2008; CEPAL, 2005: 239).

TABLA I. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE AOD NETA  
(2006; EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES, PRECIOS DE 2006)

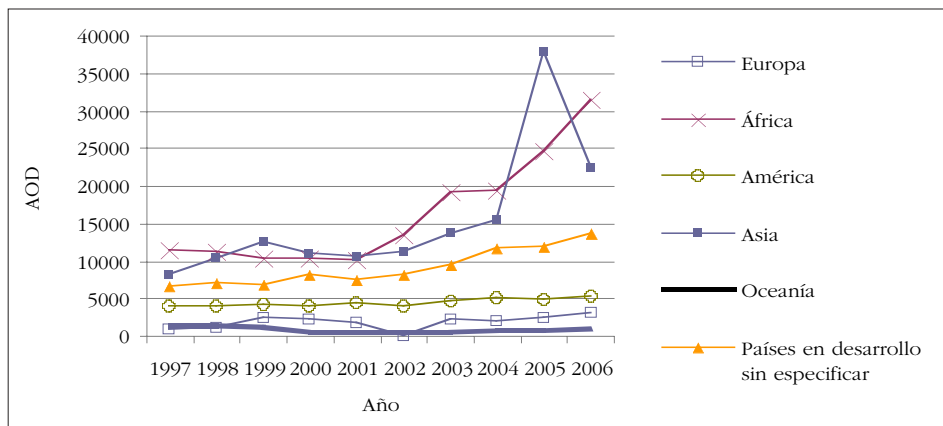
Región	AOD neta (millones de dólares)	% de AOD total	Población (millones de personas)	\$US per cápita
África	31.514,82	40,9	924	34,1
Asia	22.423,50	29,1	3.840	5,8
América	5.235,66	6,8	566	9,25
Europa	3.104,44	4	112,3	27,64
Oceanía	1.001,95	1,3	13,4	74,77
Sin especificar	13.679,74	17,8		
Total receptores de AOD	76.960,11	100	5.455,70	14,1

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del CAD (2008) y *Population Reference Bureau* (2006).

En este panorama mundial la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en proporción el 7% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinado a África y Asia (alrededor del 70%) (Tabla I). En 2005, los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron el 32% y Colombia, que recibió el 8% del total (DAC, 2007). En ese mismo año, el 45% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinado al sector social y dentro del mismo las áreas de «gobierno y sociedad civil» y «otros» recibieron la mayor cantidad de recursos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (DAC, 2007). Vale la pena destacar los crecientes niveles de ayuda que recibe Colombia, país que en el año 2006 encabezó la lista con un aproximado de 917 millones de dólares.

5. La ayuda condicionada en sentido estricto se refiere a «aquella que condiciona su desembolso con la contratación de suministro de bienes y servicios por parte de los países donantes». Por otro lado, «[l]a ayuda vinculada en un sentido más amplio implica un condicionamiento de facto que no opera como una condición indispensable, sino como una práctica común» (INECI, 2005: 37).

GRÁFICO I. DISTRIBUCIÓN DE LA AOD POR REGIÓN  
(1997-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del CAD (2008).

### III. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

En años recientes Ecuador ha oscilado entre el décimo y el octavo puesto entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuido, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006; 2007: 35). Según el embajador Carlos Játiva<sup>6</sup>, ex director del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), esta disminución en la ayuda se debe a los criterios que son utilizados para su asignación. Dado que Ecuador es considerado ahora como un país de «ingreso medio», la cantidad de recursos que recibe del exterior ha disminuido. No obstante, advierte, estos criterios ignoran los graves problemas de inequidad que todavía sufre el país.

El INECI, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, era el encargado de coordinar, administrar y supervisar la cooperación internacional que ingresaba al país de acuerdo a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo<sup>7</sup>. Recientemente, esta agencia fue sustituida por una nueva entidad: la Agencia de Cooperación Internacional (AGECI) adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la Presidencia de la República. Esta nueva agencia buscará nuevamente solventar los problemas existentes en el país en relación al control y coordinación de la cooperación internacional, ahora teniendo como guía principal el Plan

6. Intervención del embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda «Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana», llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007.

7. Véase página web del INECI: [http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes\\_somos/sistema.asp](http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp).

Nacional de Desarrollo. La recopilación de la información seguirá siendo un reto pendiente para esta institución pues la nueva reestructuración plantea reiniciar la tarea que venía llevando a cabo el INECI<sup>8</sup>.

Según datos del último reporte anual que produjo el INECI, en el año 2006 Ecuador recibió un monto total de 1.218,4 millones de dólares por concepto de cooperación internacional<sup>9</sup>, lo cual representó una duplicación del monto en relación al año anterior y por lo tanto una cifra anómala en la tendencia de años anteriores, principalmente por un aumento significativo en la cooperación reembolsable<sup>10</sup> (INECI, 2007: 41). Con excepción del año 2006, dado el crecimiento del PIB en el país durante los últimos años, la cooperación internacional ha representado cada vez un porcentaje más bajo del mismo, llegando a 1,64% en el año 2005, por lo que en términos generales el volumen de la ayuda para el desarrollo ha tendido a disminuir en el país (Tabla II). Sin embargo, esta ayuda tiene una importancia significativa en relación al gasto social y al Presupuesto General del Estado, pues como explica el INECI en el año 2005 la cooperación no reembolsable representó un 13,19% del gasto social del gobierno central mientras que la reembolsable representó un 20,83% (INECI, 2006).

La cooperación reembolsable (préstamos) ha tendido a ser la más importante en el país. En el año 2006 representó el 76,22% de la ayuda total recibida, es decir, 928,7 millones de dólares. El 90,3% de esta ayuda provino de organismos multilaterales siendo los principales prestamistas: el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) (\$US 400 millones), la Corporación Andina de Fomento (CAF) (\$US 278,6 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (136,3 millones de dólares) y el Banco Mundial (BM) (20,7 millones de dólares) (INECI, 2006: 41).

Se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, que pasó de 259,20 millones en el año 2005 a 289,74 en el año 2006 (INECI, 2007: 41) (Tabla II). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral y los principales países donantes en el año 2006 (excluyendo la cooperación oficial que es canalizada a través de organizaciones no gubernamentales), fueron Estados Unidos, Japón y España, en ese orden (Tabla III). Se evidencia un posicionamiento muy fuerte de España como uno de los principales donantes del país (y de la región), y la incorporación de nuevos actores, por ejemplo, de la cooperación Sur-Sur con la entrada de países como China, Venezuela y Chile como donantes. Cabe destacar que la AOD que destinan los Estados Unidos a Ecuador ha venido disminuyendo durante los últimos años (Tabla IV). Según el INECI esta disminución se debe principalmente a la negativa de Ecuador a adherirse

8. El INECI había desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pedía a los países, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales todos los datos sobre los proyectos y recursos que entraban al país por materia de cooperación (por medio de unas fichas que debían llenar y que luego se ingresaban a una base de datos). Si bien la institución hace un esfuerzo enorme en el manejo de esta base de datos, aún hay un sinnúmero de problemas que afectan la calidad de esta información y que son reconocidos por la institución (INECI, 2004).

9. Este monto incluye tanto la cooperación (o ayuda financiera) reembolsable como la no reembolsable, así como la ayuda oficial (multilateral y bilateral) y la no-gubernamental.

10. Se recibió un préstamo de 400 millones de dólares estadounidenses por parte del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

al «artículo 98» que protege a soldados estadounidenses de ser enjuiciados en la Corte Penal Internacional<sup>11</sup>.

TABLA II. INGRESOS POR CONCEPTO DE COOPERACIÓN OFICIAL Y NO GUBERNAMENTAL ECUADOR (2000-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2	928,7
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55	289,74
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75	1218,4
PIB	15933	21249	24899	28690	32964	36244	44490
% PIB/cooperación reembolsable	3,78	3,42	1,65	2,25	1,14	1,00	2,08
% PIB/cooperación no reembolsable	0,75	1,07	0,95	0,58	0,57	0,64	0,65
% PIB/cooperación total	4,54	4,49	2,59	2,83	1,70	1,64	2,73

Fuentes: INECI (2006 y 2007) y Banco Central del Ecuador (2008).

TABLA III. ASISTENCIA BILATERAL A ECUADOR (2000-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)<sup>12</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	83,91	67	43,27	40,73	58,98	46,74
Japón	32,19	30,88	15,33	19,4	26,92	36,47
España	13,49	14,49	3,82	4,44	6,5	28,25
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4	11,67	18,04
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,88	15,26
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,96	9
China	5,81	—	4,13	—	—	2,6
Italia	3,21	1,4	0,73	0,8	2,07	2,13
Holanda	4,77	6,51	3,65	4,37	5,55	0,4
Otros	21,39	15,21	13,78	5,07	7,84	7,64
Total	174,6	159,52	103,04	101,1	115,73	166,53

Fuente: INECI (2007).

11. Intervención del embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda: «Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana», llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente 7,5 millones de dólares), según los términos de este artículo, sólo debería afectar la ayuda militar que recibe el país, mas no la cooperación para el desarrollo ni la ayuda recibida por la lucha antinarcóticos. No obstante, es posible que la negativa de Ecuador a adherirse al artículo 98 esté afectando indirectamente el volumen de ayuda al desarrollo que recibe por parte de los Estados Unidos. Información de la Embajada Americana en Ecuador: <http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm>.

12. Cabe destacar que estos montos no incluyen la cooperación no reembolsable que es canalizada a través de organizaciones no gubernamentales, cuando estos montos son incluidos las cifras aumentan considerablemente.

El resto de la ayuda no reembolsable que recibe el país proviene principalmente de organismos multilaterales, como la Comisión Europea y el Sistema Naciones Unidas, cuyo aporte ha venido aumentando en años recientes. En el año 2006, la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de 64,3 millones de dólares. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales aportaron el 20,3% del total de ayuda no reembolsable (58,94 millones de dólares aproximadamente) (INECI, 2007: 48).

#### IV. LOS ÉNFASIS DE LA COOPERACIÓN EN ECUADOR Y LA SEGURIDAD CIUDADANA<sup>13</sup>

Al hacer un mapeo de los distintos proyectos que se desarrollan en el país con el apoyo de la cooperación internacional, registrados en la base de datos del INECI, se observa que en general los que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los montos y los énfasis son variados y el diseño e implementación obedecen tanto a los intereses de los o las donantes como a los de quienes son capaces de captar estos recursos, careciéndose entonces de una estrategia de unificación de estos esfuerzos bajo una política de seguridad ciudadana a nivel nacional y de un ente rector que coopte y administre dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades locales. Más aún, la información disponible que se analizará a continuación oculta otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los múltiples espacios de intercambio que se han abierto para el debate de estrategias de seguridad ciudadana y los fondos destinados a ayuda militar y policial.

En esta línea, se observa que los énfasis de la cooperación reembolsable son diversos y están determinados por los intereses de los distintos donantes. Entre los proyectos que desarrolla la CAF, se encuentran en su mayoría obras públicas e infraestructura vial. Los proyectos del BM se destacan por enfocarse en el fortalecimiento del aparato productivo y el sector financiero. Por su parte, el BID muestra un interés explícito en abordar proyectos de prevención de violencia y manejo de riesgos.

Entre la lista de programas que desarrolla el BID en el país se listan los siguientes: un proyecto de protección a niños y jóvenes en riesgo que maneja el Ministerio de Bienestar Social (50 millones de dólares otorgados entre 1998 y 2005); un programa de rehabilitación urbana en el centro histórico de Quito (8 millones programados entre 2005 y 2009) que está vinculado a esfuerzos por mejorar la seguridad en este sector de la ciudad de Quito; y dos programas relacionados con el manejo del fenómeno del Niño (monto aproximado de 120 millones de dólares entre 1997 y 2003). Este banco también desarrolla proyectos en torno a la prevención de la violencia de

13. El análisis que hago en esta parte está basado en la base de datos del INECI cuyos últimos datos disponibles son del año 2005.



género, pero la inversión representa montos mínimos y entra en la categoría de ayuda no reembolsable<sup>14</sup>.

Existe también un proyecto importante financiado por el BID e implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha recibido 200 millones de dólares en el período 2003-2005. Su objetivo principal es fortalecer un sistema de protección social enfocado claramente a la reducción de la pobreza. Se podría especular que este tipo de programas afectan a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los niveles de inequidad que persisten en el país, no obstante estos préstamos están supeditados principalmente a la agenda del banco de mejorar la competitividad de los países de la región.

La cooperación reembolsable otorgada por bancos, principalmente españoles, alcanzó un monto total de casi 44 millones de dólares en el año 2005. Entre los proyectos financiados destacan como importantes beneficiarios la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional contó con un monto contratado de alrededor de 29 millones de dólares (entre 2000 y 2007), principalmente para adquisición de vehículos y desarrollo del «Sistema Informático de la Policía Nacional», mientras que las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa tuvieron un monto contratado de más de 100 millones de dólares entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

En relación a los sectores en los cuales se invierte la mayor cantidad de donaciones, según la clasificación que hace el INECI, destacan los de bienestar social, desarrollo local, medio ambiente y recursos naturales, y gobernabilidad, en ese orden (Tabla IV). Cabe destacar también que los fondos para estos sectores han ido ascendiendo, lo cual se relaciona directamente con el aumento de la cooperación no reembolsable y tal vez el mejoramiento de la recolección de información por parte del INECI.

En los sectores de bienestar social, gobernabilidad y desarrollo local se concentran la mayor cantidad de proyectos que de alguna manera se relacionan con los objetivos de la seguridad ciudadana. Así, existen proyectos puntuales en relación a «grupos de riesgo», prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, etc. En otros sectores, como el de medio ambiente, también se desarrollan proyectos vinculados al bienestar ciudadano, como un programa para mejorar la calidad del aire y contrarrestar la contaminación de origen vehicular, que cuenta con un presupuesto de más de 5 millones para el período 1999-2006, apoyado por la cooperación suiza.

En relación al sector de «governabilidad» el grueso de los recursos provienen del programa de «Fortalecimiento de la democracia» de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que en el período 2001-2007 contó con un monto estipulado de 38,9 millones de dólares. Se afirma, sin embargo, que sólo en el año 2005 el gobierno de los Estados Unidos donó un monto total de 35,65 millones de dólares, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte y se

14. En el año 2005 se estaba desarrollando un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se otorgaron 150.000 dólares.

destinaron principalmente a las áreas de desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente (INECI, 2006). Entre 2007-2009, este proyecto contará con más de 23 millones de dólares.

Según el convenio firmado con USAID el proyecto persigue: «1) promocionar la paz, seguridad y estabilidad; 2) fortalecer una democracia efectiva; 3) apoyar la inversión social; 4) promover un crecimiento económico; y, 5) mejorar la asistencia humanitaria»<sup>15</sup>. Los programas son ejecutados a través de organizaciones no gubernamentales como la Fundación ESQUEL, la cual ha tenido un interés expreso en apoyar programas de seguridad ciudadana, principalmente a través de la administración del Fondo Justicia y Sociedad de USAID, aunque actualmente estos esfuerzos se concentran igualmente en la frontera norte.

Uno de los efectos de esta ayuda que da el principal donante del país es una fuerte concentración de los recursos en la zona de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos), lo cual indica también que existe una asignación geoestratégica de la cooperación internacional en el país. Esta asignación de recursos está relacionada directamente con el interés de contener y controlar los efectos del conflicto bélico en Colombia y monitorear el tráfico internacional de drogas en la región. La misma tendencia se corrobora en los datos del año 2006, pues se afirma que para este año «el 50% de las provincias que mayor cooperación reciben se encuentran en la zona de frontera norte (Imbabura, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y Orellana)» (INECI, 2007: 56). El énfasis en la promoción de la democracia se enmarca asimismo en una agenda ideológica que se relaciona con un intento por armonizar las «reglas del juego» del libre comercio internacional, exigiendo a los países que se manejen «responsablemente» dentro de este sistema global.

En este sector de «gobernabilidad» se desarrollan proyectos más pequeños que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana en Quito, por ejemplo. Es el caso concreto del proyecto «Apoyo al fortalecimiento del Plan Estratégico de Seguridad y Convivencia del Distrito Metropolitano de Quito» financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (con un costo total de 117.240 dólares entre 2003 y 2006, y un aporte del PNUD de 62.206 dólares). Otros proyectos con este énfasis particular son: «Capacitación programa mejoramiento de barrios» del BID (\$US 8.500) y un programa «Contra la violencia en los barrios, manejo de conflictos y mediación» apoyado por la cooperación alemana e implementado por el Foro de la Mujer, con un costo total de \$US 769.000.

Destaca también entre los convenios un «Acuerdo de cooperación en materia de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad» firmado entre Chile y Ecuador en el año 2004 y que tiene una duración indefinida. Este convenio se inspira en la meta de fortalecer las políticas de seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de cooperación e intercambio de experiencias, información y capacitación entre el Ministerio de Gobierno y Policía del Ecuador y el Ministerio del Interior de Chile. Se establece

15. Tomado de la base de datos de AGECI actualizada hasta el año 2008, agradezco a Pablo Yáñez y a Juan Pablo Gálvez por proporcionarme esta información.

también un énfasis especial en la elaboración de una política nacional de seguridad ciudadana y en iniciativas de prevención de la criminalidad<sup>16</sup>. La firma de este convenio es consistente con una larga tradición de intercambio entre la Policía Nacional del Ecuador y el gobierno de Chile sobre todo en la formación policial, y ahora se evidencia una influencia más directa en las estrategias de seguridad ciudadana que se han venido adoptando en Ecuador, tal como el Plan Cuadra Segura, inspirado en el Plan Cuadrante de Chile.

TABLA IV. DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN ECUADOR POR SECTOR (2003-2006, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

Sector	2003	2004	2005	2006	Total
Bienestar social	24,4	27,6	47,1	52,5	151,6
Desarrollo local	23,7	28,04	41,2	48,1	141,04
Medio ambiente y recursos naturales	25,3	33,6	40,9	33	132,8
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,7	16,5	34,1	88,2
Agropecuario	12,3	20,7	19,7	25	78,7
Gobernabilidad	18,3	17,5	22,1	17,4	75,3
Salud y saneamiento	15,4	12,4	19,2	18,8	65,79
Vivienda y servicios básicos	8,4	9,1	16,4	27,6	61,5
Gestión financiera	10	6,3	12,1	4,2	32,51
Industrias y comercio	3,3	4,1	12,1	11,4	30,9
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	3,8	5,7	5,7	6,3	21,5
Desastres naturales	1,3	1,4	3,7	7	13,4
Turismo	1	1,1	0,7	1,3	3,4
Transportes y comunicaciones	0,5	1	0,7	0,2	2,4
Otros	0,1	0,26	1,1	2,8	4,26
Total	165,7	188,5	258,5	289,7	903,3

Fuente: INECI (2007).

## V. COOPERACIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA LOCAL

Más allá de esta revisión minuciosa de los convenios firmados y los proyectos ejecutados en el país, existen esfuerzos de cooperación internacional que ciertamente han tenido un impacto en el desarrollo de un lenguaje común y un discurso que define, en cierta medida, lo que se concibe como «seguridad ciudadana», así como los objetivos

16. Tomado de la base de datos de AGECI actualizada hasta el año 2008.

de las políticas y sus mecanismos. Como afirma Gustavo Lalama<sup>17</sup> este proceso ha sido posible no sólo por el posicionamiento de las agendas locales de seguridad ciudadana en el marco de la cooperación internacional, sino también por el creciente papel y legitimidad de los municipios en esta competencia.

Un programa pionero en la materia es el programa de Ciudades Más Seguras de UN-Hábitat, creado en el año 1996 a petición de algunos alcaldes de ciudades africanas que propusieron la necesidad de enfrentar el problema de la violencia urbana mediante el desarrollo de estrategias de prevención en las ciudades (UN-Hábitat, 2007: 1). Así, el objetivo principal del programa es desarrollar y fortalecer las competencias de los gobiernos locales para enfrentar la inseguridad urbana y contribuir de esa manera a establecer una «cultura de prevención» (UN-Hábitat, 2007: 1). El enfoque del programa se basa en ciertas premisas:

1) Los problemas de inseguridad urbana y criminalidad deben ser entendidos en el contexto de la exclusión social de ciertos grupos que no se benefician de las bondades del desarrollo urbano, es decir, los problemas sociales, económicos y la gobernanza de la seguridad que afectan a los grupos más vulnerables.

2) La seguridad pública es «responsabilidad de todos», no es una función exclusiva del sistema de administración de justicia o de la policía, es también competencia de los gobiernos y autoridades locales así como de ciudadanos y ciudadanas.

3) El manejo de la inseguridad se considera como un elemento del «buen gobierno» o «gobernanza» de la ciudad. Ello implica incorporar la «participación ciudadana» en el manejo de las políticas públicas generadas frente al problema así como el principio de «inclusión» sobre todo de los grupos más vulnerables (UN-Hábitat, 2007: 2).

Otra de las metas del programa es promover debates regionales e internacionales así como el intercambio de experiencias en la prevención del delito. En un nivel más local, se desarrollan actividades sobre temas tales como: el fomento de la autoridad local en la seguridad urbana y el desarrollo de sus capacidades en esta área; nuevas estrategias de policía y justicia con un énfasis en los jóvenes en riesgo y la violencia contra la mujer, y la formación de redes para compartir conocimiento y divulgar las lecciones aprendidas (UN-Hábitat, 2007: 4). En el ámbito de la prevención el énfasis es otorgado a la prevención situacional del crimen por medio del diseño ambiental; la prevención a través de las instituciones apoyando formas alternativas de justicia y de actuación policial (por ejemplo, policía comunitaria), y la prevención social, por medio de acciones dirigidas hacia «grupos de riesgo» (UN-Hábitat, 2007: 5).

El programa es apoyado por una diversidad de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales tales como: el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) de Canadá; el Foro Europeo sobre Seguridad Ciudadana (FESC); la Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crimen (ONUDC); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el BM; el PNUD, entre otras.

17. Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

Por su origen las actividades se concentran principalmente en ciudades africanas, no obstante, en América Latina los principales socios son Colombia (Bogotá) y Brasil (varias municipalidades). Asimismo, se han desarrollado actividades en la región tales como: la Conferencia Ciudades más Seguras en América Latina y el Caribe (São Paulo, diciembre de 2003); el Segundo Congreso Internacional sobre Seguridad de la Mujer (Bogotá, noviembre de 2004); el Segundo Congreso Internacional sobre Jóvenes Urbanos en Riesgo (Monterrey, octubre de 2004); a los cuales han asistido personas de Ecuador involucradas en el tema<sup>18</sup>.

A raíz de estos eventos se ha visto la replicación del enfoque en otras iniciativas, tal es el caso del evento realizado en Bogotá sobre Ciudades Más Seguras para Mujeres y Niñas (2004), que se materializa en la «Declaración de Bogotá: Ciudades más Seguras para Mujeres y Niñas» del 25 de noviembre de 2004, y es seguido por el programa regional de UNIFEM sobre «Ciudades más seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas» que se ha convertido en un referente en la región para la incorporación de un enfoque de género en las preocupaciones de seguridad ciudadana. A futuro hay un interés expreso en ampliar el impacto del programa Ciudades Más Seguras pues se expresa la necesidad de fortalecer las actividades a nivel global para desarrollar redes y alianzas sostenibles (UN-Hábitat, 2007).

Aunque Ecuador no constituye uno de los países en los cuales el programa desarrolla proyectos específicos, no cabe duda de que su impacto, sobre todo por el intercambio de información que se ha generado, sea importantísimo en la actual definición de las agendas y en el discurso vigente sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Ello se evidencia sobre todo en la experiencia de ciudades como Quito, la cual ha incorporado en su Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana, estrategias de prevención, participación ciudadana, alarmas comunitarias, prevención integral de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil y apoyo y fortalecimiento de la policía comunitaria<sup>19</sup>.

Para el desarrollo de este plan el Municipio de Quito ha recibido el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales e instituciones como el BM, el PNUD, el BID y la Comunidad Europea. Un área importante de este apoyo ha sido la de gestión y manejo de riesgos, para lo cual se han realizado proyectos con el PNUD (Intercambio de Buenas Prácticas en Manejo de Laderas), y actualmente se firmará un convenio con el BM para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito que asciende a 1 millón de dólares<sup>20</sup>. No obstante, se reconoce que el apoyo más que material es un

18. Entrevista a Gustavo Lalama, Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito, realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

19. Ver: [http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/pmseguridad.htm](http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm).

20. Entrevista a Gustavo Lalama, Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito, realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

apoyo simbólico que se basa en el intercambio de experiencias<sup>21</sup>, pues el grueso de las actividades son financiadas por la tasa de seguridad ciudadana creada en la ciudad y que asciende a los 5 millones de dólares anuales.

Otra experiencia que se puede citar es el programa de cooperación descentralizado de la Red 14 sobre «Seguridad Ciudadana en la Ciudad» del programa URB-AL de la Comisión Europea. Este proyecto, al igual que el programa Ciudades Más Seguras, busca generar experiencias de intercambio, en este caso entre ciudades de América Latina y Europa con el fin de consolidar estrategias colectivas para abordar los fenómenos derivados de la inseguridad, generando canales de comunicación e información que permitan la identificación de modelos exitosos al interior de territorios geográficos «heterogéneos», esto se logra a través de «la implementación de políticas públicas, proyectos, planes y programas de seguridad ciudadana». Asimismo, se generan marcos teóricos, se elaboran documentos base y se diseñan metodologías para la consolidación de estrategias comunes, para luego sistematizar, visualizar y difundir masivamente las «buenas prácticas» que surgen de los mismos<sup>22</sup>.

Desde el año 2002, la sede de la red es Valparaíso, Chile, y desde entonces algunas ciudades de Ecuador se han incorporado a ella. Tal es el caso de Riobamba, que forma parte del proyecto común «Elaboración y aplicación de una estrategia de intervención que aborde la delincuencia juvenil desde una mirada multicausal» cuyo objetivo es el desarrollo de una estrategia de intervención y prevención común de la delincuencia juvenil que tome en cuenta las diversas causas de la problemática; asimismo coordina el proyecto «Diagnóstico de la incidencia de la migración e inmigración desde realidades diferentes con efectos en la seguridad ciudadana», del cual también forma parte Quito.

La ciudad de Quito forma parte del proyecto «El protagonismo del gobierno local como articulador en la integración de políticas participativas de seguridad ciudadana» el cual busca robustecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en la gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana. De la misma manera, participa en el proyecto común «Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica» que se aboca más bien a la formación de funcionarios locales encargados de la seguridad ciudadana y el intercambio de experiencias, en éste también participa la ciudad de Guayaquil.

Por último, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito forma parte del «Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana» el cual constituye un mecanismo de recopilación y sistematización de información que servirá de insumo a los procesos de intercambio de experiencias y la implementación de un plan piloto de prevención de la criminalidad en centros históricos en las ciudades que

21. Entrevista a Gustavo Lalama, Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito, realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

22. Tomado de la página web de la Red 14 URB-AL: [http://www.urbalvalparaiso.cl/p4\\_urbal-red14/site/edic/base/port/portada.html](http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbal-red14/site/edic/base/port/portada.html).

participan<sup>23</sup>. Este último tema de los instrumentos de medición ha sido de gran importancia, no sólo en los documentos producidos por los distintos organismos involucrados en la problemática sino también en la generación de proyectos específicos como el actual «Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana», proyecto que se encuentra en ejecución en varios países de la región, Ecuador siendo uno de ellos, y que es financiado por el BID<sup>24</sup>.

A más de los proyectos de la Red 14 existen otras redes URB-AL que pueden tener un efecto positivo en las iniciativas de seguridad ciudadana. En Quito, por ejemplo, el municipio ha recibido entre 2007 y 2008 un monto de 900.000 dólares para llevar a cabo el proyecto URB-AL «Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a mujeres» cuyo objetivo es el mejoramiento de servicios municipales claves en la atención a las mujeres. Uno de los servicios considerados en el marco del proyecto es el que ofrecen los Centros de Equidad y Justicia (CEJ) que constituyen espacios creados en el marco de la política de seguridad ciudadana del municipio para generar una atención integral de la violencia intrafamiliar en la ciudad.

Estos esfuerzos a nivel local fomentan el intercambio de experiencias, la construcción de redes y una suerte de «consenso» en relación a cómo se están definiendo las políticas de seguridad ciudadana. No obstante, estas experiencias locales han beneficiado a ciertas ciudades del país, no a todas, y pueden participar en estos proyectos los gobiernos locales que ya tienen cierta infraestructura y una agenda sobre el problema (claramente el caso de Quito). Así, no existe una estrategia común a nivel nacional que logre compensar los desbalances que se observan actualmente entre localidades.

Es necesario, entonces, reconocer que a pesar de estos esfuerzos descentralizados existen dinámicas nacionales importantes en la distribución de la ayuda para el desarrollo que tienen un efecto directo no sólo en la armonización (o ausencia de la misma) de los procesos a nivel local con los procesos nacionales, sino también en los énfasis generales de las políticas de seguridad del país, no sólo en términos simbólicos sino también monetarios. Es por ello que en la siguiente sección se analizará el impacto e importancia que aún tiene en Ecuador la lucha antidrogas en la transferencia de recursos por parte de su mayor donante, los Estados Unidos, los cuales tienen un efecto directo en instituciones como la Policía Nacional que podría ser un ente capaz de articular las esferas nacionales y locales en lo que se refiere a seguridad ciudadana.

## VI. ESTADOS UNIDOS: AYUDA MILITAR Y LUCHA ANTIDROGAS

Mientras el CAD de la OECD explícitamente excluye la ayuda militar y policial de sus estadísticas el INECI no lo hace, no obstante, la información que recaba no refleja este tipo de datos. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por

23. Para más información sobre estos y otros proyectos de la red consultar: [http://centrourbal.com/redes/r14\\_proyectos.htm](http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm).

24. El proyecto es ejecutado por el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

ejemplo, un proyecto del gobierno de Estados Unidos en cooperación con el «grupo militar» (2003-2006) no se especifican los fondos destinados al proyecto, ni se describen los contenidos del mismo. Sin embargo, esta misma fuente afirma que ha habido un notable incremento de la ayuda militar y policial de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el marco de la lucha contra el terrorismo. Así,

[p]ara el año fiscal 2004, la administración Bush destinó \$US 874 millones por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de Estados Unidos para América Latina y el Caribe en los últimos diez años (INECI, 2004: 43)<sup>25</sup>.

El entrenamiento militar y policial en la región por parte del gobierno estadounidense se ha incrementado en un 50%, y está siendo financiado principalmente por programas antinarcóticos que ahora pueden apoyar misiones contrainsurgentes. Ecuador sigue siendo uno de los principales países receptores de esta ayuda pues en el período 1999-2003 se han entrenado 3.509 funcionarios (Isacson *et al.*, 2004: 2).

Este nuevo ímpetu de la ayuda militar debe ser entendido en un contexto en el que los discursos antiterroristas y antidrogas confluyen en una estrategia común frente a la amenaza del «narcoterrorismo» (TNI, 2005). Se enfrenta entonces una intensificación de los esfuerzos antidrogas que ahora son «reempaquetados» como lucha contra el terrorismo (Isacson *et al.*, 2004).

En este contexto, existen preocupaciones en torno a ciertas tendencias en el manejo de la cooperación internacional que llega a la región. Una de ellas es la preponderancia del Pentágono y el Comando Sur en la definición de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. La visión del Comando Sur propone respuestas militares a amenazas políticas como el «populismo radical» y caracteriza de terroristas a una serie de problemas delincuenciales, pues se considera que: «los terroristas en la zona de responsabilidad del Comando Sur detonan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas y armas, lavan dinero y trafican personas» (Isacson *et al.*, 2004: 3). Preocupa entonces que la línea entre actividades militares y policiales sea cada vez más tenue, lo cual se ha evidenciado a través de respuestas militares/policiales ante situaciones relacionadas con violencia y pandillas (FLACSO-Chile, 2006: 3), tendencia que refleja un retroceso en los esfuerzos de democratización de las fuerzas de control en la región.

También preocupa el desbalance entre la ayuda militar y policial recibida en la región y aquella que es destinada al desarrollo económico, que en el caso de Ecuador prácticamente se equiparan (Isacson *et al.*, 2004); así como el creciente manejo del Departamento de Defensa de Estados Unidos de la ayuda para el desarrollo, que ha cobrado un nuevo ímpetu bajo las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2002 y 2006 y tiende a «seguritizar» temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (DAC, 2006a).

25. Datos tomados de A. ISACSON *et al.* (2004) y J. LOBE (2003).



En este contexto, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos a Ecuador, no sólo para los Estados Unidos sino también para todos aquellos países que conforman la institucionalidad global que se ha generado en torno a la criminalización de las drogas. Ello se refleja en el aporte de la cooperación internacional al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Según un informe que evalúa la aplicación de este plan entre los años 2002-2004, el 84% del financiamiento total provino de fuentes internacionales (alrededor de 271 millones de dólares)<sup>26</sup>. En 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado a actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA/CICAD, 2004).

Si bien en el desglose de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos a Ecuador se constata que la lucha antidrogas y otros temas de seguridad como: tráfico de personas, lavado de dinero y otros delitos internacionales reciben alrededor de 11 millones de dólares (2006), el presupuesto de la Sección Antinarcoóticos (NAS, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de \$US 19.933.000, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (12 millones aproximadamente) y proyectos militares (6 millones) (Hanashiro, 2006). Esta disparidad en los datos no sólo refleja la dificultad de conseguir información confiable sino también la falta de transparencia en el manejo de estos recursos, pues es posible que haya más ayuda de este tipo sin cuantificar<sup>27</sup>.

En el presupuesto previsto en el Plan Nacional de Prevención y Control de Droga (ver CONSEP, 2004) es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de \$US 139.110.000. Dentro de esta área el «Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos» recibe un total de 108.580.000 dólares. Por otro lado, los proyectos de prevención del consumo de drogas reciben alrededor de 12 millones de dólares. Un «programa de desarrollo alternativo preventivo» aparece como un «anexo» a este plan, con una asignación significativa (176 millones de dólares) y nuevamente se concentra en la zona de frontera norte (ver Tabla v).

Este tipo de ayuda tiene un impacto importante en las agencias de control del país, si se considera que en el caso de la policía el presupuesto asignado por el gobierno central es destinado principalmente a pago de personal, quedando muy pocos recursos para la inversión y gastos operativos (ver Salazar y Lastra, 2006) y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas (como el de policía comunitaria) (Hanashiro, 2006). En el caso del sistema judicial, el panorama es aún más difícil, por el financiamiento exíguo que recibe del gobierno central, pues en el año 2006 de los 1.283 millones de dólares asignados a policía, defensa y el sector

26. En la evaluación realizada para los años 2005-2006 no se incluyen los datos de la cooperación internacional (OEA/CICAD, 2006).

27. De hecho los datos de A. ISACSON *et al.* (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

TABLA V. PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE DROGA  
CONSEP (2002-2008)

Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de reducción de demanda			
Diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción (farmacodependientes)	CONSEP, DNRS, ONG, MSP, MBS, Ministerio de Salud	5	12.800.000
			12.800.000
Programas de reducción de la oferta			
Control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados	CONSEP, organismos vinculados, organismos internacionales	2	5.780.000
Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	CONSEP, Ministerio de Gobierno y policía (Policía Antinarcoóticos), Ministerio de Defensa, CAE, Servicio de Vigilancia Aduanera, Ministerio Público, OED, Organismos Internacionales, Fuerzas Armadas	4	108.580.000
Control de lavado de activos	CONSEP, Ministerio Público, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Policía Nacional, organismos internacionales	1	750.000
Desarrollo alternativo preventivo (Fase 1)	CONSEP, Ministerio de Relaciones Exteriores, organismos internacionales, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	24.000.000
			139.110.000
Programas de acción transversal			
Fortalecimiento de la planificación del Sistema Nacional Antidrogas	CONSEP, todos los organismos públicos y privados vinculados para enfrentar el problema de las drogas	2	360.000
Mejoramiento de la Cooperación Internacional	CONSEP, MMRREE, OI	1	850.000
Investigación e informaciones estadísticas: Observatorio Ecuatoriano de Drogas	CONSEP, organismos públicos y privados vinculados a la investigación	1	2.350.000
Fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga	CONSEP, OEA/CICAD, organismos vinculados, Procuraduría General del Estado, Superintendencias de Bancos y Compañías, Ministerio Público, Policía Nacional	1	6.210.000
Fortalecimiento Institucional del CONSEP como ente rector del Sistema Nacional Antidroga	CONSEP, Ministerio de Economía y Finanzas, municipios	5	5.250.000
Fortalecimiento del Sistema Nacional Antidroga	MSP, MBS, MEC, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público		16.450.000
			31.470.000
Total			213.330.000
Programa de desarrollo alternativo preventivo	CONSEP, MMRREE, OI, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	176.000.000

Fuente: Elaboración propia en base a CONSEP (2004).

judicial sólo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que reciben la policía y el sistema judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tienen un efecto directo en las prioridades de su accionar.

Históricamente, el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas ha aumentado, pues mientras en el año 2002 se registraron 1.468 detenciones y 593 condenas por tráfico ilícito de drogas, en el 2004 esta cifra ascendió a 3.270 detenciones y 789 condenas (OEA/CICAD, 2004: 13). Es claro que esta situación se refleja en el estado del sistema penitenciario cuyos internos e internas se encuentran detenidos principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005)<sup>28</sup>.

En dos estudios realizados por Farith Simon, se puede observar que a pesar de que los delitos contra la propiedad, las personas y los delitos sexuales son precisamente los más impunes a pesar de que representan las preocupaciones principales de los ciudadanos y las ciudadanas (son los más denunciados), afectan mayormente su seguridad personal e inciden fuertemente en sus percepciones de inseguridad (ver Simon, 2006; en prensa). Haciendo una revisión de los delitos denunciados en el año 2007, se constata que de las 2.733 sentencias que se dictaron en el país a través del sistema penal, 18,55% corresponde a delitos relacionados al narcotráfico, a pesar de que éstos representan sólo un 0,47% de las denuncias. A manera de contraste, los delitos contra la propiedad, que constituyen el 45,54% de las denuncias (59.075), representan tan sólo el 28,75% de las sentencias emitidas en ese año (ver Simon, en prensa).

## VII. CONCLUSIONES

Se observa entonces un panorama bastante complejo y fragmentado. Por un lado, existen tendencias globales que apuntan a aumentos en la ayuda internacional para el desarrollo, pero se observa al mismo tiempo que esta ayuda sigue siendo distribuida bajo criterios políticos e intereses geoestratégicos, sobre todo para el caso de la ayuda que otorga los Estados Unidos, el principal donante bilateral en el mundo. En este contexto América Latina ha perdido su importancia relativa como región que recibe fondos de la cooperación internacional. En Ecuador, aunque la cooperación no reembolsable tiende a subir, sigue predominando la ayuda reembolsable. En lo que refiere a seguridad ciudadana, aunque el grueso de las donaciones es destinado al área de «bienestar social» es difícil identificar proyectos que tengan un enfoque explícito

28. En relación a este tema el programa de Estudios de la Ciudad ha realizado un estudio extenso sobre los efectos que ello tiene en el manejo y la cotidianidad del sistema penitenciario. Cabe destacar que el gobierno actual del presidente Rafael Correa otorgó un indulto a personas encarceladas por drogas principalmente a personas que fueron detenidas con cantidades menores a 2 kilos de drogas o por hacer un trabajo de «mulas», se calcula que esta medida beneficiará a alrededor de 1.200 internos e internas.

de prevención de la violencia, aunque se encuentran esfuerzos dispersos que dan cuenta de un interés general en el tema, sobre todo por parte de ciertas organizaciones internacionales, como el BID, el PNUD y el Banco Mundial.

Por otra parte, se ha desarrollado una serie de esfuerzos que se abocan al nivel local para la promoción de la prevención de la violencia y formas distintas de enfrentar los problemas de seguridad de las ciudades. Éstos se han constituido en espacios importantes no sólo de construcción de redes e intercambio de experiencias sino también para el desarrollo de un «consenso discursivo» o «visión hegemónica» (Pontón, 2004) sobre la seguridad ciudadana, que muchas veces tiene más de retórica que de aplicación en las políticas locales.

No obstante, al analizar otros tipos de ayuda que aún son significativos en el país, particularmente la cooperación dirigida a la policía o a las Fuerzas Armadas para la lucha antidrogas, es posible notar que este tipo de ayuda ejerce ciertas presiones sobre la posibilidad de armonizar las experiencias locales con las nacionales, sobre todo en la coyuntura actual en la que se comienza a desarrollar una política nacional de seguridad ciudadana, dentro de la cual una de las instituciones más importantes sigue siendo la policía<sup>29</sup>. Como apunta Hanashiro (2006) es difícil que esta injerencia de recursos para la lucha antidrogas se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial –uno de los enunciados del nuevo enfoque de seguridad ciudadana–, sobre todo por el riesgo que para las agencias de desarrollo ha significado invertir en este tipo de programas antes de la transición a la democracia. A instituciones como la USAID, por ejemplo, les fue prohibido dar asistencia a las Fuerzas Armadas o a la policía en 1974 cuando se adhirió la sección 660 al *Foreign Assistance Act* (AAA ¿FAA?), pues en el período 1962-1974 el rol de su Oficina de Seguridad Pública estuvo vinculado con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos (Neild y Ziegler, 2002).

Así, en la medida que la ayuda al desarrollo haga esfuerzos tímidos por contribuir a los esfuerzos preventivos de la violencia y el peso de la lucha antidrogas, que atiende principalmente preocupaciones de la seguridad nacional de los Estados Unidos, absorba los esfuerzos de los principales actores encargados de la seguridad pública en el país, persistirá un fuerte desbalance y una tendencia contradictoria entre la idea de garantizar el bienestar de la ciudadanía y el impacto sobre las agendas de seguridad que tiene la cooperación internacional que recibe Ecuador.

29. La nueva administración presentó recientemente a la ciudadanía el «Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional» al cual se han asignado 320 millones de dólares. Este plan será ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, Cultos Municipalidades y Policía de Ecuador. Hasta ahora el grueso de los recursos es destinado a infraestructura policial. Ver: <http://www.seguridadciudadana.gov.ec>.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, 2005, 333 pp. Documento electrónico [<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>], consultado el 15 de noviembre de 2006.
- CONSEP. *Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008*. Quito: CONSEP, 2004, 78 pp.
- DAC. *United States (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*. París: OECD, 2006a. Documento electrónico [[http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_37838171\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html)], consultado el 10 de agosto de 2008.
- DAC. *Final ODA Data for 2005*. París: OECD, 2006b, 11 pp. Documento electrónico [<http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>], consultado el 10 de noviembre de 2006.
- DAC. América. En DAC. *Development Aid at a Glance*. París: OECD, 2007, pp. 78-91. Documento electrónico [<http://fiordiliji.sourceoecd.org/pdf/devaid2007/432007091e-3-3.pdf>], consultado el 28 de agosto de 2008.
- DAC. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What Will it Take*. París: OECD, 2008, 21 pp. Documento electrónico [<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>], consultado el 23 de julio de 2008.
- FLACSO-Chile. América Latina - Estados Unidos: Tendencias de la cooperación en seguridad. *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*. Tema central, 2006, julio, n.º 4: 6 pp. Documento electrónico [<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>], consultado el 23 de julio de 2008.
- HANASHIRO, Olaya. Ecuador: Skipping Police Reform. Manuscrito de capítulo de tesis doctoral proporcionado por la autora, 2006.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2003-2004*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2004, 125 pp.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2005*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2006, 163 pp.
- INECI. *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2006-2007*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, 2007, 73 pp.
- ISACSON, Adam; OLSON, Joy y HAUGAARD, Lisa. *Blurring the lines: trends in U.S. military programs with Latin America*. Washington, DC: LAWGEF/Center for International Policy/WOLA, 2004, 12 pp. Documento electrónico [<http://www.ciponline.org/facts/0410bt1.pdf>], consultado el 15 de noviembre de 2006.
- JÁTIVA NARANJO, Carlos. Intervención en la mesa redonda «Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana», llevada a cabo en FLACSO-Ecuador el 31 de enero de 2007.
- LALAMA, Gustavo. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.
- LOBE, Jim. *Sharp Increase in U.S. Military Aid to Latin America*. 23 de septiembre de 2003. Documento electrónico [<http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>], consultado el 23 de noviembre de 2006.
- NEILD, Rachel y ZIEGLER, Melissa. *From peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Washington, DC: WOLA, 82 pp. Documento electrónico [[http://www.wola.org/publications/police\\_reform\\_report.pdf](http://www.wola.org/publications/police_reform_report.pdf)], consultado el 23 de noviembre de 2006.
- OEA/CICAD. *Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004*. Washington, DC: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)/Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), 2004, 25 pp. Documento electrónico [<http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf>], consultado el 23 de noviembre de 2006.

- OEA/CICAD. *Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Washington, DC: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)/Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), 2006, 38 pp. Documento electrónico [<http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta%20Ronda%20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf>], consultado el 15 de septiembre de 2008.
- PONTÓN, Daniel. Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004). En DAMMERT, Lucía (ed.). *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: URB-AL, 2004, pp. 353-373.
- POPULATION REFERENCE BUREAU. *2006 World Population Data Sheet*. Washington, DC: Population Reference Bureau/USAID, 2006, 12 pp. Documento electrónico [<http://www.prb.org/pdf/06/06WorldDataSheet.pdf>], consultado el 28 de agosto de 2008.
- SALAZAR, Pablo y LASTRA, Alexandra. El presupuesto de la seguridad. *Boletín Ciudad Segura*, 2006, 5: 4-8.
- SIMON, Farith. Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil. *Boletín Ciudad Segura*, 2006, 6: 4-8.
- SIMON, Farith. Proceso penal e impunidad. *Boletín Ciudad Segura*, 27 (en prensa).
- TNI. *De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad. Informe sobre políticas de drogas*. Documento electrónico [<http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>], publicado el 9 de enero de 2005, consultado el 30 de noviembre de 2006.
- UN-HÁBITAT. *UN-HÁBITAT por Ciudades más Seguras 1996-2007*. 2.ª edición. Nairobi: UN-HÁBITAT, 2007, 29 pp.

Páginas web:

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)- Información estadística  
<http://stats.oecd.org>  
Banco Central del Ecuador  
<http://www.bce.fin.ec>  
Embajada Americana en Ecuador  
<http://www.usembassy.org.ec>  
Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)  
<http://www.mmrree.gov.ec/ineci>  
Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quito  
[http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/pmseguridad.htm](http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm)  
Proyectos URB-AL  
[http://centrourbal.com/redes/r14\\_proyectos.htm](http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm)  
Red 14 «Seguridad ciudadana en la ciudad»/ URB-AL  
<http://www.urbalvalparaiso.cl>  
Unidad de Ejecución Especializada de la Seguridad Ciudadana  
<http://www.seguridadciudadana.gov.ec>

# SEGURIDAD CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO: REFLEXIONES SOBRE EL CASO COLOMBIANO

*Citizen security and public expenditure: thinking about the  
Colombian case*

Alejo VARGAS VELÁSQUEZ y Viviana GARCÍA PINZÓN

*Universidad Nacional de Colombia*

✉ [avargasv@cable.net.co](mailto:avargasv@cable.net.co)

✉ [vegarcnap@gmail.com](mailto:vegarcnap@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 37-51]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es responder las dos siguientes preguntas: ¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia? y ¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad ciudadana? Para responder estas preguntas, en la primera parte del texto se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en lo pertinente a la seguridad ciudadana. En la segunda parte, se analiza el papel de la seguridad ciudadana en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en Colombia. En tercer lugar se examina la composición del gasto en defensa y seguridad en Colombia y la del sector social y de justicia, con la intención de analizar el peso de las medidas de control y prevención en la política pública de seguridad. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y sugerencias suscitadas a partir del análisis precedente.

*Palabras clave:* seguridad ciudadana, gasto público, gasto en seguridad y defensa, seguridad interna, Colombia.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to answer the following two questions: is there a clear citizen security policy in Colombia? And, what are the characteristics of the Colombian public expenditure on citizen security? To answer these questions, in the first part the legal and institutional framework of the security policy is presented with an emphasis on those parts which are pertinent to citizen security. In the second part is analyzed the role of the citizen security within the Defense and Democratic Security Policy, which is a guideline of the security policy in Colombia. In third place, the composition of the security and defense budget, as well as those of the justice

and social sectors, are considered in order to analyze the role of the control and preventative measures within the security policy. Finally, some conclusions and suggestions based on the previous analysis are presented.

*Key words:* citizen security, public expenditure, safety and defense expenditure, homeland security, Colombia.

## I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto público es la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno Nacional. De este modo, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno Nacional, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas, lo cual se verá reflejado en la asignación y destino de los recursos públicos.

El objetivo del presente artículo es desarrollar una lectura del gasto público nacional en materia de seguridad desde la perspectiva de la seguridad ciudadana<sup>1</sup>. La reflexión se desenvuelve a partir de los siguientes interrogantes: ¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia? Y ¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad respecto a esta materia?

El texto se compone de cuatro partes. En la primera se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en lo pertinente a la seguridad ciudadana. En la segunda parte se busca resolver el primer interrogante formulado (¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia?) indagando respecto a la seguridad ciudadana en relación con la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en Colombia. En tercer lugar y a propósito de la segunda pregunta (¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad ciudadana?) se examina la composición del gasto en defensa y seguridad en Colombia y el de los sectores justicia y social, en la perspectiva de analizar el peso de las medidas de control y prevención en la política pública de seguridad. Por último, se presentan algunas conclusiones y sugerencias suscitadas a partir de la reflexión precedente.

## II. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Históricamente, el contexto colombiano ha estado marcado por la existencia de la violencia con motivaciones políticas, mientras que en las últimas décadas resalta la

1. Una aclaración pertinente consiste en señalar que si bien en Colombia, en el ámbito local, se han desarrollado algunas experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana, como son los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín, el presente texto se enfoca en el ámbito nacional, tanto en materia de política pública como presupuestaria, de modo tal que el análisis de casos locales excede el objeto de la presente reflexión.



agudización del conflicto armado interno y el surgimiento y consolidación del narcotráfico como amenaza a la estabilidad. Frente a este escenario, las Fuerzas Militares y de Policía han estado volcadas hacia la seguridad interior, en la medida en que la seguridad interna ha sido considerada la principal prioridad.

Por esta razón, en la práctica, en Colombia no opera la distinción clásica entre la misión de las Fuerzas Militares, encargadas de la seguridad frente a enemigos o amenazas externas, y las fuerzas de Policía, a cargo de la seguridad interna. Debido a esta indiferenciación de roles, hay una militarización de la Policía y una «policialización» de las Fuerzas Armadas (Vargas, 2007: 153).

Esta situación tiene serias implicaciones en el ámbito institucional, funcional y presupuestario. En Colombia es difícil establecer una diferenciación clara entre las instituciones que corresponden a la seguridad interna y las de defensa y el presupuesto que es destinado para un concepto y para el otro, en la medida en que existe una imbricación de las dos. Dadas las particularidades del caso colombiano, las instituciones militares y de policía confluyen en espacios y funciones.

De la misma manera, no hay una institución del orden nacional que esté explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local.

### *II.1. Marco constitucional y legal*

La Constitución Política de 1991 marca un hito respecto a la concepción de la seguridad, en la medida en que a partir de una perspectiva «estado-céntrica» se empiezan a considerar otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Así apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la Constitución, reorientan la mirada y la acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones (Acero, 2005: 6).

El texto constitucional también señala la responsabilidad del presidente, los gobernadores y los alcaldes de garantizar el orden público en sus respectivas jurisdicciones, dichas competencias serán desarrolladas con mayor detalle por las leyes 4 de 1991 y 62 de 1993, las cuales determinan que alcaldes y gobernadores, junto con la Policía, deben diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, que den cuenta de las necesidades y problemáticas propias de sus comunidades.

En materia financiera, la Ley 148 de 1997 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los recursos de dicho fondo deben dirigirse a gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana, la preservación del orden público (art. 122 Ley 148/1997). La administración del Fondo está a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

No obstante, la misma ley señala que el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional, coordinarán la ejecución de los recursos de dicho Fondo. Los

recursos para la creación del Fondo provienen de una contribución especial del 5% sobre el valor de los contratos de obras públicas, en el orden nacional, departamental y municipal.

De la misma manera, el Decreto 2.170 de 2004 crea los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y los Comités de Orden Público, los cuales son conformados por el comandante de la respectiva guarnición militar, el comandante de Policía, el jefe del puesto operativo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el alcalde municipal. Estos comités están facultados para coordinar el empleo de la Fuerza Pública y poner en marcha los planes de seguridad que tengan lugar.

Acero (2005) señala la importancia de estos avances constitucionales y legales; sin embargo, critica el que los distintos gobiernos nacionales y locales hayan delegado la responsabilidad de la seguridad en cabeza de las Fuerzas Armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el Ejecutivo, de manera que la lucha contra la violencia y la delincuencia sigue teniendo un tratamiento militar y policial<sup>2</sup>.

## II.2. Marco institucional

La responsabilidad de velar por la seguridad y el orden público está a cargo del presidente, gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Para ello cuentan con espacios de coordinación institucional como los Comités de Orden Público y los Consejos de Seguridad, creados por el Decreto 2.615 de 1991, los cuales son reuniones mensuales presididas por el alcalde, con la asistencia de los representantes de las Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos.

A pesar de la existencia de estas instituciones, las dificultades que enfrenta el desarrollo de la seguridad ciudadana son diversas: falta de liderazgo de autoridades locales para el manejo de la seguridad, dejándola en manos de las Fuerzas Armadas, y falta de espacios en el ámbito nacional para la formulación de directrices en materia de seguridad ciudadana, entre otros.

De este modo, en la actualidad, el Gobierno no convoca el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana sino que todo lo coordina en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y Consejos de Seguridad Regionales, argumentando que en estos espacios hay participación de representantes de la institución policial (Casas, 2005: 68).

En pocas palabras, el gran problema es la ausencia de una verdadera política de seguridad ciudadana, lo que, como se verá más adelante, se explica por el énfasis contrainsurgente de la política de defensa y seguridad nacional, donde prima el combate a los grupos armados ilegales y el narcotráfico, dejando de lado amenazas como el crimen organizado, la delincuencia común y demás problemáticas que afectan el bienestar ciudadano y la convivencia pacífica.

2. Han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y los municipios (H. ACERO, 2005).

### III. LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

La Política de Seguridad y Defensa de Seguridad Democrática surge en el marco de la guerra contra el terrorismo, como respuesta al crecimiento y consolidación de los grupos armados ilegales: organizaciones guerrilleras –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y agrupaciones paramilitares. Dicha política responde al mandato que recibe Uribe de iniciar una ofensiva contra los grupos armados tras el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC.

Durante la presidencia de Pastrana, mientras que el país veía cómo se iban al traste los intentos por iniciar un proceso de negociación que llevara a la desmovilización de las FARC, las agrupaciones guerrilleras y paramilitares se fortalecieron, consolidando su control territorial a lo largo de vastas áreas, a la vez que se intensificaban las acciones bélicas y de violación a los derechos humanos.

En el plano internacional, la política se enmarca en las transformaciones geopolíticas ocurridas luego del 11 de septiembre de 2001, las cuales posicionaron el terrorismo como la principal amenaza al hemisferio occidental y su combate como prioridad de la agenda de seguridad mundial. Los relatos surgidos en torno a la lucha de la democracia y la paz contra el terrorismo llevaron a que los grupos armados ilegales colombianos dejaran de ser considerados como una problemática de índole interna, para ser situados como una amenaza, no sólo para la estabilidad regional, sino para la democracia a escala mundial.

En el documento titulado «Política de Defensa y Seguridad Democrática» el gobierno colombiano define el concepto, ejes y objetivos de esta política pública. Se definen como pilares de la Seguridad Democrática: a) la protección de los derechos de todos los ciudadanos, b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas, c) la solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

Entre las amenazas que enuncia la Política de Defensa y Seguridad Democrática colombiana se encuentran:

- el terrorismo
- el negocio de las drogas ilícitas
- las finanzas ilícitas
- el tráfico de armas, municiones y explosivos
- el secuestro y la extorsión
- el homicidio

Un hecho transversal a estas amenazas es el conflicto armado interno, el cual es considerado como el principal problema. El término terrorismo es empleado en dos sentidos: para señalar el método de acción de los grupos al margen de la ley y para indicar que estas agrupaciones, especialmente las guerrillas, obedecen a una lógica de acción terrorista, lo que las desliga de los fundamentos políticos y sociales que tiene la confrontación armada en Colombia.

La calificación de terrorista se utiliza en el marco del nuevo escenario geopolítico mundial, sin embargo, lleva a simplificar el conflicto armado colombiano y a desconocer las particularidades del caso. Así, las agrupaciones insurgentes son presentadas como grupos criminales que se alimentan del negocio del narcotráfico, son «narcoguerrillas» o «narcoterroristas».

Con esto de ningún modo se pretende justificar los hechos de los grupos armados, que a todas luces son condenables, lo que se quiere señalar es que al afirmar que la razón de la guerra en Colombia es tan sólo el narcotráfico, se está ignorando toda una historia de cuatro décadas y se olvida que hay unas raíces sociales y políticas que dan cuenta de la actual situación que vive el país.

Los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática son:

- consolidación del control estatal del territorio
- protección de la población
- eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia
- mantenimiento de una capacidad disuasiva
- eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

El diagnóstico, los programas y líneas de acción están dirigidos hacia la lucha antisubversiva, lo cual deja un espacio marginal para la seguridad ciudadana<sup>3</sup>. De este modo, hay una prioridad a la tarea de protección y seguridad del Estado, apartándose de la atención de las necesidades cotidianas de la ciudadanía y de las administraciones locales.

Incluso, las iniciativas encaminadas directamente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana son leídas y entendidas por las autoridades nacionales como un elemento más dentro de la lucha contrainsurgente. Es el caso del Programa Departamentos y Municipios Seguros, el cual fue puesto en ejecución desde marzo de 2004.

Este programa busca involucrar a los alcaldes y gobernadores en el manejo de los temas de seguridad y convivencia, tomando como experiencia clave la de Bogotá, haciendo énfasis en sus obligaciones en materia de formulación de políticas y planes de seguridad, así como en su financiación mediante los Fondos de Seguridad de las respectivas Entidades Territoriales. Con este objetivo se brinda asesoría para la formulación de planes de seguridad y coordinación con la Policía para su ejecución.

No obstante, en el marco del discurso y la política predominante, el Programa ha sido asimilado como un componente más de la Política de Seguridad Democrática. De hecho los medios, la opinión pública y algunos órganos del Gobierno mismo así lo han asimilado: la propuesta está dirigida a fortalecer las redes de cooperantes, conformando

3. Dicha política no contempla líneas de acción relativas a la lucha contra la criminalidad y la delincuencia común, a las prácticas ilegales generalizadas, a la lucha contra la violencia común, al control del orden urbano, al mantenimiento y promoción de una cultura de la convivencia (P. CASAS, 2005: 63).

así un frente contra la delincuencia común y los grupos armados al margen de la ley que delinquen en todo el territorio (Casas, 2005: 70).

Luego de la reelección presidencial para el período 2006-2010, el gobierno de Álvaro Uribe dio a conocer en 2007 la que será la Política de Seguridad para los años siguientes. Bajo el nombre «Política de Consolidación de la Seguridad Democrática», establece los programas y líneas de acción en el tema. El nuevo diagnóstico señala que la amenaza principal la sigue constituyendo la existencia de grupos armados ilegales, seguida de la emergencia de bandas criminales en los territorios donde grupos de autodefensa se desmovilizaron. A estas amenazas se suman los múltiples carteles del narcotráfico y bandas de delincuencia común en los centros urbanos.

Frente a este panorama los objetivos enunciados son:

- consolidar el territorio y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio Nacional
- desarrollo de la Doctrina de Acción Integral
- proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos
- elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia
- mantener una fuerza pública legítima y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población
- mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país

Respecto a este último objetivo la estrategia menciona el despliegue de una Política de Seguridad Ciudadana basada en cinco aspectos: incremento del pie de fuerza, fortalecimiento de la movilidad, creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al sistema penal acusatorio y fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y comunicaciones de la Policía Nacional. Como se puede observar, hay un avance en cuanto al reconocimiento de la seguridad ciudadana como parte de la política de seguridad nacional.

No obstante, se asume que la seguridad ciudadana se reduce a la desarticulación de grupos y bandas que cometen crímenes de alto impacto en las ciudades, lo que implica una confusión conceptual que tiene serias implicaciones en el desarrollo de una verdadera política de seguridad ciudadana que logre involucrar entidades como el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y de Justicia y Departamento Nacional de Planeación y que contemple la reforma de las políticas criminal y carcelaria, el desarrollo de una política de juventudes, el fortalecimiento de mecanismos de justicia y una mayor asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional<sup>4</sup>.

4. Al respecto, A. RIVAS (2005: 86-87) señala que es común confundir los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana: la seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales. En ambos casos se trata

En la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática respecto a la seguridad ciudadana, es claro que prima una concepción más cercana a la seguridad pública que a la seguridad ciudadana en sí misma, en la medida en que se enfatiza la lucha contra el crimen y la violencia pero se descuidan los demás aspectos que son parte de la seguridad ciudadana.

Lo deseable es que la estrategia de seguridad ciudadana esté inscrita dentro de un enfoque más amplio donde además de las acciones de control se tengan en cuenta las de prevención del crimen y la violencia, junto con el impulso al acceso a niveles suficientes de ingreso, salud y educación por parte de la población. Dicho enfoque implica a su vez un cambio en la configuración de la acción y perfil policial donde se abandone el papel militar que el énfasis en la lucha contra las agrupaciones guerrilleras le ha otorgado y, por lo tanto, una mayor asignación presupuestal para programas de prevención y reforma policial.

#### IV. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD (GDS)

En Colombia la respuesta frente a los altos niveles de violencia y criminalidad ha sido el aumento del gasto en justicia, defensa y seguridad (GJDS) para fortalecer las Fuerzas Armadas y el sistema judicial. De este modo, las políticas de GJDS en los últimos 30 años han asumido implícitamente que un mayor gasto genera mayor eficiencia en el combate del crimen; de tal manera que el debate entre eficiencia y nivel de gasto ha sido abordado en forma marginal o completamente abandonado cuando se trata del diseño o aplicación de políticas (González y Posada, 2001: 79).

Respecto al aumento en GDS hay diversas posiciones: están quienes afirman que es fundamental para fortalecer a la Fuerza Pública, lo que eleva las posibilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad. Mientras que los críticos a esta postura afirman que el GDS es improductivo, ya que más que mejorar el entorno social limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor impacto social (Tovar, Riveros y Soto, 1999: 165).

---

de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda, se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende a su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único.

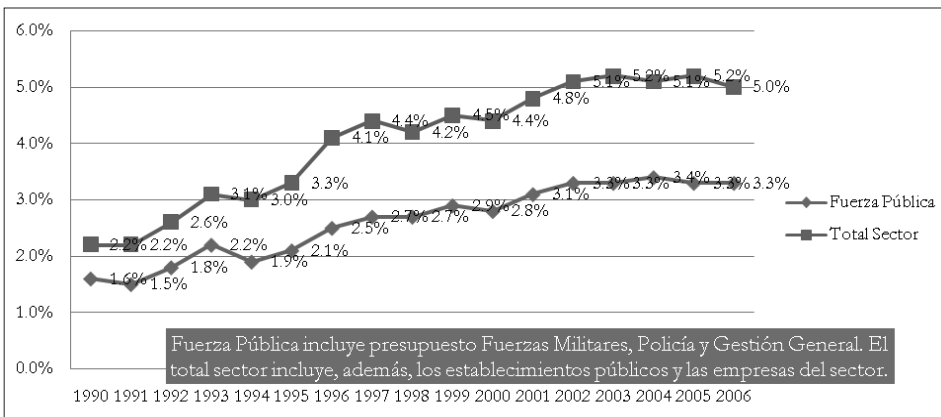
Probablemente, como afirma González (2006), Colombia no alcanzó a consolidar una economía del bienestar (*welfare*), y tampoco ha logrado estructurar una economía de guerra (*warfare*). No hay duda de que la administración Uribe ha impulsado el aparato de guerra, pero la economía nacional está lejos de poder ser calificada como una economía de guerra. Entre 1997 y el 2004 el gasto en defensa pasa del 1,93% del PIB al 2,53%. Mientras tanto, el gasto en educación subió del 3,84% del PIB al 5,49%. En sanidad pasó del 2,80% al 3,65%. Y en seguridad y asistencia social subió del 6,83% al 7,56%. Estas tendencias muestran que el gasto en defensa no es muy alto, y que su crecimiento no ha sido muy acelerado. A partir de 2001, durante la administración Uribe, se observa una leve sustitución entre los gastos de defensa y educación. El primero crece y el segundo disminuye. Pero estas variaciones no son muy significativas (González, 2006: 35).

En general, el GDS en Colombia ha tenido una tendencia creciente a partir de la década de 1950 con oscilaciones debido a momentos coyunturales. Este crecimiento se ha hecho mayor a partir de la década de 1990, en el marco de la agudización del conflicto armado y el crecimiento del narcotráfico (Gráfico 1). El presupuesto destinado al sector se ha concentrado en el cubrimiento de gastos de funcionamiento, específicamente en gastos de personal, mientras que los gastos de inversión cuentan con un porcentaje menor de recursos.

Entre 1990 y 1994 el gasto militar creció un 42,4%, gracias a la creación del Impuesto de Guerra. Los recursos fueron destinados al financiamiento del aumento de personal, el reajuste salarial y la puesta en marcha de planes de protección de la infraestructura energética y vial.

En el año 1997 se produjo un aumento significativo en los recursos, debido a los gastos de funcionamiento de la nivelación salarial establecida en 1992 y los recursos de inversión de bonos de seguridad para la estrategia contrainsurgente, específicamente

GRÁFICO I. GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

para mejorar aspectos como movilidad, inteligencia y comunicaciones. Al respecto de la nivelación salarial, Tovar, Riveros y Soto (1999: 171) señalan que dicha nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente en el GDS.

A lo largo de los últimos seis años, durante el gobierno de Uribe, se ha dado un incremento sostenido en el GDS. En desarrollo de la Política de Seguridad Democrática y con el objetivo de incrementar el pie de fuerza pública y continuar con el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, iniciado en el gobierno de Pastrana (1998-2002), fue establecido en 2002 el Impuesto para la Seguridad Democrática, mediante el cual se recaudaron 2,5 billones de pesos con el fin de cerrar la brecha presupuestal de la Fuerza Pública para 2002 (600.000 millones) y financiar el denominado «Plan de Choque» de 2003 (1,4 billones) y 2004 (400.000 millones) (Villamizar y Espejo, 2005: 7).

Este «Plan de Choque» consistió en el aumento del pie de fuerza, brigadas móviles, batallones de alta montaña y agrupaciones de fuerzas especiales urbanas. Todo esto ha llevado a una mejoría en términos de efectividad, motivación y capacidad de combate del Ejército, pero representa una mayor erogación presupuestal (Villamizar y Espejo, 2005: 6).

El aumento del pie de fuerza, teniendo en cuenta que la política enfatiza el control territorial permanente por parte de las Fuerzas Armadas, y la disminución de soldados regulares por soldados profesionales han significado un mayor esfuerzo presupuestal en gastos de personal. Así, entre 2002 y 2007 hubo un incremento del 36,3% en el personal de las Fuerzas Armadas, con un aumento del 45% de soldados profesionales (de 54.345 en 2002 a 79.064 en 2007). Entre los años 2002 y 2005 hubo una sustitución de 30.000 soldados regulares por soldados profesionales, lo que implica un gasto mayor, ya que mientras un soldado regular implica un gasto de 10 millones de pesos por año un soldado profesional implica un costo de alrededor de 20 millones de pesos para el mismo período (Villamizar y Espejo, 2005: 5).

Además de los gastos de personal, las acciones adelantadas por las Fuerzas Armadas también implican un aumento en los gastos por cuenta de dotación, adquisición de armamento y equipos, así como también la construcción de infraestructura.

TABLA I. PRESUPUESTO TOTAL SECTOR DEFENSA (2007)

Unidad/ Tipo de gasto	Funcionamiento	Transferencias	Operación comercial	Disponibilidad final	Presupuesto de inversión	Total 2007
Sector Central FFMM	5.084.630	984.634			1.0094.634	7.076.658
Policia Nacional	3.327.634	569.204			154.345	4.051.183
Total Fuerza Pública	8.412.264	1.553.838			1.161.739	11.127.841
Sector descentralizado	96.078	2.198.735	421.324		22.784	2.738.921
Empresas sector defensa	1.493.436			2.103.342	406.829	4.003.607
Total presupuesto	10.001.738	3.752.573	421.324	2.103.342	1.591.352	17.870.369

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.



El incremento en el GDS y la estrategia de contención-protección desplegada ha detenido el avance de los grupos armados y la intención de las FARC de pasar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos. No obstante, diversas voces señalan que es necesario un aumento en el GDS si en efecto se quiere derrotar a la subversión. Para el año 2008 el GDS tuvo un aumento significativo de recursos, cuya destinación fue el aumento del pie de fuerza. La meta es llegar a 100.000 soldados profesionales, y el equipamiento de las unidades operativas de la Fuerza Pública. Así, mientras en el año 2007 el total del presupuesto del Sector Central o Gasto de Fuerza Pública fue de \$ 11.127.841 (Tabla I), en 2008 este rubro es de \$ 14.951.570, lo que constituye un incremento de \$ 3.823.729, es decir, más del 30%.

Durante 2007 los gastos de inversión tuvieron un aumento de \$ 1.792.443, en 2007 el monto fue de \$ 1.161.739 y en 2008 será de \$ 2.954.182. Buena parte de estos recursos irán destinados a la adquisición de 15 helicópteros estadounidenses Black Hawk, 4 helicópteros rusos MI-17, otros 12 helicópteros de ataque (en 2008 llegarán 6), 4 aviones de transporte españoles y la repotenciación de varias fragatas (*El Tiempo*, 2007).

TABLA II. PRESUPUESTO SECTOR CENTRAL, SEGURIDAD Y DEFENSA (2008)

Concepto	Gastos de personal	Costos generales	Transferencias	Total funcionamiento	Gastos de inversión	Total
Gestión General	70.250	122.133	701.065	893.448	14.427	907.875
Comando General	10.506	19.979	520.000	31.005	42.630	73.635
Ejército Nacional	3.052.874	929.152	213.304	4.195.330	1.173.519	5.638.849
Armada Nacional	488.868	193.446	35.451	717.765	732.976	1.450.741
Fuerza Aérea	270.678	421.588	14.663	706.929	943.980	1.650.909
Salud Fuerzas Militares	53.997	258.936	182.807	495.720	39.188	534.908
Dirección General Marítima	14.415	21.534	120	36.069	7.462	43.531
Total fuerzas militares	3.961.568	1.966.768	1.147.930	7.076.266	2.954.182	10.030.448
S. Gral. Ponal	2.893.231	490.996	618.016	4.002.243	448.074	4.450.317
Salud Policía	44.179	365.760	57.839	467.778	3.027	470.805
Total Policía	2.937.410	856.756	675.855	4.470.021	451.101	4.921.122
Total Fuerza Pública	6.898.978	2.823.524	1.823.785	11.546.278	3.405.283	19.951.570

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Si bien estos aumentos son considerados necesarios desde la perspectiva de la derrota militar de las agrupaciones guerrilleras, hay una ausencia en la política de seguridad de una política de paz, a la vez que los aumentos en GDS implican «sacrificios» en otras áreas del presupuesto. A la vez que el grueso de los recursos del GDS están destinados a la lucha contrainsurgente dejando en mora el impulso a medidas de seguridad ciudadana que den prioridad a la prevención y la reforma del cuerpo policial.

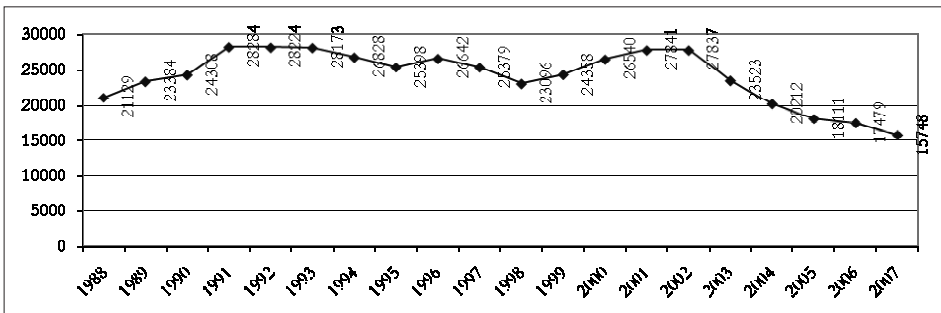
V. IMPACTO DEL GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA LECTURA DESDE  
 LA SEGURIDAD CIUDADANA

Los resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática arrojan un saldo positivo en la reducción de indicadores nacionales de violencia por cuenta de los actores armados; esto se debe tanto a la estrategia militar contra las agrupaciones armadas como al proceso de desmovilización de las agrupaciones de autodefensa. De esta manera hay una reducción en los índices de homicidios comunes (Gráfico II), secuestros, retenes, atentados contra la estructura vial y energética y acciones subversivas.

No obstante, las cifras en materia de delitos relacionados con la seguridad ciudadana son preocupantes y muestran una tendencia estable, sin disminución, como el hurto común y hurto a residencias; o con aumentos alarmantes, como el hurto a personas, que pasó de 41.215 casos en 2005 a 50.880 en 2007.

Además de las cifras, y como se ha afirmado reiteradamente a lo largo del texto, es necesario el diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana que involucre a las diversas instituciones estatales, abarcando la reforma policial y del sistema de justicia y la comprensión de la política social como componente clave de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

GRÁFICO II. EVOLUCIÓN DEL HOMICIDIO COMÚN EN COLOMBIA (1989-2007)



Fuente: Policía Nacional y Ministerio de Defensa Nacional.

La comparación del gasto en defensa y seguridad (GDS) respecto al gasto social y de justicia evidencia que mientras el GDS ha crecido entre 2000 y 2007 alrededor de 0,4%, el gasto social como porcentaje del PIB ha disminuido a lo largo del mismo período de tiempo desde 14,22 puntos porcentuales a 13,26 puntos, de acuerdo a proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DPN). Entre tanto en materia de justicia hay un crecimiento del 0,5% entre 2000 y 2007.

TABLA III. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.  
 SECTORES: SOCIAL, SEGURIDAD Y DEFENSA Y JUSTICIA (% GASTOS TOTALES DEL PIB)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Social	14,22	14,23	13,25	14,58	14,41	15,8	14,74	13,26
Seguridad y Defensa	2,9	2,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Justicia	1,14	1,14	1,07	0,98	0,91	1,02	1,1	1,19

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Defensa Nacional.

De este modo, el GDS ha crecido más que el gasto social en los últimos siete años y ha tenido un crecimiento similar con respecto al sector justicia. La evolución del GDS y el hecho de que a nivel interno los recursos del Sector estén destinados a los gastos de funcionamiento demuestra que el Estado colombiano gasta más en medidas de control que en medidas de prevención, circunstancia que está mediada por la existencia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad respecto a la lucha contrainsurgente. Es así como Colombia está frente al reto de trabajar integralmente el tema de la seguridad, desarrollando medidas de control y prevención y, en materia presupuestal, equilibrando el gasto en defensa y seguridad, sector justicia y sector social, en la medida en que el hecho de invertir mayores recursos en el gasto social redunde en beneficios para el bienestar de la población. Esto, a su vez, conlleva en el mediano y largo plazo una disminución de la inseguridad y una reducción de los factores que potencian la violencia.

## VI. CONCLUSIONES

Los dos interrogantes que guiaron esta reflexión se referían a la existencia o no de una política de seguridad ciudadana en Colombia y al presupuesto destinado a ésta. Como se evidenció, en Colombia existe un marco legal y constitucional que desarrolla la seguridad ciudadana y el tratamiento alternativo de la violencia y la delincuencia. No obstante, hay serios problemas que involucran a actores nacionales y locales, así como amenazas inmediatas a la seguridad interna que determinan el desarrollo de una política de seguridad con un marcado énfasis en lo militar y en la lucha contrainsurgente, dejando de lado problemáticas igualmente serias que afectan el bienestar de los ciudadanos y que contribuyen a potenciar las diversas manifestaciones de violencia (tanto de tipo político como de otros órdenes) y la inseguridad.

No hay duda de que los esfuerzos importantes en seguridad ciudadana han corrido por cuenta de los gobiernos locales y especialmente de las grandes ciudades. En este sentido, es clave y necesario el desarrollo de una política de seguridad ciudadana clara y amplia, que no solamente considere los aspectos de combate a la violencia y el crimen mediante el incremento de medidas de control, sino que promueva medidas de prevención y rehabilitación, y que considere como parte de sus ejes la política social

como forma de brindar protección y bienestar a la población y como mecanismo de prevención de la violencia y la delincuencia en el mediano y largo plazo.

El viraje hacia una política en este sentido requiere, además de la voluntad política, un cambio en la disposición presupuestal y en los destinos de los recursos asignados al gasto en defensa y seguridad, ya que en los últimos años dicho gasto se ha incrementado para fortalecer las capacidades de guerra de las Fuerzas Armadas.

Desafortunadamente, esperar un cambio significativo como éste en el corto plazo es ambicioso y lejano a los referentes de la realidad, la cual evidencia que por lo menos en el próximo lustro el énfasis de la política de seguridad colombiana continuará centrada en el aspecto represivo y militar de la seguridad –como política contrainsurgente–, dejando a un lado las concepciones amplias de seguridad, consideradas valiosos avances en la consolidación y desarrollo de las sociedades democráticas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, Hugo. *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*. Biblioteca Virtual Nueva Sociedad, 2005. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf>. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- CASAS, Pablo. Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. En RANGEL, Alfredo (ed.). *Seguridad Urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, pp. 4-80.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Indicadores de coyuntura económica*. 2006. Disponible en [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=198](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=198). Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- GONZÁLEZ, Francisco y POSADA, Carlos Esteban. Criminalidad, violencia y gasto público en justicia, defensa y seguridad en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 2001, 3 (4): 78-102.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván. Ni Economía de Guerra, ni Economía del Bienestar. En BORRERO GARCÍA, Camilo y PAREDES HERNÁNDEZ, Natalia (eds.). *Desbacer el Embrujo. Alternativas a las Políticas del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006, pp. 33-38.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Politica\\_de\\_Consolidacion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf). Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Presupuesto en Defensa y Seguridad en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co>. Consultado el 13 de diciembre de 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Logros de la Política de Consolidación en Seguridad y Defensa*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co>. Consultado el 17 de enero de 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2003. Disponible en <http://>

- [www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf)  
Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- RIVAS, Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En RANGEL, Alfredo (ed.). *Seguridad Urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, pp. 81-166.
- TOVAR, Janeth; RIVEROS, Héctor y SOTO, Andrés. El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de la CEPAL*, 1999, 69: 163-180.
- VARGAS, Alejo. La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior. En DONADIO, Marcela (coord.). *Atlas Comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL, 2007.
- VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO, Germán. *El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005. Disponible en <http://www.seguridadydemocracia.org>. Consultado el 13 de diciembre de 2007.
- VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO, Germán. Gasto militar del 2008 crecerá tanto que se teme por finanzas del Gobierno y balanza comercial. *El Tiempo*, 19 de diciembre de 2007. Disponible en [http://www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-3867211.html](http://www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3867211.html). Consultado el 17 de enero de 2008.

## MECANISMOS DE CONTROL SOBRE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL BRASIL

### *Control mechanisms on the private security in Brazil*

Carolina DE MATTOS RICARDO

Universidad São Paulo

✉ [carolricardo@ig.com.br](mailto:carolricardo@ig.com.br)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 53-69]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

RESUMEN: El presente artículo sistematiza los mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil, ya sean éstos legales, institucionales o externos. La sistematización permite evaluar la organización de la estructura de reglamentación y fiscalización, así como la regularización de la prestación de estos servicios. Al final del artículo se dan algunas sugerencias para el perfeccionamiento de ese sistema.

*Palabras clave:* seguridad privada, reglamentación, fiscalización, control, *accountability*.

ABSTRACT: This article systematizes the control mechanisms on the private security in Brazil – the legal as well as the institutional and the external ones. That systematization enables to evaluate the organization of the structure of regulation and fiscalization, as well as the regularization of the provision of these services. At the end of the paper, some suggestions are proposed for the improvement of that system.

*Key words:* private security, regulation, fiscalization, control, *accountability*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo<sup>1</sup> se hará un mapa de toda la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, analizando si esa estructura es suficiente para la dimensión de ese sector del país. Tradicionalmente, la seguridad privada es tratada como un servicio que se expande en virtud de la incapacidad del Estado para promover seguridad pública, siendo ésta la principal forma por la cual se manifiesta el monopolio legítimo de la fuerza física. Sin embargo, cada vez más las actividades de seguridad privada se consolidan como parte del sector de servicios, insertadas en la lógica de mercado, para las cuales hay demanda suficiente para su crecimiento y fortalecimiento. La discusión que se centra en una cuestión de soberanía y en el papel del Estado también se da en el ámbito de la economía y prestación de servicios.

Tales servicios de seguridad han crecido vertiginosamente en el Brasil en los últimos años. Estudios demuestran que, entre 1985 y 1995, «más que se duplicó el personal ocupado en empresas de vigilancia y guardianía en el Brasil» (Musumeci, 1998: 49), lo que correspondió a un aumento del 112%, valor muy superior al del sector de servicios, que creció un 43% en el mismo período (Musumeci, 1998) a pesar de haber tenido un gran desarrollo tecnológico para mejorar y expandir esos servicios. Esa ampliación del sector se ha dado, fundamentalmente, en un escenario en que el crimen y la violencia –principalmente el miedo al crimen y a la violencia– han afectado progresivamente a las personas. Ese escenario también está compuesto por la incredulidad en la capacidad del Estado para promover seguridad, y por la posibilidad de recurrir a formas privadas de solución para las cuestiones públicas.

Sin embargo, se trata de un servicio que crece y se fortalece en la medida en que las personas sienten más miedo, puesto que la criminalidad aumenta y la Policía no logra controlarla. Entonces, además de ese escenario negativo que contribuye a la expansión del sector, es necesario tener en cuenta dos puntos: que existen demandas por seguridad que no le competen al Estado, y que la seguridad privada es creada y reglamentada por la ley, es decir, que es un servicio legal y estructurado dentro de los mecanismos institucionales del Estado brasilero.

Se verifica entonces una ambigüedad. De un lado, hay un servicio de seguridad privada inserto en la lógica del mercado, creado y reglamentado por la ley, que provee demandas específicas de seguridad y que está presente en calles, edificios, condominios, empresas y bancos; este servicio, de alguna forma, provee seguridad y calma un poco el miedo tan creciente en la realidad brasilera. Por otro lado, existe un servicio que acarrea más miedo e inseguridad, una vez que lidia situaciones de tensión,

1. En febrero de 2007 desarrollé una investigación sobre la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, con la cual elaboré mi disertación de maestría para la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. El interés por el tema surgió de la aparente contradicción que existe entre la seguridad privada y el Estado moderno, con su monopolio legítimo de la Fuerza Pública. Este artículo es fruto de aquel trabajo.

desconfianza, violencia y crímenes, al ejercer una actividad que se confunde con el poder de Policía del Estado y para la cual no hay un mecanismo de regulación organizado y estructurado; además, cuenta con funcionarios (armados o no) que no tienen claridad respecto a sus responsabilidades, límites de su desempeño o formación.

A más de esta ambigüedad, es un servicio que plantea una relación confusa entre lo público y lo privado, ya que es notorio que policías se involucran con actividades de seguridad privada, ya sea al realizar «chambas» u ocupando cargos de dirección en empresas de seguridad. La estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre seguridad privada en el Brasil podría ser un mecanismo para mediar esa ambigüedad y la falta de límites claros entre lo público y lo privado. Si existe una estructura de reglamentación sólida y efectiva es posible garantizar que la seguridad privada sea ejercida dentro de límites legales y con mandatos más claros, disminuyendo el riesgo de convertirse en una actividad contraria a la ley y a la seguridad pública de una forma general.

### *I.1. Servicios de seguridad privada en el Brasil*

En el Brasil, los servicios de seguridad privada son definidos por la Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983<sup>2</sup>, y por el Decreto n.º 387/2006 del Departamento de Policía Federal del Ministerio de Justicia. Se consideran servicios de seguridad privada los siguientes: a) vigilancia patrimonial: ejercida dentro de los límites de edificios y construcciones urbanas o rurales, públicas o privadas, con la finalidad de proteger los bienes patrimoniales; b) seguridad personal: ejercida con la finalidad de garantizar la integridad física de las personas; c) transporte de valores: transporte de bienes o valores, mediante la utilización de vehículos comunes o especiales; d) escolta armada: busca garantizar el transporte de cualquier tipo de carga o de valores; e) curso de formación: tiene por finalidad formar, especializar y reciclar los vigilantes.

2. Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983 fue reglamentada por el Decreto Federal n.º 89.056/83 y alterada por las leyes federales n.º 8.863/94 y n.º 9.017/95, respectivamente. Vale aclarar que antes de la promulgación de esta Ley Federal sobre la Seguridad Privada, en el Estado de São Paulo el Decreto Estatal n.º 50.301/68 (alterado por los Decretos Estatales n.º 51.422/69 y n.º 37/72) reglamentaba el artículo 32 de la antigua Ley Orgánica de la Policía (Ley Estatal n.º 10.123/68), cuyo objetivo era organizar el funcionamiento de las guardiánías municipales, guardiánías nocturnas, transportes de valores y vigilantes particulares. Por ese Decreto, las actividades de seguridad privada debían ser fiscalizadas por las comisarías de Policía de los Estados, siendo, por lo tanto, una competencia descentralizada y estatal. Conforme V. CUBAS (2005: 78-79) «Hasta 1983 las empresas de seguridad eran fiscalizadas por los gobiernos estatales, cada uno siguiendo sus propios decretos. Eso se convertía en un impedimento para las empresas que pretendían expandir sus negocios en diferentes Estados. La intención de instalar una filial en otro Estado significaba encontrar un sinnúmero de bloqueos políticos y judiciales que eran superados a través del *lobby* entre empresarios y políticos». En agosto de 2006 fue publicado el Decreto n.º 387/2006 que alteró y consolidó toda la legislación federal sobre seguridad privada en el Brasil.



El Decreto n.º 387/2006 distingue las empresas especializadas de aquellas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad: a) las empresas especializadas son prestadoras de servicios de seguridad privada, autorizadas para ejercer las actividades de vigilancia patrimonial, transporte de valores, escolta armada, seguridad personal y cursos de formación; b) las empresas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad son aquellas no especializadas (objeto económico diverso de la promoción de seguridad privada), autorizadas a constituir un sector propio de vigilancia patrimonial o de transporte de valores.

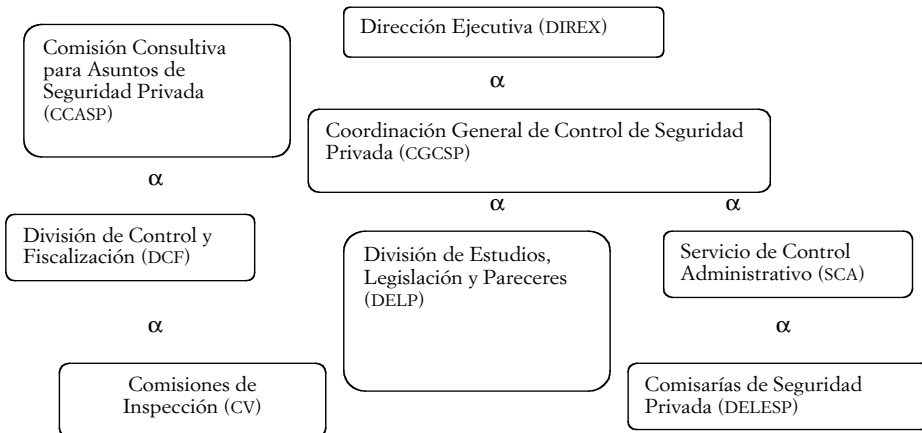
Tanto la Ley Federal n.º 7.102/83 como el Decreto 387/2006 obligan a todo establecimiento financiero/bancario a mantener servicios privados de seguridad, lo que acarrea también la obligación de que tales establecimientos posean un plan de seguridad<sup>3</sup>. Dicho plan debe describir todos los elementos del sistema de seguridad.

## II. ESTRUCTURA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL BRASIL

Hay diferentes tipos de servicios y actividades reconocidos por la legislación brasileña, como los servicios de seguridad privada. Paralelamente, existe una estructura gubernamental y no gubernamental para regular dicha actividad. Es importante comprenderla para evaluar si es suficiente y si desempeña su función de forma satisfactoria.

### II.1. *Departamento de Policía Federal (DPF)*

En Brasil, el órgano responsable de la fiscalización de la seguridad privada es el Departamento de la Policía Federal, ligado al Ministerio de Justicia. Su estructura es la siguiente:



3. Durante una conversación informal con guardias de seguridad de varias agencias bancarias, se identificó que su percepción es la obligatoriedad de presentar el Plan de Seguridad, puesto que es una buena manera de fiscalizar las empresas que prestan servicios a bancos, o los bancos que poseen seguridad orgánica.

La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada (CCASP) es un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva, presidido por el director ejecutivo del DPF, que se reúne, trimestralmente y de forma rotativa, con las diferentes superintendencias de la Policía Federal en los Estados. Esa Comisión está compuesta por representantes de la propia Dirección Ejecutiva (DIREX) del Comando del Ejército, del Instituto de Reaseguros y de las más variadas entidades representativas (laboral y patronal) del sector.

Su atribución es contribuir al perfeccionamiento de las actividades de normalización y fiscalización del sector, examinar y opinar de forma conclusiva sobre los procesos que depuran violaciones a la legislación que regula el sector; además de otorgar la autorización de funcionamiento en lo que se refiere al permiso de adquisición y posesión de armas, municiones y otros equipamientos utilizados por las empresas de seguridad privada. Asimismo, respecto al currículo para los cursos de formación de vigilantes, la Comisión puede opinar sobre la realización de convenios y otras cuestiones referentes a la seguridad privada suscitadas por sus miembros.

Es importante resaltar que, a más de la propia Policía Federal y del Comando del Ejército, todas las demás entidades miembros de la Comisión son representativas del sector de seguridad privada propiamente dicho o del sector bancario. La existencia de la Comisión es algo extremadamente positivo, una vez que permite el perfeccionamiento de la reglamentación sobre el sector y la toma de decisiones por un colegiado compuesto por representantes de la sociedad; sin embargo, no incluye entre sus miembros a organizaciones de otras naturalezas, como por ejemplo las entidades de investigación y protección de los derechos humanos. Además, es preocupante que la Comisión sea responsable de decidir sobre las irregularidades y aplicación de las penalidades, dado que está compuesta, mayoritariamente, por entidades representativas del sector, lo que promueve una especie de «autorreglamentación»<sup>4</sup>.

La responsabilidad sobre regulación, control, coordinación y fiscalización, así como sobre el acompañamiento de las actividades de las Comisarías de Seguridad Privada (DELESP) y Comisiones de Inspección (CV) recae en la Coordinación General de Control de Seguridad Privada (CGCSP), unidad central ligada a la Dirección Ejecutiva de la Policía Federal.

La CGCSP cuenta con la División de Fiscalización y Control de Estudios de Legislación y Pareceres, y la del Control Administrativo. Para desarrollar las actividades de forma más descentralizada en los Estados, existen las DELESP y las CV. En general, las DELESP se encuentran instaladas en las capitales y las CV en las ciudades donde hay comisarías de la Policía Federal.

4. Conforme R. RODRIGUES HERINGER (1992: 79) «Sin querer eximir los sectores directamente interesados en el debate y en la decisión sobre esta materia, creemos, sin embargo, que por tratarse de asunto tan delicado, el aspecto de las irregularidades y puniciones debería ser objeto de decisión de los órganos gubernamentales de fiscalización, no siendo pasible de decisión a través de “autorregularización”, como se parece dar en el ámbito de la Comisión Consultiva».

Según los datos del Sindicato de las Empresas de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escolta y Cursos de Formación del Estado de São Paulo (SESVESP), existen en São Paulo 16 DELESP con sus respectivas Comisiones de Inspección para atender todo el Estado<sup>5</sup>. La DELESP de la capital es la mayor, cuenta con 20 miembros en su equipo, pero sólo tres trabajan con la fiscalización de la seguridad privada (Cubas, 2005: 105). De acuerdo con las informaciones publicadas en la *Revista Tema* (noviembre y diciembre de 2005), hay cerca de 400 policías asignados en el segmento de seguridad privada de la Policía Federal para trabajar en todo el Brasil, incluyendo las DELESP y CV.

## II.2. Actividades de fiscalización y control de la Policía Federal

La estructura institucional de la Policía Federal es insuficiente para garantizar la efectiva fiscalización y control sobre la seguridad privada. El estudio de Muniz y Zacchi informa que

la Policía Federal siquiera dispone de una base de datos informatizada, actualizada y relacionada de los registros de las empresas y de las autorizaciones emitidas para los vigilantes, que permita, efectivamente, ejercer sus atribuciones de control y monitoreo (Muniz y Zacchi, 2005: 120).

Esa producción de informaciones tiene carácter artesanal, lo que dificulta la planificación y gestión. Además de esa limitación, no hay recursos humanos y materiales suficientes para realizar las actividades de fiscalización y control en todo el territorio nacional, aun si se considera el amplio abanico de las atribuciones de la Policía Federal: represión de los crímenes federales; de fronteras; crimen organizado, entre otros. Lo que sucede, finalmente, es la transferencia parcial para las Secretarías Estatales de Seguridad Pública sobre la responsabilidad en la fiscalización de la seguridad privada, por medio de convenios o acuerdos informales (Muniz y Zacchi, 2005)<sup>6</sup>. Otro problema estructural del Departamento de la Policía Federal es la falta de especialización de los policías que actúan en la Coordinación General de Seguridad Privada y su rotación.

5. Éstas se localizan en las siguientes ciudades: Araçatuba, Bauru, Cruzeiro, Campinas, Jales, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, São Sebastião y Sorocaba.

6. Para percibir esa precariedad de estructura, en el año 2006 la Policía Federal implementó un sistema para perfeccionar las relaciones entre el DPF y las empresas de seguridad, eliminando los papeles y realizando transacciones electrónicas con certificación digital y plazos más cortos. Así, el Programa de Gestión Electrónica de Seguridad Privada fue implementado parcialmente. El objetivo es que exista una mejora significativa en los servicios prestados por el DPF, para agilizar procedimientos que antes se demoraban hasta seis meses, en tan sólo 15 días, lo que contribuye a que los policías –que dedicaban parte de su tiempo en trabajos administrativos– puedan hacer servicios de fiscalización *in loco*.

El DPF, a través de su especialidad, busca abarcar el control de la seguridad privada en el Brasil; no obstante, no basta la existencia de la comisaría como organismo de control. Los policías que la integran deben tener tiempo para especializarse; sin embargo, la rotación es grande y pocos policías consiguen especializarse lo suficiente para ejercer con desenvoltura la fiscalización y perfeccionar su sentido crítico en relación con las actividades ejercidas en el sector (Coelho, 2006: 10). A pesar de todo, el DPF elabora un informe anual que contiene algunas informaciones sobre las actividades de fiscalización y control de los servicios de seguridad privada, lo que ayuda a analizar parcialmente el trabajo de fiscalización desarrollado.

Conforme al último informe de actividades del DPF, en el año 2005 había 1.280.147 vigilantes registrados, número que, comparativamente al año 2000, se duplicó (Tabla 1). Es interesante verificar que ese número es mucho mayor de lo que las Carteras Nacionales de Vigilantes (CNV) expedieron. El Decreto que establece la obligatoriedad de la emisión de las CNV es de 1999 y, a partir de ahí, se observa que el total de CNV expedidas no acompaña el de vigilantes catastrados. Esto porque para la emisión de la CNV es necesario que el vigilante compruebe un vínculo laboral, lo que demuestra una diferencia entre los vigilantes registrados, que son quienes pasan por el curso de formación, y los efectivamente empleados, lo que indica un amplio contingente de vigilantes formados pero no empleados, al menos formalmente.

Otro punto significativo acerca de las informaciones compiladas por el DPF sobre su actividad de fiscalización es que los datos no informan si el número de vigilantes por año se refiere a los nuevos vigilantes o si es el total acumulado en cada año. Solamente en el ítem «empresas de seguridad orgánicas registradas» consta la información de que sería el total acumulado, también sin mayores explicaciones. De todos modos, parece raro que en el caso de los «vigilantes catastrados» y «empresas de vigilancia catastradas», cuyos números son altos y crecientes, no sea un valor acumulado. Así, es muy recomendable que el DPF divulgue sus informaciones de manera más clara y precisa.

TABLA I. SERVICIOS PRESTADOS POR EL DEPARTAMENTO DE POLICÍA FEDERAL DEL BRASIL (1998-2005)

Servicios prestados por la CGCSP-DPF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vigilantes catastrados*	280.193	418.694	540.334	730.972	896.049	1.017.740	1.148.568	1.280.147
CNV expedidas (nuevas)*	-	4.427	57.846	186.642	54.894	88.465	91.664	54.979
Empresas de vigilancia catastradas*	1.740	1.502	1.368	1.431	1.555	1.792	2.144	1.727
Empresas de transporte de valores catastradas*	248	251	236	256	273	309	293	305
Curso de formación de vigilantes catastrados*	159	177	178	191	210	241	198	208
Empresas de seguridad orgánica registradas (acumulado)*	718	969	811	910	954	558	1.012	1.308
Vehículos/carros blindados catastrados*	2.764	3.099	3.503	3.916	3.964	4.414	4.474	4.962
Establecimientos financieros catastrados*	8.783	12.067	15.481	17.186	18.429	20.525	21.223	24.228
Revisión de autorización de funcionamiento	-	-	983	1.090	950	936	814	775

\*Datos proporcionados por el SISVIP.

Fuente: Elaboración a partir del Informe anual del Departamento de Policía Federal (2005) y V. CUBAS (2005).

Aun sobre la actuación del DPF en la fiscalización de las empresas de seguridad privada, en la Tabla II se verifica la existencia de una inconstancia en la mayoría de las penalidades aplicadas, con tendencia a la baja en su cantidad entre 2000 y 2005. Hubo también disminución en los valores recaudados con la aplicación de penalidades entre 2004 y 2005. Particularmente, en relación con la clausura de las empresas clandestinas, hubo un aumento entre 2000 y 2004, habiendo ocurrido una baja significativa entre 2004 y 2005.

No existen informaciones sólidas y confiables sobre la dimensión de las empresas clandestinas en el país, no así, al analizarse las informaciones producidas por DPF se constata que es bajo el número de empresas clandestinas cerradas anualmente. La hipótesis para esto es que el DPF actúa solamente por denuncias recibidas sobre empresas que actúan clandestinamente y no desarrollan un monitoreo sistemático que permita acompañar este mercado irregular y fiscalizar más de cerca estas empresas, lo que, sin duda, acarrearía un número mucho mayor de empresas clandestinas cerradas.

Es interesante también prestar atención al número de empresas clandestinas cerradas en el 2004, pues es el mayor entre los seis años. El año 2004 fue muy peculiar: una vez que graves crímenes fueron cometidos por vigilantes de seguridad privada se ganó realce en el debate público, lo que puede ser, al menos en parte, la causa de la mayor cifra de empresas clandestinas cerradas ese año. La Policía Federal pudo haber intentado dar una respuesta más satisfactoria a la opinión pública.

TABLA II. PENALIDADES APLICADAS A LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA, POR EL DEPARTAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL DEL BRASIL (2000-2005)

Tipos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Multas	865	379	59	230	697	454
Advertencias	45	35	2	21	37	23
Cancelación de autorización de funcionamiento	97	65	41	61	77	33
Clausura de empresas clandestinas	97	168	133	77	176	53
Valor recaudado con aplicación de multas, en reales	-	-	-	-	2.870.705,56	2.070.130,25

Fuente: Informe anual del Departamento de la Policía Federal (2005).

Sin embargo, en relación con las armas registradas por las empresas, conforme la Tabla III, ocurrió un considerable aumento entre 2000 y 2005, con un pequeño descenso entre 2003 y 2004. La política de control de armas adoptada en el país pudo haber contribuido para tal aumento, particularmente después de la aprobación del Estatuto del Desarmamiento en diciembre de 2003, con una concentración del registro en 2005, cuando la discusión sobre el control de armas fue intensa por la contribución de la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas, así como con la realización del referéndum sobre la comercialización de armas de fuego y municiones en el país. De todas formas, parece pequeño el número de armas registradas en comparación a la cantidad de empresas catastradas y de agencias bancarias registradas, en las que se tiene, como mínimo, un vigilante por agencia portando armas.

TABLA III. ARMAS REGISTRADAS POR LAS EMPRESAS, BRASIL (2000-2005)

Años	Armas
2000	5.812
2001	8.108
2002	5.231
2003	10.404
2004	7.066
2005	15.908

Fuente: Informe anual del Departamento de Policía Federal (2005).

Otro dato interesante sobre el control ejercido por el DPF sobre la seguridad privada es la comparación entre las agencias bancarias registradas junto al Banco Central y junto al DPF (Tabla IV). Por ley, todas las agencias deben poseer servicios de seguridad y, por lo tanto, registrarse en el DPF. El progresivo aumento del número de agencias bancarias registradas en el DPF y la aproximación con el total registrado en el Banco Central constituye uno de los pocos indicadores que permite validar con relativa precisión la capacidad de fiscalizar el sector de seguridad privada. Lo que indica, al menos en relación con las agencias bancarias, que el DPF ha aumentado su capacidad de control, ya que su registro acompaña el registro del Banco Central.

TABLA IV. AGENCIAS BANCARIAS REGISTRADAS EN EL BANCO CENTRAL Y EN EL DEPARTAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL, BRASIL (2000-2005)

Institución	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Banco Central	23.442	24.795	24.923	24.765	24.729	24.418
Departamento de Policía Federal	15.143	17.186	18.433	20.525	21.223	24.370

Fuente: Informe anual del Departamento de Policía Federal (2005).

### II.3. Otros mecanismos de fiscalización y control

Además de la estructura de la Policía Federal, la seguridad privada posee otras formas de control. Considerando el hecho de que se trata de un servicio prestado por las empresas privadas a los que tengan intereses y/o necesidades y que, por lo tanto, se configure un sector económicamente productivo, otras formas de fiscalización y control naturalmente aparecen.

Los sindicatos, por ejemplo, son órganos que exceden un tipo de control con objetivos diferentes a los de la Policía Federal, pero pueden ser bastante eficaces. Lógicamente, los objetivos que guían el control ejercido por los sindicatos del sector son corporativos, lo que, en principio, no presenta problemas. Si los sindicatos tienen

interés en que el sector se consolide y crezca, una forma de hacerlo es velar por la calidad de los servicios prestados, creando mecanismos de fiscalización y denuncia sobre el mercado clandestino y diseminar informaciones sobre los servicios prestados. Acciones como éstas configurarían un tipo de control muy importante.

Un ejemplo es el SESVESP, entidad sindical patronal del Estado de São Paulo, que divulga en su página *web* una serie de orientaciones sobre cómo contratar correctamente y prevenirse de las empresas de seguridad privada clandestinas. En el inicio de esta página existe una presentación breve de la legislación del sector y luego se da una orientación sobre lo que es una empresa clandestina:

Son empresas que actúan en el mercado, prestando servicios de vigilancia y seguridad sin estar en condiciones legales y técnicas para hacerlo, y provocan un verdadero desorden, perjudicando a las empresas legalmente constituidas. Trabajan en total desobediencia a la Ley provocando innumerables problemas, algunos muy trágicos, informados casi diariamente en la prensa<sup>7</sup>.

El SESVESP describe cómo se hace la contratación de profesionales por esas empresas clandestinas: a) admisión de personas no habilitadas (sin curso de formación en escuela reconocida por la Policía Federal); b) sin verificación de antecedentes criminales; c) sin exámenes de salud física y mental; d) licencia de armas en nombre de persona física; e) sin criterio del mínimo indispensable de escolaridad; f) no se respeta el salario determinado por la categoría; g) sin seguro de vida; h) sin los encargos sociales; i) no abarca las responsabilidades civil y criminal.

Hay aún algunos cuidados básicos para la contratación de una empresa de seguridad privada con menos riesgos. La página web del SESVESP orienta al cliente a conocer la empresa que pretende contratar y los métodos de entrenamiento de sus guardias, visitando la empresa y la academia de formación de los vigilantes. Se sugiere también que se pida un plan de seguridad a la empresa que se pretende contratar, en el que deberán estar especificados el número adecuado de vigilantes que se utilizará y el sistema de alarma adecuado así como otros dispositivos de seguridad que se necesiten, de forma que sea garantizada la incolumidad física de personas o del local donde serán prestados los servicios. Finalmente, se pide exigir el Aval de Funcionamiento y el Certificado de Seguridad, ambos debidamente renovados (sin estos documentos, la empresa no puede funcionar).

El SESVESP posee también un Certificado de Regularidad en Seguridad emitido por una certificadora independiente, con el objetivo de divulgar para el público en general cuáles son las empresas de seguridad privada que prestan un buen servicio. También existe la Federación Nacional de las Empresas de Seguridad y Transporte de Valores

7. Es interesante observar que, a pesar de que en la legislación se especifica sobre la seguridad privada, no hay una definición más material acerca de lo que es la ejecución no autorizada de actividades de seguridad; el sindicato busca construir esa definición. Información encontrada en la página web del SESVESP, visitada el 12 de agosto de 2008: <http://www.sesvesp.com.br/cont01.cfm>.

(FENAVIST), que es la entidad sindical patronal de seguridad privada en el Brasil. La FENAVIST informa que en todos los Estados brasileiros existe un sindicato patronal en el sector, con excepción de Goiás y Tocantins, cuyo sindicato es uno solo.

Los sindicatos de Bahía, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraná, Río Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo cuentan, cada uno de ellos, con una página web propia. Dichas páginas mantienen una estructura muy similar, con informaciones generales sobre convenciones colectivas de trabajo, legislación, noticias del sector, estatuto, área restringida a los asociados y campañas contra las empresas clandestinas.

Existe también la Asociación Brasileira de los Profesionales en Seguridad Orgánica (ABSO) que, en líneas generales, realiza las mismas actividades de los otros sindicatos, pero enfocada en la calificación de los profesionales del sector, creando certificados y dando otras orientaciones y entrenamiento, siendo, en tanto, una asociación laboral.

El sector laboral es representado por la Confederación Nacional de los Vigilantes y Prestadores de Servicios<sup>8</sup>. La Confederación informa que cada Estado del Brasil tiene por lo menos un sindicato de los vigilantes, siendo que en muchos hay más de uno, distribuidos entre las ciudades y/o regiones. En general, el enfoque de los sindicatos laborales es bastante corporativo, y busca la garantía de los derechos laborales en relación con los abusos e irregularidades practicados por los empleadores. Sin embargo, estos sindicatos también se preocupan respecto de las empresas clandestinas al desarrollar campañas e informes sobre cómo hacer una buena contratación y denunciando a estas empresas.

Más allá de los sindicatos del sector, existen aún algunos servicios –como periódicos y revistas– que también contribuyen a la realización de fiscalización y control. Un ejemplo es el portal Segweb, que ofrece una serie de servicios como cursos, informaciones, publicaciones, noticias, entre otros. En el portal Segweb, en agosto de 2006, se divulgó la campaña «Di no a la clandestinidad», cuya principal idea fue ayudar al consumidor a identificar empresas que actúan legalmente en el sector de seguridad.

### III. ANÁLISIS DE REGLAMENTACIÓN, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL SECTOR

Hay un modelo de estructura de reglamentación, fiscalización y control (*accountability*) sobre la seguridad privada, construido en la investigación por el *Vera Institute of Justice*, en agosto de 2000, que produjo tres estudios de caso de *accountability* sobre la seguridad privada en Nueva York, Johannesburgo y en Ciudad de México. El cuadro de tipología elaborado por el *Vera Institute of Justice* permite analizar la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada en el Brasil y evaluar sus aspectos positivos y negativos.

8. Conforme R. RODRIGUES HERINGER (1992: 34) «A pesar de que la profesión sólo haya sido reconocida en 1983, la Asociación Brasileira de los Vigilantes, fundada en 1975, se transformó en una entidad profesional en 1979, contando entonces con cerca de 5.000 socios».



Para construir la tipología, el *Vera Institute of Justice* diseñó la estructura de *accountability* que existe sobre la Policía pública y la dividió en tres grandes bloques. El primero es el control interno, que incluye entrenamiento, políticas de comportamiento, control de irregularidades administrativas e investigación y punición de conductas irregulares. El segundo es el control estatal (control externo), que engloba la fiscalización del trabajo por gestores municipales u otros, proceso de crímenes, reclamos de los ciudadanos, comisiones y comités especiales con la finalidad de fiscalizar, y estatutos específicos que establecen estándares mínimos para la calificación y entrenamiento de los policías. El tercero es el control social (control externo también), que se refiere al monitoreo hecho por los medios de comunicación, organizaciones civiles y de derechos humanos. En seguida se realiza el diseño de la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada, a partir de la comparación con la estructura existente sobre la Policía pública.

Aplicando esta tipología en nuestro análisis sobre la *accountability* de la seguridad privada, inmediatamente está claro que la Policía privada se sujeta a los controles adicionales, a más de aquellos que afectan a la Policía pública (Vera Institute of Justice, 2000: 4)<sup>9</sup>.

TABLA V. FUENTES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOBRE LA SEGURIDAD PRIVADA

Control interno ( <i>Internal control</i> )	Control externo estatal ( <i>State control</i> )	Control externo social ( <i>Social control</i> )	Control del consumidor ( <i>Client control</i> )	Control de las asociaciones del sector ( <i>Trade association control</i> )
Entrenamiento ( <i>Training</i> )	Gestores públicos ( <i>City managers</i> )	Indemnizaciones civiles ( <i>Civil liability suits</i> )	Comités de fiscalización ( <i>Oversight committee</i> )	Licencia de funcionamiento ( <i>Regulation/licensing</i> )
Políticas de comportamiento ( <i>Behavioral policies</i> )	Proceso criminal ( <i>Criminal prosecution</i> )	Medios ( <i>Media oversight</i> )	Poder de dispensar la empresa; poder escoger la empresa y de cambiarla ( <i>Ability to fire security company</i> )	Reglas básicas de calidad y entrenamiento ( <i>Qualification/training rules</i> )
Control administrativo ( <i>Administrative oversight</i> )	Reclamos ( <i>Complaint review boards</i> )	Grupos de la comunidad ( <i>Community groups</i> )		
Unidades de integridad ( <i>Integrity units</i> )	Comisiones especiales ( <i>Special commissions</i> )	Defensores de derechos humanos ( <i>Human rights monitors</i> )		
	Leyes de entrenamiento calificación ( <i>Qualification/training laws</i> )			
Alta aplicabilidad	Aplicabilidad limitada	Alguna aplicabilidad	Alta aplicabilidad	Alta aplicabilidad

Fuente: VERA INSTITUTE OF JUSTICE (2000: 5). Traducción propia.

Más allá de los mecanismos de fiscalización y control existentes sobre la Policía pública mencionados anteriormente, la investigación apunta hacia otros dos aspectos específicos de la seguridad privada: el control ejercido por el consumidor del servicio, que dice directamente la calidad del servicio contratado por el cliente, y el control hecho por las asociaciones del sector (*trade association control*). El cuadro general de mecanismos de *accountability* sobre la seguridad privada es el siguiente:

9. Traducción propia. En el original (VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 2000: 4): «Applying this taxonomy to our analysis of accountability of private police it is immediately clear that private police are subject to additional controls beyond those that affect public police».

Aplicándose la tipología del *Vera Institute of Justice* en la realidad brasilera, obtenemos un análisis de la estructura de *accountability* existente sobre la seguridad privada en el Brasil, que toma en consideración el control externo estatal, el control de las asociaciones del sector, el control interno, el control externo social y el control del consumidor.

### III.1. *Control externo estatal*

En el caso brasilero, el control más fuerte (aunque pudiéramos cuestionar su efectividad y eficiencia) es el estatal legal en comparación con las otras naturalezas de control. La Ley Federal n.º 7.102/83 y el Decreto del Departamento de la Policía Federal del Ministerio de Justicia n.º 387/2006 son los preceptos normativos que establecen toda la forma de funcionamiento del sector de seguridad privada en el país.

Parte de ese tipo de control legal también son las exigencias mínimas para el funcionamiento de las empresas (incluso de instalaciones físicas y equipamientos adecuados), la autorización de funcionamiento propiamente dicha, que debe ser emitida y renovada por el DPF, la aplicación de penalidades, la exigencia de requisitos mínimos y de formación<sup>10</sup> para los vigilantes, la obligatoriedad de las CNV, la exigencia del uniforme para el vigilante, sus derechos y deberes, la responsabilidad de la empresa sobre las armas y pertrechos, y la obligatoriedad y aprobación del plan de seguridad. Aunque no sea posible analizar su impacto, es posible afirmar que la edición del Decreto n.º 387/06 fue un gran avance en la estructura normativa de reglamentación sobre la seguridad privada. Más allá de éstos, la propia Policía Federal, con toda su estructura institucional dirigida hacia la seguridad privada, es un órgano que ejerce control estatal institucional. La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad es también un órgano colegiado que es parte de ese control.

### III.2. *Control de las asociaciones del sector*

Además de la estructura de control externo estatal, otro fuerte tipo de control sobre la seguridad privada en el Brasil es aquel ejercido por las asociaciones del sector. Como se mencionó anteriormente, las asociaciones y sindicatos terminan, además del interés corporativo, ejerciendo control al crear certificaciones para legalizar las empresas que prestan servicios con calidad, y realizan discusiones y debates sobre la calidad del

10. El Decreto n.º 387/2006 posee un anexo que contiene ocho programas de los cursos de formación de vigilantes; éstos son: Programa del Curso de Formación de Vigilante; Programa del Curso de Reciclaje de Formación de Vigilante; Programa de Extensión en Transporte de Valores; Programa de Reciclaje en Transporte de Valores; Programa del Curso de Extensión en Escolta Armada; Programa de Reciclaje en Escolta Armada; Programa de Curso de Extensión en Seguridad Personal; y Programa del Curso de Reciclaje en Seguridad Privada.

servicio. Las asociaciones laborales, al presionar a las empresas, también fiscalizan el sector exigiendo calidad de trabajo a los vigilantes. Ambas, patronales y laborales, junto con las otras asociaciones y servicios, ejercen control y fiscalización cuando alertan a los consumidores sobre los riesgos de las empresas clandestinas, orientan sobre cómo hacer una buena elección de la empresa a contratar y ponen en debate público el problema de las clandestinas.

### *III.3. Control interno*

En relación con el control interno, no se dispone de datos que permitan afirmar con alguna seguridad cómo es ejercido. Sin embargo, es posible que existan diferentes tipos de control interno, conforme la estructura de las empresas. Cada una debe tener su política de comportamiento, su forma de controlar irregularidades administrativas, de investigar y punir conductas irregulares.

Es importante resaltar que el Decreto n.º 387/2006 establece que cabe a las empresas averiguar sobre el involucramiento de sus vigilantes en servicio con ocurrencias de crímenes contra el patrimonio y contra la organización del trabajo, realizando un boletín de ocurrencia y otros documentos, y dirigiendo estos papeles al órgano competente de la Policía Federal para que la información sobre el involucramiento (comprobado) de determinado vigilante con crímenes sea informado a otras empresas de seguridad a nivel nacional. O sea, hay un «mixto» de apuración interna con encaminamiento externo para la Policía Federal.

### *III.4. Control externo social*

El control social externo es ejercido predominantemente por los medios que divulga noticias siempre que hay problemas de violencia y abusos cometidos por vigilantes, sean ellos regulares o irregulares. Otro tema bastante divulgado es el involucramiento de policías con la seguridad privada mediante «chambas», como en cargos de director o propietario de alguna empresa. Las entidades de derechos humanos también ejercen algún control, pero esto es poco en comparación con la fiscalización que ellas ejercen sobre la Policía pública.

### *III.5. Control del consumidor*

El control externo ejercido por el consumidor es común a la actividad de prestación de servicios en general. Hay canales creados por las empresas para atender a las demandas y reclamaciones al oír críticas y sugerencias de los clientes. Los servicios de atención al consumidor y la posibilidad de la empresa contratante de servicios de seguridad privada de deslindarse de la prestadora de servicios constituyen una fuerte presión para que el servicio sea bien ejecutado.

En la investigación realizada en el 2003 por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul sobre la calidad de servicios en tres empresas de seguridad patrimonial del Paraná (Santa María: 2003) se observa que los clientes investigados exigen en creciente grado de importancia: tecnología; calidad en la estructura de la organización de la empresa y calidad en la atención.

#### IV. CONCLUSIONES

Aparentemente, el embrión de un modelo de *accountability* en el Brasil está instalado. Sin embargo, aún falta una estructura real para que pueda funcionar correctamente y consolidarse. La publicación del Decreto n.º 387/2006, al menos en el plano legal, significó un gran avance. Para eso, la legislación puede ser perfeccionada. Además del control administrativo, es necesario establecer límites y metas más precisas sobre el contenido y la forma de las actividades de seguridad privada. También hay una serie de actividades de seguridad privada no regidas por la Ley Federal n.º 7.102/83 ni por el Decreto n.º 387/06, y no hay una legislación específica que las regule y las convierta en actividades irregulares. Esto acarrea una situación bastante delicada desde el punto de vista de la calidad de los servicios prestados y de la capacidad de fiscalización, una vez que estos servicios existen pero no son controlados ni fiscalizados, ya que son considerados irregulares (o se someten a algún otro régimen legal). Así, es importante que la legislación nacional sobre seguridad pase por nuevas revisiones, en el sentido de incluir otras formas de prestar servicios privados de seguridad.

La edición del Decreto n.º 387/06 ya fue un avance en esa dirección, pues, aunque no haya ampliado el papel de servicios, trajo principios y la idea de una Policía más amplia de seguridad por la cual son responsables el poder público, empleados y empleadores, además de detallar los currículos de los cursos de formación. El Decreto definió también en el artículo 148 un procedimiento administrativo para la clausura de empresas que ejecuten actividades no autorizadas de seguridad privada, bien como se estableció en el artículo 127, inciso I, la pena de cancelación de la autorización de funcionamiento a las empresas cuyos objetivos o conductas indiquen la práctica de actividades ilícitas, contrarias, nocivas o peligrosas al bien público y a la seguridad del Estado y colectividad. Sin embargo, otros cambios legislativos pueden contribuir aún más. Ejemplificar tipos de prácticas ilícitas verificadas de forma recurrente en las actividades de seguridad privada puede ser una forma de dar más materialidad al artículo 127, inciso I, por ejemplo.

Además de la fiscalización administrativa sobre los aspectos de regularidad formal prevista en la ley y realizada por la Policía Federal, es necesario construir parámetros valorativos sobre cómo la seguridad privada debe ser ejecutada, no sólo para las empresas sino para todos aquellos que dan ese tipo de servicio, incluyendo los autónomos que, como se observó, son responsables por los abusos en el ejercicio del trabajo.

Es necesario, por lo tanto, incrementar la posibilidad de fiscalización con base en aspectos materiales, construyendo el contenido de la seguridad privada por lo que

efectivamente compone esa actividad y con límites claros: cuándo y por qué una persona debe ser impedida de entrar en determinado local; qué produce una situación sospechosa; cómo tratar a un agresor dentro de un establecimiento; cuándo y cómo involucrar a la Policía en las ocurrencias; y privilegiar técnicas no letales en el uso del armamento. Es necesario tener claro, además, los criterios de selección de los guardias tales como fuerza física, dominio de artes marciales y truculencias. La fiscalización de aspectos materiales debe tener parámetros claros sobre el uso indebido de la fuerza.

La alteración legal, no obstante, es apenas una parcela de las alteraciones necesarias. Es preciso reestructurar la Policía Federal para el ejercicio de la fiscalización y control sobre la seguridad privada. Es importante que la Coordinación General de Control de Seguridad Privada sea más estructurada, y cuente con un efectivo mayor, especializado y sin rotación, para que sea posible consolidar un trabajo de fiscalización más continuo. Es preciso también evaluar si el control tan centralizado en la Policía Federal no puede ser reformulado, por ejemplo, mediante la creación de un sistema integrado y organizado con las policías estatales, diferente de la descentralización del control que había antes de 1983, pero que garantice mayor disciplina en la fiscalización.

Es necesario también dotar a la Policía Federal de capacidad de fiscalización sistemática de las ilegalidades practicadas en el sector, lo que es diferente de aquella relativa y puntual que ocurre actualmente. La Policía Federal requiere ser capaz de anticipar las ilegalidades con una actuación preventiva más amplia a partir de la creación de un banco de datos organizado y de actividades *in loco* más planeadas y sistemáticas. Para eso, es importante integrar las diferentes policías estatales para analizar los tipos de ocurrencias registradas, al involucrar vigilantes y empresas, entender qué crímenes cometen los policías involucrados con la seguridad privada, y pasar a controlar también las ilegalidades.

Puede ser interesante alterar la composición de la Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada, de forma que se involucren profesionales de otras áreas, representativos de organizaciones de derechos humanos y así alterar el contenido de las discusiones con menos procedimientos.

Finalmente, es importante potenciar las actividades de certificación y campañas promovidas por las entidades representativas del sector e involucrar cada vez más a la sociedad civil y los medios en la discusión y monitoreo calificados sobre los servicios de seguridad privada, incentivando la concienciación sobre los riesgos de contratar actividades irregulares y creando mecanismos de responsabilidad solidaria entre empresa irregular y el contratante.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- COELHO, Fernando da Cruz. *Estudo da política institucional da segurança privada, um estudo comparado. Monografia de conclusão do Curso de Especialização*. Minas Gerais: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- CORTES, Vanessa de Amorim. *A participação de policiais militares na segurança privada. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2004.
- CORTES, Vanessa de Amorim. *Espaço urbano e a segurança pública: entre o público, o privado e o particular. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. *A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2002.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. *Segurança privada. A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2005.
- MUNIZ, Jaqueline y ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. En ESCOBAR, Santiago (ed.). *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Nueva Sociedad, 2005.
- MUSUMECI, Leonarda. *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 1985 a 1995*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
- Revista Tema*, 2005, 182. Disponible en <http://www.serpro.gov.br>. Consultado el 14 de octubre de 2006.
- RODRIGUES HERINGER, Rosana. *A indústria da segurança privada no rio de janeiro. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1992.
- SANTA MARIA, José Nunes. *Qualidade em serviços: um estudo multicaso em três empresas de segurança privada em Curitiba/PR. Trabalho de conclusão do curso de mestrado profissionalizante em Engenharia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia, modalidade profissionalizante, ênfase em gerência de serviços*. Porto Alegre: Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2003.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE. *The public accountability of private police, lessons from New York, Johannesburg and Mexico City*. New York: Vera Institute of Justice, 2000.

# LOS COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

## *The economic costs of violence in El Salvador*

Carlos ACEVEDO

PNUD El Salvador

✉ [carlos.acevedo@undp.org](mailto:carlos.acevedo@undp.org)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 71-88]

Fecha de recepción: septiembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

**RESUMEN:** Este trabajo efectúa un ejercicio de cuantificación de los costos económicos asociados a las diversas manifestaciones y consecuencias de la situación de violencia prevaiente en El Salvador, utilizando información para 2007. Tales costos son clasificados en cuatro grandes categorías: i) costos en salud; ii) costos institucionales (legales, judiciales y policiales); iii) costos preventivos en seguridad privada; y iv) pérdidas materiales. Los resultados de las estimaciones efectuadas indican que, en dicho año, la violencia impuso sobre El Salvador un costo económico equivalente a 10,9% del Producto Interno Bruto (PIB) y a más del doble de las asignaciones presupuestarias para Educación y Salud.

*Palabras clave:* violencia, criminalidad, tasas de homicidios, inseguridad ciudadana, costos económicos.

**ABSTRACT:** This essay carries out an accounting exercise on the economic costs derived from the violence situation which prevails in El Salvador, using information for 2007. Those costs are classified into four main categories: i) costs on health; ii) institutional costs (legal, judiciary and police); iii) preventive costs for private security; and iv) material losses. The results from the estimations performed indicate that, in 2007, the different expressions and consequences derived from the violence situation imposed on El Salvador an economic cost which was equivalent to 10,9% of Gross Domestic Product (GDP) and more than twice the combined budget allocations to Education and Health.

*Key words:* violence, criminality, homicide rates, citizen insecurity, economic costs.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es efectuar un ejercicio de contabilidad de los costos económicos que la violencia impone sobre El Salvador. Tales costos abarcan una amplia variedad de categorías, que van desde los costos preventivos en que la sociedad incurre para minimizar el riesgo de la violencia y amortiguar su eventual impacto (por ejemplo, el gasto privado en seguridad y los seguros de vida o contra robos) hasta los costos incurridos como consecuencia de la ocurrencia de hechos de violencia (costos médico-hospitalarios de las víctimas, costo de oportunidad de las vidas perdidas y de la pérdida de producción, costos intangibles derivados del daño psicológico, entre otros), pasando por los costos institucionales (legales, judiciales y policiales) incurridos para prevenir y/o combatir la violencia. El ejercicio de cuantificación utiliza datos de 2007 y aplica la metodología desarrollada en un estudio previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005).

Desde hace muchos años, la violencia, la delincuencia y la inseguridad constituyen uno de los temas de mayor preocupación de la sociedad salvadoreña. Con tasas de homicidios superiores a 60 muertes por cada 100.000 habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina y del mundo. El auge de la violencia, y la elevada percepción de inseguridad que la acompaña en la mayoría de la población, afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas e inciden negativamente en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA) señalaba que «la situación de crimen e inseguridad sigue siendo motivo de enorme preocupación ciudadana, aunque no predomina decisivamente como sucedió a finales de 2006» (IUDOP, 2007). Consultados sobre la situación delincencial en el país a finales de 2007, más de la mitad de las personas encuestadas (52,4%) aseguraron que la violencia aumentó respecto al año anterior. Por otra parte, el 19,4% de la ciudadanía declaró haber sido víctima de un hecho delincencial en forma directa, con lo cual se mantiene la tendencia al alza en los porcentajes de victimización registrados por el IUDOP en años recientes.

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal (IML), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC), en 2006 se registraron 3.928 homicidios a nivel nacional, lo cual implicaría una tasa de casi 68 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>1</sup>, esto es, 6,8 veces la tasa considerada «epidémica» por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>2</sup>. En 2007, el número de

1. Estas cifras ajustan las tasas de homicidios con base en la información preliminar del Censo de Población de 2007.

2. De acuerdo con la OPS, un índice «normal» de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Cuando el índice de homicidios excede de 10, una sociedad se enfrenta a un cuadro de criminalidad «epidémica». Ésta es la situación de El Salvador y de la mayoría de países de América Latina.



homicidios habría disminuido a 3.491, con lo cual la tasa correspondiente también se habría reducido a poco más de 60 homicidios por cada 100.000 habitantes. Aun así, tal tasa sitúa a El Salvador a la cabeza de los países más violentos del continente (Tabla I).

TABLA I. TASAS DE HOMICIDIO EN AMÉRICA LATINA  
 (HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES)

País/región	Tasa
América Latina (2003-2006)	24,8
México (2003) a/	28,7
Centroamérica (2006)	36,6
Belice (2006) b/	33,0
Guatemala (2006) b/	45,2
El Salvador (2006) b/	67,8
Honduras (2006) b/	42,9
Nicaragua (2006) b/	12,5
Costa Rica (2006) b/	7,7
Panamá (2006) b/	11,3
República Dominicana (2006) b/	23,6
Sudamérica (2003-3005)	22,6
Países andinos (2003-2005)	29,4
Colombia (2005) a/	43,0
Ecuador (2005) a/	16,8
Bolivia (2003) a/	18,1
Perú (2003) a/	5,1
Venezuela (2005) a/	41,2
Cono Sur (2005)	4,7
Argentina (2005) a/	5,7
Chile (2005) a/	2,0
Uruguay (2005) a/	5,6
Brasil (2005) a/	24,0
Paraguay (2005) a/	16,1

Fuentes: a/ *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*.  
 b/ Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer término se hallan las vidas perdidas, principalmente de personas jóvenes. En el 80,4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. La violencia y la criminalidad implican también costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida, los cuales tienen una enorme incidencia en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al

afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. Según el *Enterprise Surveys 2006* del Banco Mundial, los empresarios salvadoreños consideran que la criminalidad y la delincuencia constituyen, por mucho, el principal obstáculo para invertir y hacer negocios en El Salvador. La carga económica asociada con el fenómeno de la violencia incluye los costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad como un todo, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias.

La estructura del trabajo consta de cuatro secciones. En la primera sección se efectúa una breve revisión de algunos de los principales factores generadores de la situación de violencia en El Salvador. En la segunda sección se presentan algunas consideraciones metodológicas generales para la medición de los costos económicos de la violencia. La tercera sección aborda la estimación de los costos económicos que la situación de violencia impuso al país en 2007. La cuarta sección concluye con la agregación de tales costos y unas breves reflexiones sobre las limitaciones que la situación de violencia supone para el desarrollo de El Salvador.

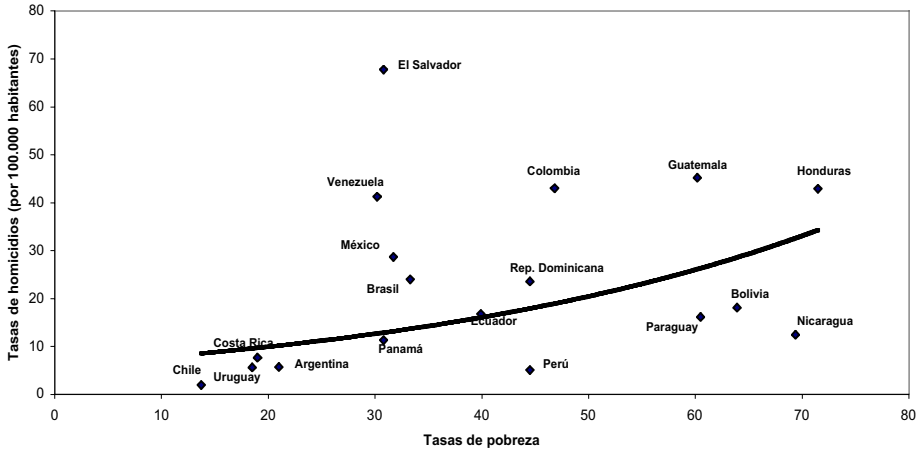
## II. LA ETIOLOGÍA DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

La violencia en El Salvador es un fenómeno multicausal arraigado en una diversidad de factores y en el cual confluyen diversas dinámicas. No obstante las dificultades metodológicas para lograr una categorización adecuada de las variables generadoras de violencia, éstas pueden agruparse en cuatro categorías: i) variables relacionadas con las condiciones generales de pobreza e inequidad; ii) dificultades de acceso a educación y falta de oportunidades laborales, particularmente para la inserción de la población joven en el mercado de trabajo (tasas de desocupación y subempleo juvenil); iii) factores asociados con la expansión del crimen organizado y el fenómeno de las pandillas o maras; y iv) debilidades del marco institucional para enfrentar el problema de la violencia con un enfoque preventivo efectivo.

La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota a la mayoría de países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población, pero esa relación no es en modo alguno mecánica o lineal. Los datos muestran una correlación apreciable entre las tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, pero en el caso de El Salvador –y de los países más violentos del continente– las tasas de homicidios se encuentran muy por encima de lo que sería de esperar dadas sus tasas de pobreza (Gráfico 1). Más que la pobreza por sí misma, es la inequidad social, combinada perversamente con otras condiciones económicas, políticas y sociales, lo que explica las mayores expresiones de violencia en América Latina<sup>3</sup>.

3. Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir los niveles de violencia. Por ejemplo, P. FAJNZYLBER,

GRÁFICO I. CORRELACIÓN ENTRE TASAS DE HOMICIDIO Y TASAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA (2003-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tabla I y CEPAL (2007).

Entre los otros factores sociales que contribuyen a crear un contexto propicio a la violencia destaca el desempleo juvenil, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abandonado la escuela, el cual ha sido asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007). Universalmente, la mayor parte del crimen callejero es cometido por hombres entre los 15 y 24 años, a menudo contra sus coetáneos. Mientras más alta es la proporción que este segmento demográfico representa dentro de la población, más grande es el número de perpetradores y víctimas potenciales en la sociedad, manteniendo constantes las otras variables.

En el caso de El Salvador, la tasa de desempleo abierto entre los jóvenes de 15-24 años en 2006 era 12,4%, comparada con una tasa de desempleo en la Población Económicamente Activa (PEA) total de 6,6%, de acuerdo con datos de la más reciente Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Por otra parte, el 50% de los jóvenes de 15-24 años estaban subempleados. Al sumar ambas tasas, resultaba que aproximadamente 62 de cada 100 jóvenes de 15-24 años estaban desempleados o subempleados. La combinación de jóvenes excluidos, que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales propicia que este segmento importante de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.

D. LEDERMAN y N. LOAYZA (2001) encontraron en una investigación sobre 45 países que la desigualdad elevada está positiva y significativamente correlacionada con las tasas de homicidios.

En ese contexto, el crecimiento de las bandas de jóvenes delincuentes, organizados en «maras», ha recibido creciente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe en el que se evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300.000 y que está ascendiendo (USAID, 2006). Según dicho informe, El Salvador registra una tasa de 180 pandilleros por cada 100.000 personas. A su vez, la relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados con las migraciones, como la transculturización de las pandillas y las deportaciones. Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, a medida que Estados Unidos ha endurecido sus políticas de inmigración. De acuerdo con datos del *U.S. Homeland Security*, en el año 2005 El Salvador habría registrado una tasa de 45 deportados por cada 100.000 habitantes, la más alta en Centroamérica.

Adicionalmente, la problemática interna de violencia e inseguridad en El Salvador –y sus vecinos centroamericanos– se ha visto crecientemente expuesta durante la última década a las presiones exógenas del crimen organizado (particularmente del narcotráfico) debido a su ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores. Se considera que Centroamérica constituye una zona de tránsito por donde pasa el 88% de la cocaína que se consume en Estados Unidos (ONU, 2007). El hecho de que las ganancias del tráfico de drogas sobrepasan por mucho los recursos con que los gobiernos centroamericanos cuentan para combatir el narcotráfico limita considerablemente la capacidad de éstos para hacerle frente a tal problemática.

A los factores anteriores se ha sumado en El Salvador la debilidad institucional y la adopción de políticas que han privilegiado la adopción de un enfoque de «mano dura» frente a la delincuencia. En julio de 2003, el gobierno de El Salvador promulgó una Ley de «Mano Dura», a la cual siguió otra Ley de «Súper Mano Dura» en agosto de 2004. En virtud de tal legislación, se confirieron a la Policía Nacional Civil (PNC) amplias facultades para encarcelar a un sospechoso hasta por la simple presencia de tatuajes. Bajo el régimen de la «Súper Mano Dura», en tan sólo un año la PNC arrestó a 11.000 personas acusadas de pertenecer a las maras. Sin embargo, el número de homicidios, lejos de disminuir, aumentó un 80 por ciento en tres años. Al mismo tiempo, la aplicación de dicho enfoque generó otros efectos colaterales contraproducentes. El principal de ellos fue el incremento de la presión sobre el sistema carcelario, que ya en 2002 era considerado el más superpoblado de la región. La población privada de libertad creció considerablemente, alcanzando en 2007 un total de 16.145 personas, encerradas en 24 prisiones que tenían una capacidad real para la mitad de reos.

Por otra parte, existe en el país una percepción generalizada de que la policía es incompetente (cuando no corrupta e infiltrada por el crimen organizado) y de que el sistema judicial es incapaz de procesar y condenar a los delincuentes, lo cual retroalimenta la criminalidad. Un estudio comisionado por el PNUD encontró que, de 1.020

homicidios cometidos en 2005 en los tres municipios más grandes del país (San Salvador, San Miguel y Santa Ana), apenas el 3,8% fueron plenamente esclarecidos y los autores recibieron sanciones, esto es, el 96,2% de los homicidios quedaron impunes (Blanco y Díaz, 2007).

### III. ACOTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA MEDICIÓN DE LOS COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA

En principio, los «costos económicos» de la violencia se refieren a todas aquellas erogaciones en las que una sociedad debe incurrir ya sea para prevenir y combatir situaciones de violencia o para enfrentar las consecuencias que derivan de hechos de violencia, ya sea para tratar a las víctimas (por ejemplo, costos hospitalarios) o lidiar con los victimarios (por ejemplo, costos policiales o judiciales para perseguir y procesar a los delincuentes). Inevitablemente, la tarea de cuantificar la carga económica que la violencia impone sobre una sociedad implica adoptar una perspectiva contable, que aspira a sumar todos los costos asociados con dicho fenómeno, directos e indirectos, tangibles e intangibles, hasta donde lo permitan los datos disponibles. Dada la diversidad de las manifestaciones de la violencia, así como la multidimensionalidad de sus efectos, esta tarea es sumamente difícil. Metodológicamente, existen diversos enfoques para medir los costos económicos de la violencia y las estimaciones pueden variar considerablemente dependiendo de las metodologías y supuestos que se adopten.

El primer problema práctico que ese esfuerzo de cuantificación debe enfrentar consiste en que el rango de individuos y organizaciones afectadas por la violencia es mucho más grande de lo que convencionalmente se considera. Incluye a las víctimas individuales y sus familias, los gobiernos centrales y locales, los contribuyentes de impuestos, los ofensores y sus familias, y las empresas, entre otros. Las víctimas encaran los costos de las consecuencias de la violencia a través de la propiedad robada, dañada o destruida, así como del costo de oportunidad del tiempo empleado en lidiar con los efectos de la violencia, además del impacto emocional y físico de ésta, y de los costos directos e indirectos en que se refleja este impacto (costos de atención médica-hospitalaria, pérdida de productividad, entre otros).

Las víctimas potenciales sobrellevan los costos en anticipación a la posible ocurrencia de un hecho de violencia, por ejemplo, a través de medidas encaminadas a reducir el riesgo de victimización (mediante gasto privado en seguridad, conductas precavidas, iniciativas comunitarias de carácter preventivo, entre otras); medidas para reducir las consecuencias de la victimización (seguros de vida, por ejemplo), así como a través de la reducción de la calidad de vida y el temor a la violencia. En las zonas de alto riesgo delincencial, la violencia involucra distorsiones económicas más amplias, tales como la reducción en las compras, los servicios, la instalación de agua potable y luz, así como las oportunidades de empleo.

La sociedad en su conjunto sobrelleva los costos de los recursos destinados a la aprehensión, juzgamiento y sanción de los ofensores a través del sistema de justicia

criminal, el cual involucra el servicio de policía, cortes y magistrados, asistencia legal, gastos de prisión, entre otros. Otros efectos de la violencia que imponen una carga onerosa sobre la sociedad incluyen el valor descontado de las propiedades robadas, la pérdida de inversiones por causa del clima de violencia, la productividad reducida de las empresas, las reducciones en las tasas de acumulación de capital humano y social, la disminución de las tasas de participación laboral y la transmisión intergeneracional de los comportamientos violentos.

Entre los costos más difíciles de cuantificar están los «intangibles» que derivan del dolor y sufrimiento de las víctimas y sus familiares, de los efectos de largo plazo del abuso infantil y de la violencia contra las mujeres, de la disrupción de la vida familiar, el mayor temor e inseguridad por el clima de violencia, los estilos de vida cambiados, la pérdida de confianza en la comunidad o la ciudad, el alejamiento de las familias y de los negocios de las zonas de alta criminalidad, y otros similares. El sufrimiento emocional de una persona que debe permanecer en su casa, en la noche, por el clima de violencia imperante en su vecindario, o el hecho de que los niños y niñas en una comunidad vean limitadas sus capacidades de desarrollo social, cultural y deportivo y la posibilidad de construir capital social debido a las condiciones de violencia prevalecientes en su entorno, son situaciones a las que no puede asignarse fácilmente un valor monetario, pero que tienen un costo de oportunidad implícito, que en principio podría ser también expresado en términos económicos.

En este trabajo, se aplica la metodología utilizada en el estudio del PNUD (2005). La estructura adoptada para estimar los costos de la violencia en El Salvador es la siguiente: i) costos en salud, desglosados en costos médico-hospitalarios, producción perdida y costos intangibles (daño psicológico); ii) costos institucionales (legales, judiciales y policiales); iii) costos preventivos en seguridad privada y iv) pérdidas materiales (transferencias de propiedad debido a violencia delincencial).

Los datos básicos sobre los diferentes tipos de incidentes de violencia, que sirven de insumo para el ejercicio de contabilidad de los costos de la violencia en el país, han sido tomados de la página web del Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI)<sup>4</sup> y han sido complementados con información proveniente de otras fuentes (PNC, FGR y otras). En su gran mayoría, tales datos se basan en las denuncias interpuestas por quienes han sido víctimas de un hecho de violencia, o por sus familiares o conocidos. Con el propósito de obtener la cuantificación más realista posible del impacto total de los diferentes tipos de violencia, y dada la brecha normalmente existente entre el número de incidentes ocurridos y los denunciados, se han aplicado «multiplicadores» implícitos para proyectar el número de hechos violentos estimados a partir de las denuncias registradas. Los multiplicadores aplicados se han basado en los calculados en el informe del PNUD (2005)<sup>5</sup>. La Tabla II presenta las denuncias de diversos actos

4. <http://www.ocavi.com>.

5. Uno de los principales problemas prácticos que surge cuando se intenta cuantificar los costos asociados a los distintos tipos de violencia consiste en el subregistro de éstos debido a que sólo una fracción de las víctimas denuncia el hecho ante las autoridades o alguna otra instancia. En el caso

de violencia reportadas por la PNC y la FGR, así como los multiplicadores utilizados para estimar los incidentes ocurridos en 2007.

TABLA II. HECHOS DE VIOLENCIA ESTIMADOS, POR TIPO DE DELITO (2007)

Tipo de delito	Número de denuncias	Multiplicador	Incidentes estimados
Homicidio culposo por accidente tránsito	1.161	1,0	1.161
Homicidio	3.491	1,0	3.491
Lesiones	10.298	2,5	25.745
Violación	2.923	3,0	8.769
Extorsión	2.486	2,2	5.469
Robo	9.847	2,3	22.648
Hurto	13.638	2,2	30.004
Robo y hurto de vehículo	3.375	1,6	5.400

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PNC, FGR y del IUDOP.

No está de más subrayar que, aun con el uso de multiplicadores, los incidentes de violencia estimados muy probablemente subestiman considerablemente las dimensiones reales de la violencia. Además de las manifestaciones más visibles de la violencia, como los homicidios y los delitos contra la propiedad, diariamente ocurren otro tipo de agresiones, físicas y psicológicas (como amenazas y coerción basadas en el potencial de violencia física o sexual), de las que se cuenta con datos poco precisos debido al subregistro de este tipo de delitos. Asimismo, la violencia presenta cotidianamente otras caras menos visibles, pero no por eso menos dramáticas. Los sectores más vulnerables de la población salvadoreña sufren las consecuencias de situaciones violentas—que causan sufrimiento agudo y hasta la muerte— a raíz de su condición social y económica. Padecen de la muerte prevenible de infantes y ancianos por falta de servicios sociales básicos; soportan la desintegración familiar forzada al tener que enviar miembros lejos para buscar sustento; y aguantan la inequidad y la exclusión, por ejemplo, al carecer de oportunidades de educación o empleo, y al tener que sobrellevar la pobreza debido a la desigual distribución de los recursos y de las oportunidades.

---

de El Salvador, las encuestas de victimización conducidas por el IUDOP revelan que aproximadamente sólo un 25% de las víctimas de un delito acuden a las autoridades a denunciarlo a nivel nacional; en algunos delitos, ese porcentaje puede ser menor, mientras que, en otros, puede ser mayor.

## IV. ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

IV.1. *Costos en salud*

Analíticamente, los costos en salud ocasionados por la violencia pueden cuantificarse adaptando el enfoque aplicado por Salkeld *et al.* (1996) para desglosar los costos totales de una enfermedad en costos directos, indirectos e intangibles.

Los costos directos surgen de los servicios de salud usados en la prevención, diagnóstico y tratamiento de una enfermedad (en este caso de la violencia) así como de los servicios de rehabilitación. Incluyen los costos privados en que incurre el paciente y su familia y otros recursos públicos. Si la incidencia de la violencia disminuyera, tales recursos podrían ser liberados para otros fines.

Los costos indirectos son provocados por la producción perdida debido a la reducción de la producción y/o productividad causada por el ausentismo del trabajo, la discapacidad temporal o permanente y la mortalidad prematura. La pérdida de producción equivale al valor presente del flujo de ingresos que se habrían obtenido en el curso de la vida productiva de la persona si el acontecimiento violento no hubiera ocurrido.

El tercer grupo de costos, y el más difícil de medir, son los efectos intangibles o psicosociales de la enfermedad. El dolor, el sufrimiento o cualquier otra reducción de la calidad de vida son intangibles y, por tanto, muy difíciles de cuantificar.

## IV.1.1. Costos médico-hospitalarios

El punto de partida para cuantificar los costos directos en salud ocasionados por la violencia lo constituyen las diferentes categorías de incidentes de violencia reportados en la Tabla II, en los cuales existiría, en principio, un componente de lesión física a las víctimas, que requiere de atención médica. En el supuesto de que los incidentes de violencia estén adecuadamente contabilizados, el reto metodológico principal a este respecto consiste en determinar los costos unitarios apropiados para cada categoría de incidente.

En el caso de los homicidios intencionales y de los homicidios culposos por accidente de tránsito, los costos unitarios resultan relativamente bajos, debido a que la mayoría de las víctimas muere en el lugar del incidente o poco después de recibir primeros auxilios médicos. En lo que respecta al costo de atención médica de los lesionados que sobrevivieron a un hecho de violencia, se desagregó el universo de lesionados en tres grandes categorías: lesionados de gravedad, lesionados menos graves que requirieron hospitalización y lesionados leves. Para estimar el costo de atención médico-hospitalaria de los heridos graves, se utilizaron como parámetro de referencia los costos unitarios estimados por los Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES, 2004) para atender a los heridos por arma de fuego en la red hospitalaria nacional en 2003, ajustados por la inflación registrada durante 2003-2007. Para la cuantificación



de los costos médicos de los otros lesionados se utilizaron los costos unitarios calculados en el estudio del PNUD (2005), ajustados por inflación.

TABLA III. COSTOS DE ATENCIÓN MÉDICO-HOSPITALARIA DEBIDOS A DIFERENTES TIPOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS PERSONAS EN EL SALVADOR (2007)

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo promedio (\$US)	Costos totales (millones \$US)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	276	0,3
Homicidio	3.491	276	1,0
Lesiones	25.745	354	9,1
Hospitalizados graves	1.204	4.136	5,0
Otros hospitalizados	3.612	861	3,1
Lesiones leves (atención ambulatoria)	20.929	48	1,0
Violación	8.769	1.200	10,5
Subtotal			30,0
Más: gastos de bolsillo			4,5
Total			34,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y otras fuentes.

En la Tabla III se reportan los costos totales en atención médico-hospitalaria para las personas lesionadas en hechos de violencia delincriminal común en El Salvador durante 2007. A ese monto habría todavía que añadir los gastos médico-hospitalarios incurridos en la atención a las víctimas de actos de violencia sexual, los cuales ascenderían a \$US 10,5 millones. Incluyendo los «gastos de bolsillo» (transporte, exámenes médicos, medicinas, entre otros) en que habrían incurrido las víctimas para recibir atención médica, los costos totales de atención médico-hospitalaria debido a la violencia habrían ascendido a unos \$US 34,5 millones.

#### IV.1.2. Producción perdida

En el caso de los costos de la violencia en términos de la producción perdida, el componente más elevado corresponde, comprensiblemente, al costo de oportunidad de una vida perdida debido a un homicidio<sup>6</sup>. En general, existe considerable variación en el valor monetario asignado a la pérdida de una vida humana entre los estudios que tratan de cuantificar el costo de tal pérdida. En la mayoría de casos, el valor de una

6. Las estimaciones efectuadas en países industrializados indican que los costos de las vidas destruidas representan la mayor parte de los costos medidos de la violencia criminal: en Francia, Australia, Inglaterra y Estados Unidos, el valor de las vidas perdidas representa más del 40% de esos costos (ICPC, 1998).

vida humana es calculado sobre la base de estimaciones de la calidad de vida, el *premiu*m salarial por trabajos riesgosos, y la disposición a pagar por medidas de seguridad, por ejemplo, el comportamiento individual relacionado con medidas tales como el uso de cinturones de seguridad (Boardman *et al.*, 1996). Los valores estimados en diversos estudios se mueven en un rango entre \$US 2,6 millones y \$US 13,7 millones por cada pérdida humana (Miller, 1989; Fisher, Chestnut y Violette, 1989; Viscusi, 1993).

Al igual que en otros estudios empíricos sobre los costos de la violencia, en este trabajo se utiliza el indicador de Años de Vida Saludables Ajustados por Discapacidad (AVISA) para estimar los costos indirectos de la violencia en términos de la producción perdida debido a la discapacidad temporal o permanente y la mortalidad prematura. El costo correspondiente se obtiene multiplicando el número de AVISAS por el PIB per cápita, lo cual equivale aproximadamente al valor presente de los flujos de ingreso monetario que hubiese generado cada víctima de haber vivido saludablemente los años perdidos por un hecho de violencia. El PIB per cápita de El Salvador en 2007 fue aproximadamente 3.513 en dólares corrientes.

TABLA IV. COSTOS DE SALUD POR PRODUCCIÓN PERDIDA  
DEBIDO A ACCIONES DE VIOLENCIA CONTRA LAS PERSONAS, 2007

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo promedio (\$US)	Costos totales (millones \$US)
Homicidio culposo por accidente tránsito	1.161	70.522	81,9
Homicidio	3.491	90.507	316,0
Lesiones	25.745	507	13,1
Violación	8.769	624	5,5
Total			416,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Los cálculos realizados con base en la estructura de edades de las víctimas de homicidios, según los registros del Instituto de Medicina Legal, indican que en 2007 se perdieron más de 100.000 años de vida por causa de la violencia, con un costo económico aproximado de más de \$US 416 millones (2% del PIB) en términos de producción perdida (Tabla IV). Inevitablemente, las estimaciones obtenidas para El Salvador resultan significativamente inferiores a los valores estimados para países de ingresos altos, debido a que tales pérdidas reflejan en última instancia el valor presente de los salarios e ingresos que se dejan de percibir<sup>7</sup>.

7. Aplicando ese tipo de metodología, se ha estimado que el costo de un homicidio promedio asciende a \$US 15.319 en Sudáfrica, \$US 602.000 en Australia, \$US 829.000 en Nueva Zelanda y más de \$US 2 millones en Estados Unidos (WHO, 2004).

#### IV.1.3. Costos intangibles: daño emocional y psicológico

Uno de los componentes más difíciles de cuantificar en la contabilidad de los costos de la violencia lo constituyen los llamados costos «intangibles», los cuales intentan capturar el daño psicológico o emocional causado a las víctimas de la violencia (Hornick, Paetsch y Bertrand, 2002). El cálculo de los costos psicológicos ha sido una práctica común en los casos legales que buscan establecer el valor monetario de la indemnización debida a las víctimas de la violencia. Por lo general, tales costos son significativamente mayores que los costos económicos directos en que incurren las víctimas (Miller, Cohen y Rossman, 1993).

Un posible método para establecer un parámetro de referencia para cuantificar el impacto de la violencia sobre las personas se basa en los montos de indemnización concedidos a las víctimas de un delito por parte de mecanismos de compensación como el Criminal Injuries Compensation Scheme, administrado en el Reino Unido por la Criminal Injuries Compensation Authority. Dicho esquema refleja los costos asociados a distintos tipos de lesiones sufridas durante la acción delictiva y establece la indemnización apropiada sobre la base de una escala de compensaciones para lesiones de gravedad comparable. Tal esquema estipula el pago de una indemnización adicional por la pérdida de ingresos y los costos de cuidados especiales en los casos más serios, y por la pérdida de sustento y apoyo para los dependientes de la víctima en los casos fatales.

Otra técnica comúnmente utilizada para cuantificar el costo intangible de la violencia es la «preferencia expresada» mediante la aplicación de metodologías de valuación contingente (MVC). El uso de esta técnica involucra la encuesta a muestras de la población para descubrir su disposición a pagar (*willingness to pay*, WTP) para reducir el riesgo de sufrir un delito, o su disposición a aceptar (*willingness to accept*, WTA) una compensación por enfrentar un riesgo mayor. Una forma alternativa de preferencia expresada consiste en determinar el monto monetario que una persona estaría dispuesta a aceptar como compensación por sufrir un delito.

TABLA V. COSTOS DEL DAÑO EMOCIONAL CAUSADO POR LA VIOLENCIA  
 CONTRA LAS PERSONAS (2007)

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo promedio (\$US)	Costos totales (millones \$US)
Homicidio culposo por accidente tránsito	1.161	90.727	105,3
Homicidio	3.491	90.727	316,7
Lesiones	25.745	2.419	62,3
Violación	8.769	3.629	31,8
Total			516,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Para la cuantificación de los costos intangibles asociados al impacto emocional de la violencia en este trabajo se han tomado como referencia los valores utilizados por el Departamento del Ambiente, Transporte y las Regiones del Reino Unido (Department of Environment, Transport and the Regions, DETR) y por el British Crime Survey, como una primera aproximación al impacto emocional y físico ocasionado por delitos violentos, sin perder de vista que tales valores están lejos del ideal debido a que tanto las circunstancias como las consecuencias de los incidentes difieren entre sí. Los valores empleados por el DETR y el British Crime Survey han sido ajustados por el diferencial entre el PIB per cápita de Inglaterra y El Salvador, ajustados por la paridad de poder de compra (*purchasing power parity*, PPP). Las estimaciones resultantes se reportan en la Tabla v. El costo total del daño emocional causado por la violencia habría sobrepasado \$US 516 millones (2,5% del PIB).

#### IV.2. Costos institucionales: legales, judiciales y policiales

La Tabla VI registra el presupuesto asignado en 2007 a diversas instituciones del Estado responsables de implementar las políticas de prevención y combate de la delincuencia y la violencia en El Salvador, así como de asistencia a las víctimas de la violencia. Las instituciones incluidas son el Órgano Judicial, la FGR, la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Ministerio de Gobernación en lo que compete a las funciones de seguridad pública (a través de la PNC) y administración del sistema penitenciario. El presupuesto asignado a las diversas instancias gubernamentales involucradas en la prevención y combate de la violencia en 2007 ascendió a \$US 311,2 millones (1,5% del PIB).

TABLA VI. ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LA PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR (2007)

Institución	Millones de dólares	Porcentaje del PIB
Seguridad Pública	184,2	0,9
Órgano Judicial	102,3	0,5
Fiscalía General de la República	15,7	0,1
Procuraduría General de la República	8,0	0,04
Procuraduría de Derechos Humanos	1,0	0,00
Total	311	1,5

Fuente: Presupuesto General de la Nación.

El criterio adoptado para la elaboración de dicho cuadro ha sido el de incluir aquellas partidas presupuestarias que en dichas instituciones tienen que ver de manera más directa con las políticas de prevención y combate de la violencia, y no simplemente registrar todos los fondos asignados a tales instituciones en el Presupuesto General de la Nación. Incluir todos los gastos del sistema judicial y policial dentro de los costos directos de la violencia podría inflar considerablemente las cifras, dado que algunos de esos gastos tendrían de todos modos que efectuarse aun si no ocurriera ningún hecho de violencia.

#### *IV.3. Costos preventivos en seguridad privada*

Los costos preventivos de la violencia también comprenden los gastos en que incurren los hogares y las empresas para instalar mecanismos de seguridad y contratar servicios privados de vigilancia. Tales mecanismos incluyen medidas tales como la adición de chapas y candados a las puertas, el reforzamiento del enrejado en ventanas, patios u otros lugares, la construcción de muros o paredes exteriores adicionales, la instalación de alambreadas de púas, alambres de tipo *razor* e incluso mallas electrificadas y la instalación de alarmas.

Dada la dificultad de obtener información actualizada sobre este tipo de costos, el gasto privado en seguridad se estimó a partir de los cálculos sobre este rubro reportados en el estudio previo para El Salvador del PNUD (2005), ajustados por inflación. Ello implicaría que los gastos totales de las familias salvadoreñas en 2007 para el control y prevención de la violencia habrían alcanzado aproximadamente \$US 160 millones (0,8% del PIB), mientras que los gastos incurridos por las empresas en la adopción de medidas preventivas habrían alcanzado \$US 384 millones (1,9% del PIB).

#### *IV.4. Pérdidas materiales*

La violencia involucra también importantes costos relacionados con la pérdida de bienes o valores debido a diferentes tipos de actos delictivos (robos, hurtos, entre otros). Dado que, en cierto sentido, muchos bienes robados no se pierden para la sociedad como un todo sino que son transferidos de las víctimas a los delincuentes, ha existido un debate sobre si el valor de tales bienes debiera ser contabilizado como una pérdida social o no. Algunos expertos argumentan que, puesto que el valor de los bienes robados es potencialmente menor para los delincuentes que para las víctimas, es sólo la diferencia entre estas dos valuaciones la que debería ser tomada en cuenta como pérdida de bienestar.

Otros estudios, en cambio, aducen que todos los robos de propiedad deberían ser considerados como pérdidas sociales, dado que el tiempo que los delincuentes gastan en actividades ilegales es de hecho una pérdida social y puesto que el valor de los bienes arrebatados debería en el equilibrio ser igual al costo de oportunidad del tiempo de los

delinquentes (Glaeser, 1999). En una línea de argumentación complementaria, otros análisis subrayan que la distinción relevante entre una transferencia y una pérdida social recae en último término en si la transferencia es voluntaria o no. Puesto que un robo involucra una transferencia involuntaria (de parte de la víctima) de propiedad, debería considerarse como un costo para la sociedad.

A efectos de calcular las pérdidas materiales de los hogares y empresas debido a la delincuencia, se utilizaron los costos unitarios estimados en el estudio del PNUD (2005) para los diferentes tipos de delito contra la propiedad, ajustados por inflación y por la variación registrada por el número de esos delitos entre 2003 y 2007. De acuerdo con tales cálculos, las pérdidas materiales debidas a delitos contra la propiedad sufridos por los hogares y las empresas en El Salvador en 2007 habrían alcanzado unos \$US 416 millones (2% del PIB).

## V. AGREGACIÓN DE LOS COSTOS DE LA VIOLENCIA

A partir de las estimaciones de los diferentes componentes de los costos de la violencia, presentadas más arriba, la Tabla VII presenta un resumen de los costos económicos agregados de la violencia en El Salvador para el año 2007. La estructura de costos reportada pretende hacer comparables las estimaciones obtenidas en este trabajo con los costos de la violencia estimados en estudios previos, particularmente con el estudio que el IUDOP realizó en 1998, con datos de 1995, y con el estudio del PNUD (2005), basado en datos de 2003<sup>8</sup>. No obstante, tal comparación debe realizarse con las debidas cautelas habida cuenta de las diferencias metodológicas entre nuestras estimaciones y las de estudios anteriores.

De acuerdo con las estimaciones efectuadas en este trabajo, los costos económicos de la violencia en El Salvador alcanzaron un total de aproximadamente \$US 2.225 millones (10,9% del PIB) en 2007. Como porcentaje del PIB, ésta es una cifra menor que el costo de 11,5% del PIB reportado en el estudio previo del PNUD (2005). No obstante, si bien acá se ha aplicado la metodología utilizada por el PNUD (2005), subsisten entre ambos trabajos diferencias metodológicas que, sumadas a los errores estadísticos de medición, impiden asegurar que la situación de violencia haya disminuido significativamente con respecto a 2003.

Está de más aclarar que las estimaciones reportadas en la Tabla VII son inevitablemente imprecisas. La calidad de la información sobre la cual se sustentan tales estimaciones es buena en algunos casos, pero presenta importantes deficiencias y lagunas en otros. Algunos costos, como los asociados al miedo a la violencia o al impacto de la violencia en los familiares de las víctimas, son extremadamente difíciles de estimar, debido simplemente a la falta de datos o a la falta de técnicas apropiadas para recoger

8. El trabajo del IUDOP (1998) se realizó en el marco de la serie de estudios sobre el impacto económico de la violencia que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) patrocinó en 1996-1997 en seis países de América Latina. Los resultados de estos estudios fueron sistematizados en el trabajo de J. L. LONDOÑO y R. GUERRERO (1999).

tal información. Algunas estimaciones han sido obtenidas sobre la base de supuestos que pueden resultar discutibles o de parámetros que han sido tomados de estudios similares realizados para sociedades bastante distintas de la salvadoreña. Por lo tanto, tales estimaciones pueden resultar sensibles al cambio de supuestos o a mejoras en la calidad de los datos.

TABLA VII. COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

Tipo de costo	El Salvador 1995 (IUDOP, 1998) % PIB	El Salvador 2003 (PNUD, 2005) % PIB	El Salvador 2007	
			Millones \$US	% PIB
Pérdidas en salud	3,7	4,7	953	4,7
Atención médica	0,8	0,3	21	0,1
Años de vida perdidos	2,9	1,7	416	2,0
Daño emocional		2,7	516	2,5
Costos institucionales	4,9	1,8	311	1,5
Seguridad pública		1,0	184	0,9
Justicia		0,8	127	0,6
Gasto privado en seguridad	0,6	2,7	544	2,7
Hogares		0,6	160	0,8
Empresas		2,1	384	1,9
Deterioro inversión-productividad	0,2	0,2		
Deterioro de consumo y trabajo	11,5			
Pérdidas materiales (transferencias)	4,0	2,1	416	2,0
TOTAL	24,9	11,5	2.225	10,9

Fuente: IUDOP (1998), PNUD (2005) y estimaciones propias para 2007.

A pesar de tales limitaciones para su medición, no cabe duda de que la violencia continúa imponiendo una carga onerosa sobre El Salvador y que los recursos que se pierden debido a ella podrían ser aprovechados para fortalecer las capacidades de desarrollo del país y mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población. Lo que El Salvador perdió en 2007 debido a la violencia fue equivalente a más del doble de las asignaciones presupuestarias a Educación y Salud, combinadas. Asimismo, el costo de la violencia equivale a más del doble del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña, los cuales se estimaron en 4,3% del PIB en el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*.

En la medida en que, a través de un aumento de la inversión social, el país incrementa la calidad de su capital humano y mejore la competitividad de su plataforma productiva, podría generar más y mejores fuentes de trabajo, aumentar los ingresos de la población y reducir la pobreza y la desigualdad, erradicando las raíces estructurales que alimentan la situación de violencia. Estimaciones recientes efectuadas por el PNUD (2008) indican que es casi cinco veces más caro mantener a un reo en prisión en El Salvador que proveerle de educación desde primaria hasta bachillerato. Ello subraya de modo dramático la alta rentabilidad social de la inversión en educación y muestra la mayor

eficacia de adoptar un enfoque preventivo para enfrentar la violencia *vis-a-vis* los esquemas de «mano dura» implementados en años recientes. El Salvador no puede darse el lujo de continuar alimentando la vorágine de violencia con los recursos que podría destinar para satisfacer las necesidades básicas de su población y sentar bases más firmes para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo humano.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, Sidney y DÍAZ, Francisco. *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. San Salvador: PNUD, 2007.
- BOARDMAN, Anthony *et al.* *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel y LOAYZA, Norman. *Inequality and violent crime*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001.
- FISHER, Ann; CHESTNUT, Lauraine y VIOLETTE, Daniel. The value of reducing risks to death: a note on new evidence. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1989, 8: 88-100.
- GLAESER, Edward. *An Overview of Crime and Punishment*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- HORNICK, Joseph; PAETSCH, Joanne y BERTRAND, Lorne. *A manual on conducting economic analysis of crime prevention programs*. Ottawa: Canadian National Crime Prevention Centre, 2002.
- ICPC. *Crime Prevention Digest*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime, 1998.
- IUDOP. *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Documento de Trabajo R-338 de la Red de Centros de Investigación (Banco Interamericano de Desarrollo), 1998.
- IUDOP. *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007*. Boletín de Prensa Año XXII, n.º 2. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2007.
- LONDOÑO, Juan Luis y GUERRERO, Rodrigo. *Violencia en América Latina. Epidemiología y Costos*. Documento de Trabajo R-375 de la Red de Centros de Investigación (Banco Interamericano de Desarrollo), 1999.
- MESARES. *Aportaciones a la Epidemiología de las Lesiones por Armas de Fuego, El Salvador 2004*. San Salvador: Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES), 2004.
- MILLER, Ted. *Narrowing the plausible range around the value of life*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1989.
- MILLER, Ted; COHEN, Mark y ROSSMAN, Shelli. Victim costs of violent crime and resulting injuries. *Health Affairs*, 1993, 12: 186-197.
- ONU. *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. Eslovaquia: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007.
- PNUD. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* Cuaderno sobre Desarrollo Humano, n.º 4. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.
- PNUD. *Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2008*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.
- SALKELD, Glenn; MORRELL, Stephen; WEBSTER, F.; TAYLOR, Richard y KERR, Charles. *Economic Cost of Health. Effects of Occupational Exposure to Hazardous Substances*. University of Sydney, Australia: Department of Public Health, 1996.
- USAID. *Central America and Mexico Gang Assessment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development, 2006.
- VISCUSI, Kip. The value of risks to life and health. *Journal of Economic Literature*, 1993, 31: 1912-1946.
- WHO. *The economic dimensions of interpersonal violence*. Génova: World Health Organization, 2004.



LA INTERACCIÓN TRANSNACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL  
CENTROAMERICANA FRENTE A LA VIOLENCIA JUVENIL  
*Transnational interaction of the Central American civil society before  
the youth violence*

Alberto MARTÍN ÁLVAREZ y Verónica DE LA TORRE OROPEZA

*Centro Universitario de Investigaciones Sociales, Universidad de Colima*

✉ [matinal@ucol.mx](mailto:matinal@ucol.mx)

✉ [vdelatorre@ucol.mx](mailto:vdelatorre@ucol.mx)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 89-102]

Fecha de recepción: julio del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

RESUMEN: La violencia juvenil es uno de los problemas sociales más importantes en Guatemala, Honduras y El Salvador. La expansión de las pandillas juveniles ha sido enfrentada por los gobiernos de estas naciones por medio de la adopción de medidas represivas. Las operaciones policiales masivas y la legislación antibandas han sido las principales herramientas utilizadas para tratar de detener el auge de la violencia juvenil, mientras que las medidas preventivas han sido dejadas de lado. Sin embargo, después de cuatro años de implementación de estos planes, los resultados son escasos en términos de un descenso de los niveles de crimen en estas sociedades. Todo ello ha provocado la politización y transnacionalización de las organizaciones que tratan el asunto de la violencia juvenil. Junto a ello, el hecho de que estas políticas hayan sido desarrolladas al mismo tiempo en los tres países ha ayudado a fortalecer lazos entre estas organizaciones.

*Palabras clave:* violencia juvenil, activismo transnacional, América Central, sociedad civil.

ABSTRACT: Youth violence is one of the most important social problems in Guatemala, Honduras and El Salvador. The expansion of the youth gangs has been confronted by the governments of these nations through the adoption of repressive measures. Massive police operations and anti-gang legislation have been the main tools used in the three countries to try to stop the rise of youth violence, while preventive measures has been left aside. However, after four years of implementation of these plans, the results are scarce in terms of a decrease in the levels of crime in these societies. All this facts have provoked the politization and transnationalization of the organizations that are dealing with the issue of the youth violence. Besides,

the fact that these policies have been developed at the same time in the three countries has helped strengthen bonds among these organizations.

*Key words:* youth violence, transnational activism, Central America, civil society.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas sociales más relevantes en América Central desde los primeros años de la década de 1990 es la vivencia diaria de distintas formas de violencia interpersonal en el sentido de lo que Philippe Bourgois (2001) denomina la «violencia cotidiana», entendida como la multiplicación de prácticas y expresiones rutinarias de agresión que tienen el efecto de normalizar la violencia en el nivel microsociedad.

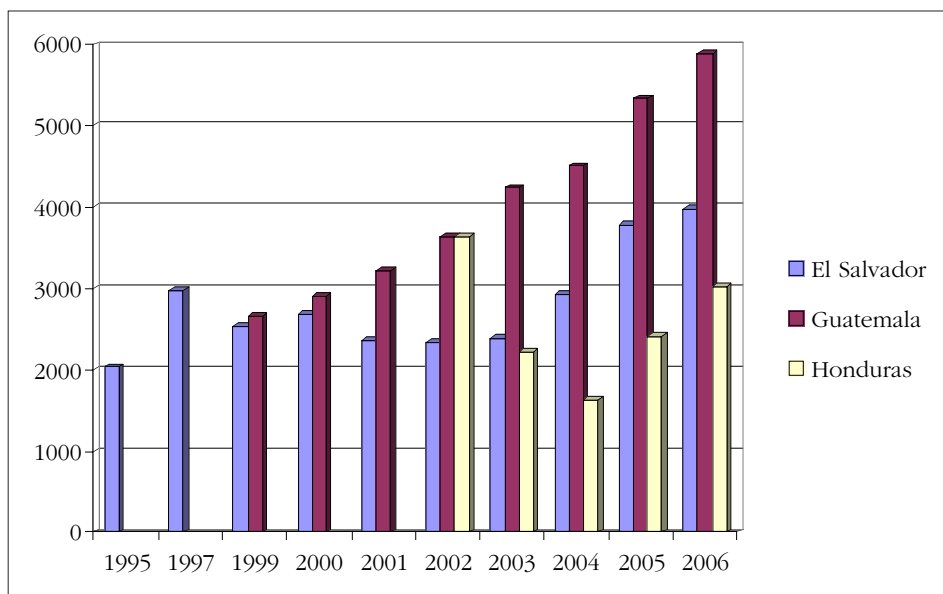
De entre dichas expresiones de violencia destaca sin duda la ejercida por las bandas y pandillas juveniles –las denominadas «maras»– en los países del Triángulo Norte<sup>1</sup>. La expansión de dichas agrupaciones juveniles en los últimos quince años y los niveles de violencia que en ocasiones despliegan las han convertido en «emblemas de la violencia brutal» en términos de Reguillo (2005: 17). Pandillas como la «Mara Salvatrucha» o «Barrio 18» han sido convertidas por los gobiernos y los medios de comunicación de la región en el arquetipo de esta violencia cotidiana y anómica, lo que ha servido para justificar la implementación de políticas de «mano dura» contra el crimen en los países más afectados por esta problemática. Los operativos policiales masivos y la aprobación de legislación antimaras han sido las principales respuestas gubernamentales al auge de la violencia juvenil. Sin embargo, y tras casi cuatro años de implementación de estas medidas en las naciones del área, las cifras de delitos –especialmente de los más graves como el homicidio– no han disminuido (Gráfico 1) y la actividad de las pandillas no parece encontrarse en vías de remitir. Asimismo, y de acuerdo con organizaciones como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2006) o la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD/CEPES, 2006) las detenciones indiscriminadas, la violación repetida de garantías, el aumento de la sobrepoblación carcelaria y la vulneración de los derechos humanos de la juventud más marginada han sido algunos de los efectos de la respuesta gubernamental al auge de la violencia juvenil.

De otra parte, la puesta en práctica simultánea de políticas de mano dura en los tres países del área ha provocado el acercamiento paulatino entre diversas ONG, asociaciones civiles e instituciones académicas que venían ocupándose de la violencia juvenil desde hacía años. La percepción compartida de que las soluciones basadas exclusivamente en la represión policial perjudicaban la labor de prevención de la violencia que estas organizaciones realizan de forma cotidiana, junto a las violaciones a los derechos humanos de los jóvenes que se han venido produciendo por la implementación de la legislación antimaras y la necesidad de generar información

1. Integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras.

alternativa y veraz sobre las verdaderas dimensiones y características de la violencia juvenil en los respectivos países, ha contribuido a la progresiva politización y transnacionalización de la actividad de algunas de estas organizaciones.

GRÁFICO I. EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS.  
NÚMERO DE HOMICIDIOS (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCAVI (2007) y UNODC (2007).

El hito más importante hasta el momento en el desarrollo de este proceso fue la creación en junio de 2005 de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ), que representa un salto cualitativo en los patrones de interacción transnacional entre las organizaciones civiles del área implicadas en la prevención de la violencia de y entre los jóvenes.

A través de una exhaustiva revisión de documentación sobre el tema, este trabajo de carácter exploratorio analiza cuáles han sido los factores desencadenantes del establecimiento de vínculos transnacionales entre dichas organizaciones y cómo ha tenido lugar este proceso. El artículo parte de una relectura de los principales enfoques teóricos sobre el surgimiento de redes y coaliciones transnacionales de la sociedad civil, para continuar realizando un breve análisis de las políticas contra la violencia juvenil implementadas en los países del Triángulo Norte y de la respuesta de la sociedad civil a las mismas.

## II. PATRONES DE INTERACCIÓN TRANSNACIONAL ENTRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: REDES Y COALICIONES

El interés académico por las redes transnacionales de defensa<sup>2</sup> arranca en la década de 1990 del pasado siglo. Constituye por tanto un tópico de investigación relativamente reciente y refleja en cierta forma la interconexión creciente de enfoques provenientes de la Sociología, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en el trabajo de algunos estudiosos. Pese al renovado interés por este objeto de estudio, su aparición no es reciente, sino que como apuntan Keck y Sikkink (1998: 39) se remonta al menos a la tercera década del siglo XIX, donde en el marco de las campañas por la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos surgieron redes entre activistas ingleses y norteamericanos.

Sin embargo, será el surgimiento del movimiento «altermundista» o por la justicia global el que despierte el interés por el estudio de las redes transnacionales de activistas como la expresión de acción colectiva característica del mundo globalizado. Es en este marco donde surgen algunos de los trabajos más importantes desarrollados hasta la fecha, entre los que cabe citar el estudio seminal de Keck y Sikkink (1998) y las aportaciones de David Brooks y John Fox (2002), Patricio Korzeniewicz y William Smith (2004), Donatella Della Porta y Sydney Tarrow (2005), Joe Bandy y Jackie Smith (2005), Thomas Olesen (2005), Sydney Tarrow (2005) y Donatella Della Porta (2007) entre otros.

Hay que destacar que el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink, que constituye ya sin duda un clásico en la materia, fue escrito con anterioridad al surgimiento del movimiento altermundista (las famosas movilizaciones de Seattle tuvieron lugar en 1999 y el Foro Social Mundial se inicia en 2001). Es en buena medida a partir del análisis realizado por estas autoras de donde se han extraído las reflexiones que siguen y que tratan de explicar qué son y cómo se organizan las redes transnacionales de activistas.

Estas redes son a un tiempo estructuras comunicativas, espacios políticos y patrones de interacción donde confluyen, entre otros, organizaciones internacionales, movimientos sociales, iglesias, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales, colectivos, asociaciones e individuos. Sin embargo, implican a un número pequeño de activistas de estas organizaciones, ya que raramente desarrollan movilización de masas. El intercambio y la comunicación entre estos actores al interior de las redes siguen patrones predominantes de horizontalidad y reciprocidad, aunque como señalan Korzeniewicz y Smith (2004: 103) algunas redes y organizaciones se encuentran fuertemente burocratizadas por exigencias organizativas. Una de sus características distintivas es que, a diferencia de las redes epistémicas o las integradas por corporaciones transnacionales, las redes de defensa se definen por la centralidad de valores e ideas y por el uso creativo de la información como principal herramienta para generar contrapoder.

2. Traducción del término inglés *advocacy networks*.

Las redes generan información sobre asuntos relevantes y la movilizan estratégicamente con el fin de introducir nuevos problemas en la agenda de gobiernos y organizaciones internacionales. Con la puesta en marcha de campañas contribuyen a enmarcar problemas de forma comprensible para audiencias masivas buscando presionar a actores políticos poderosos para implementar normas, adoptar políticas o vigilar el comportamiento de dichos actores de acuerdo a reglas establecidas. Siguiendo a Keck y Sikkink (1998), las redes transnacionales responden a la necesidad de los activistas de llevar más allá sus objetivos en contextos en que los canales domésticos de acceso a las instituciones están bloqueados o son ineficaces. Las actividades de *advocacy* son características de causas cuya defensa no provoca movilizaciones de masas.

Otro elemento interesante es el analizado por Korzeniewicz y Smith (2004) en referencia a las posiciones estratégicas que adoptan las redes y coaliciones, dependiendo de si dicha posición consiste en subvertir o en reformar las reglas y procedimientos institucionales. De acuerdo a esta divisoria, estos autores clasifican a las redes en *insider* y *outsider*, si bien reconocen que en realidad todas las redes reúnen elementos de ambas caracterizaciones. Las redes *insider*—las verdaderamente relevantes para el presente trabajo— dan preferencia a las relaciones con los gobiernos y las organizaciones internacionales y priorizan la reforma de las instituciones a través de estrategias de cooperación y colaboración. Por medio de sus conocimientos especializados buscan la reforma de elementos de la agenda política, mientras que las redes *outsider* buscan la ruptura del sistema o la confrontación directa. El hecho de que al interior de una coalición coexistan *outsiders* con agencias gubernamentales se explica para estos autores por el hecho de que de esa forma dichas agencias pueden reforzar sus objetivos con el apoyo de aliados externos, algo que, como se demostrará más adelante, estaría ocurriendo en el caso centroamericano.

En otro plano, hay que destacar que como apuntan Brooks y Fox (2002: 351) las redes conllevan en ocasiones apoyo mutuo entre las diversas organizaciones aunque normalmente se trata tan sólo de apoyo discursivo, habitualmente no existe una ideología ni una cultura compartida entre los miembros de la red y éstos no necesariamente coordinan sus acciones o llegan a acuerdos en acciones conjuntas específicas. Las redes son habitualmente informales y en muchos casos se limitan a la difusión más o menos organizada de ideas e información, pero como apuntan Smith y Bandy (2005: 3) pueden generar la confianza que posibilite el surgimiento de lazos más perdurables entre las organizaciones. La confianza y la rutinización del contacto y la colaboración pueden llevar a que la cooperación se formalice y perdure e incluso pueden desembocar en el desarrollo de estructuras estables.

En este sentido, las coaliciones transnacionales representan un paso más allá, una fase más desarrollada de interacción transnacional entre organizaciones y activistas de distintos países (Brooks y Fox, 2002: 352). En estos casos, junto al intercambio de información y experiencias, existe apoyo mutuo entre las organizaciones que componen la coalición y se desarrollan acciones y campañas conjuntas con objetivos mínimos acordados, aunque habitualmente no existe ni ideología, ni cultura política, ni base social organizada. El hecho de que existan objetivos compartidos posibilita la formación de

coaliciones ya que son necesarios para que la acción colectiva sea efectiva, sostenida y creíble.

De otra parte, y como señalan Smith y Bandy (2005: 7), la formación de coaliciones transnacionales es una empresa difícil y costosa debido a las diferencias entre las diversas organizaciones en lo que respecta a las experiencias políticas, las diversas culturas nacionales, las diferencias de lenguaje y de poder. La supervivencia de las coaliciones transnacionales también plantea no pocos desafíos a los activistas. La competencia por los recursos entre las distintas organizaciones genera tensiones que pueden amenazar la continuidad de las coaliciones si no se toman medidas para reducir los desequilibrios en la disponibilidad de recursos entre las mismas.

### III. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES CONTRA LA VIOLENCIA JUVENIL EN AMÉRICA CENTRAL

A mediados de la década de 1990 las maras y pandillas juveniles se habían convertido en un problema de seguridad pública de primer orden en El Salvador, Honduras y Guatemala, y de importancia relevante –si bien en menor medida– en Nicaragua (Tabla I). Con el avance de la década, las maras «Salvatrucha» y «Barrio 18» fueron adquiriendo presencia en las principales ciudades de las naciones del área y ganando paralelamente notoriedad pública.

TABLA I. MIEMBROS DE PANDILLAS (FUNDAMENTALMENTE SALVATRUCHA Y MARA 18)

País	Miembros
El Salvador	10.500
Honduras	36.000
Nicaragua	2.200
Guatemala	14.000
Total	62.700

Fuente: Adaptado de USAID (2006).

Si bien el grado de responsabilidad que la presencia de las maras ha tenido en el incremento de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía de estos países es incuestionable, existen controversias en cuanto a en qué medida son verdaderamente responsables del incremento de algunos tipos de delitos, y en concreto de los homicidios. Según FESPAD tan sólo el 13,4% de los homicidios cometidos en El Salvador pueden ser adjudicados con completa seguridad a pandilleros, luego en este punto el problema que representan las pandillas ha sido sobredimensionado (FESPAD, 2006).

Sin embargo, los discursos políticos y los mensajes de los medios de comunicación han contribuido a otorgar un papel central a las maras en el debate sobre la inseguridad en las sociedades de la región. De forma paralela y con las pandillas como protagonistas se produjo a lo largo de la década de 1990 una creciente politización de todo

lo concerniente a la delincuencia. La seguridad pasó a ocupar un lugar central en las campañas electorales y la promesa de «mano dura» contra el crimen se convirtió en un *slogan* repetido por todas las formaciones políticas conservadoras del área. Dentro de este discurso, las maras asumieron el papel de «quintaesencia» del crimen y en cierta medida vinieron a ocupar el lugar que otrora les correspondiera a los viejos enemigos del conservadurismo centroamericano –la amenaza comunista, el campesinado indígena o la reforma agraria–.

El discurso de criminalización de un sector de la juventud que representan las políticas de mano dura es a su vez heredero de los planteamientos que guiaron las medidas de «tolerancia cero» implementadas por primera vez por el alcalde neoyorquino Rudolf Giuliani, unas medidas emanadas de las ideas generadas por *think tanks* conservadores como el Manhattan Institute. El principio inspirador de la tolerancia cero es la suposición de que la carrera criminal de un individuo empieza con pequeños (incluso insignificantes) delitos, pero que si éstos se repiten sin un escarmiento adecuado se convierten en el germen de una espiral delincencial imparable. Siguiendo esta lógica, estos delitos deben ser penados duramente si los individuos demuestran reincidencia.

De forma más general las políticas de tolerancia cero significan poner el acento sobre las medidas de política criminal como principal y casi exclusiva forma de enfocar el problema de la criminalidad. Implica utilizar los sistemas judicial y penal para dar respuesta a los efectos de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la desigualdad o el desempleo. Se trata en suma de criminalizar la pobreza evitando de paso reconocer las razones de fondo que están detrás del crecimiento de la criminalidad. En palabras del sociólogo Löic Wacquant:

La política de criminalización de la pobreza busca transformar un problema político, enraizado en desigualdad económica e inseguridad social, en un problema de criminalidad. Y para tratarlo utiliza el sistema policial, carcelario, judicial a fin de no tener que tratar la realidad política y económica que está detrás de él (Wacquant, 2005: 10).

Como ha demostrado David Garland (2005), una de las características de la modernidad tardía es la prevalencia de las políticas de control social sobre las de previsión social, del predominio de una cultura de exclusión y libertades privadas antes que de solidaridad y libertades públicas. En este sentido, el caso centroamericano es tan sólo la expresión extrema de un proceso global. Los cambios provocados por la inserción de América Central a la dinámica de la globalización neoliberal se dieron en el contexto de unos Estados con bajísimos índices de protección social y extremadamente debilitados por los conflictos internos. Los resultados de ello se expresaron en forma de profundización de las distintas esferas de desigualdad, de precarización e informalización laboral, de extensión de nuevas formas de pobreza y de marginalización social de importantes estratos de la población (Tabla II). En la región centroamericana, estas transformaciones se produjeron bajo el control político de partidos conservadores de fuerte raigambre autoritaria que enfrentaron las negativas consecuencias sociales de unos modelos de desarrollo excluyentes –y entre ellas el crecimiento de la delincuencia–, con medidas de política criminal.

TABLA II. DATOS DE DESARROLLO HUMANO  
 EN EL SALVADOR, GUATEMALA, NICARAGUA Y HONDURAS

	Nicaragua	Guatemala	Honduras	El Salvador
Población total en millones* (2005)	5,483	12,700	7,347	6,875
% Población joven* (2000) 15 a 34 años	38,2	33,1	36,1	37,3
% Umbral de la pobreza nacional** (1990-2002)	47,9	56,2	53,0	48,3
% Matrícula de escolaridad* Primaria/secundaria (2002-3)	86/39	87/30	87/ND	90/49
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes*** (2005)	10	36	78	63

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de:

\*CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2005.

\*\* PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

\*\*\*OCAVI (Observatorio Centroamericano sobre la Violencia: [www.ocavi.com](http://www.ocavi.com)), Ministerio de Gobernación de Guatemala.

Enfrentar el efecto para no reconocer las causas, esto es, desconectar el crecimiento de la criminalidad de cualquier causa social o política concreta, es el principio que subyace a las medidas de mano dura. Para generar el necesario consenso social alrededor de aquéllas, los medios de comunicación y los mensajes de los responsables políticos han contribuido a estigmatizar a la juventud de las áreas marginales. De esta forma y lo largo de la década de los noventa, los jóvenes de barriada marginal han sido elevados a la categoría de arquetipo de delincuente en la región –y por ende en toda América Latina–, sin reconocer la verdadera responsabilidad de las políticas gubernamentales en la precarización social y en la marginalización de amplios sectores de la población juvenil. El siguiente paso dentro de esta lógica ha sido implementar planes y promulgar leyes que ofrezcan las herramientas adecuadas a los cuerpos de seguridad para combatir a la nueva amenaza. Las acciones de la policía se han volcado en la persecución de este tipo social y la prueba de ello en el caso centroamericano la constituye el perfil promedio de las personas detenidas en la región que es el de un joven varón de entre 17 y 25 años, de extracción socioeconómica baja, con escolaridad básica y residente en zonas urbanas marginales (Monterroso, 2003: 11).

Tomando en cuenta estos puntos de partida, resulta lógico que las medidas que se han puesto en práctica en los distintos países de la región centroamericana para hacer frente a la demanda de mayor seguridad pública planteada por la expansión de las maras hagan hincapié de forma casi exclusiva en el uso de las fuerzas policiales. Si las maras son consideradas meramente un problema de seguridad pública, las soluciones que se proponen han de provenir de aquellas agencias de los Estados especializadas en la seguridad, esto es, la policía, la judicatura y el sistema penal, en una palabra, del sistema de justicia criminal. Las políticas implementadas por los gobiernos salvadoreño y hondureño han atendido exclusivamente a dictar medidas de excepción que confieren poderes especiales a la policía y que comprometen también a los ejércitos en las tareas de seguridad interna.



Desde el punto de vista del procedimiento, mientras en El Salvador se ha recurrido a la aprobación de leyes de carácter temporal para la implementación de los planes de mano dura, en Honduras se ha recurrido a una reforma del código penal. Ambos países han apoyado sus medidas represivas en este tipo de herramientas legales, mientras que en el caso de Guatemala se ha procedido sin introducir ninguna modificación legislativa. En el caso nicaragüense el problema se ha enfocado de manera diferente, en lugar de un endurecimiento de la represión, se ha optado por medidas de especialización de las fuerzas de seguridad y por enfoques de policía comunitaria como se mostrará más adelante.

Los planes Mano Dura y Súper Mano Dura en El Salvador, Libertad Azul en Guatemala y Plan Escoba en Honduras comparten un mismo planteamiento de fondo. A través de la reducción de la actividad de las maras pretenden reducir los índices de criminalidad en sus respectivas sociedades lo que, al menos en el caso de El Salvador, ha demostrado una eficacia más que dudosa si se tiene en cuenta el incremento en el número de homicidios registrado tras la implementación de los planes de mano dura (ver FESPAD, 2006). Los partidos en el gobierno en El Salvador y Honduras han buscado rentabilizar en términos políticos el problema de la inseguridad ciudadana a través de despliegues policiales espectaculares, promocionando de paso la imagen de unas fuerzas de seguridad tremendamente desprestigiadas por su participación en redes de corrupción y sus conductas lesivas de los derechos ciudadanos.

#### IV. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA FRENTE A LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES: DEL «ASISTENCIALISMO» A LA ACCIÓN TRANSNACIONAL

Frente al enfoque de criminalización de la juventud marginal adoptado por los gobiernos de la región en torno a la cuestión de la violencia juvenil, numerosas ONG, académicos y organizaciones de cooperación internacional comenzaron a tratar de incidir en el diseño de las políticas públicas que se ocupan de esta problemática, haciendo hincapié en la necesidad de la prevención y la rehabilitación como ejes articuladores de dichas políticas.

Buena parte de estas organizaciones cuentan con una amplia trayectoria de trabajo con adolescentes y jóvenes en la región si bien hasta muy recientemente se habían limitado a realizar labores de apoyo y asistencia a jóvenes, dejando de lado labores de *advocacy*. La tradicional ausencia del Estado respecto de las mayorías en América Central ha influido para que muchas de las ONG que actualmente trabajan para revertir la delincuencia juvenil tengan un carácter marcadamente asistencial y caritativo. Sin embargo, la implementación de las políticas de mano dura condujo a algunas de ellas a tratar de incidir en las políticas dirigidas hacia los jóvenes como forma de impulsar su propio trabajo. El hecho de que estas políticas se hayan aplicado de forma casi simultánea en los tres países del Triángulo del Norte ha propiciado el encuentro y el desarrollo de redes de comunicación fluida entre organizaciones entre las que antes ésta no existía, o bien contribuyó a «rutinizar» el contacto entre las que tenían lazos preexistentes. De

la misma forma, la existencia de objetivos comunes –producir un cambio en el enfoque de las políticas dirigidas a combatir y prevenir la violencia juvenil en el nivel regional– y el hecho de trabajar en torno de una problemática transnacional –las pandillas centroamericanas– ha facilitado el que se desarrollen lazos más sólidos entre algunas organizaciones, lo que ha desembocado en la constitución de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ).

## V. ESTRECHANDO LAZOS

El Primer Seminario Taller sobre Iniciativas Gubernamentales para la Represión de Pandillas en Centroamérica, celebrado en San Salvador el 29 y 30 de octubre de 2003 –esto es, pocos meses después de que se iniciaran las medidas de mano dura contra las pandillas en El Salvador y Honduras–, puede ser considerado el primer hito en el establecimiento de relaciones directas entre ONG de la región que trabajan en violencia juvenil. La declaración final del seminario<sup>3</sup>, firmada por 28 organizaciones procedentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, denunciaba la reducción de la cuestión de las pandillas a un problema criminal.

Una muestra de que la activación de la sociedad civil estaba surtiendo efecto en la esfera política fue la convocatoria realizada por el presidente de El Salvador, Antonio Saca, en junio de 2004 a 134 organizaciones públicas y privadas a participar en las mesas de concertación para la elaboración de nuevas políticas públicas de seguridad. El llamado respondió al cúmulo de críticas provenientes de las ONG contra la violencia del Estado para tratar un problema que debía ser abordado –en opinión de aquéllas– desde una perspectiva integral. Sin embargo, a pesar de que en esas mesas las ONG se volcaron a denunciar la falta de coordinación, metodologías, la ausencia de políticas públicas, que condujo al gobierno a crear el componente amable de la mano dura: «mano amiga» y «mano extendida»:

[...] en opinión de muchos sólo fue una estrategia para frenar y aplacar la lluvia de críticas dirigidas hacia el gobierno. Asimismo lo consideraron un espacio a partir del cual se justificaron y ampararon, bajo el escudo de la concertación, algunas reformas penales violatorias de los derechos y libertades civiles que han sustentado el accionar policial contra la pandilla y los jóvenes en conflicto con la ley (Aguilar y Miranda, 2006: 127).

Junto a los encuentros regionales mencionados se realizaron desde 2004 «misiones de reconocimiento» y «giras de intercambio de experiencias». Estos encuentros fueron el primer paso para buscar de manera regional soluciones a la problemática y un medio de aprendizaje entre los participantes sobre lo que las organizaciones de cada país estaban haciendo en la materia. En el informe de las misiones realizadas en enero

3. El texto de dicha declaración final se puede consultar en: <http://www.redlamyc.info/Documentos/>.

de 2006<sup>4</sup> convergen las preocupaciones y las posibles soluciones. Se reitera la necesidad de una atención integral al fenómeno de la delincuencia juvenil; una policía de servicio al ciudadano y no una represiva; el fortalecimiento de experiencias como las «granjas-escuelas» realizada con la intervención del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador (CNSP); y la necesaria coordinación intersectorial para alcanzar las metas.

Un paso cualitativamente superior en el establecimiento de una red transnacional en torno de la violencia juvenil lo constituyó la conferencia «Voces de la Experiencia: iniciativas locales y nuevos estudios sobre la violencia de las pandillas en América Central», celebrada en la ciudad de Washington en febrero de 2005. Ésta supuso la transición desde un enfoque regional a un enfoque transnacional de la problemática de la violencia juvenil. En ese foro las ONG centroamericanas se reconocieron entre sí y se establecieron formalmente redes con organizaciones no gubernamentales transnacionales importantes como WOLA (Oficina de Washington para América Latina), una ONG de larga experiencia que promueve temas como la democracia, derechos humanos y justicia social en el subcontinente. Otras ONG presentes fueron la Fundación para el Debido Proceso Legal y la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIPV), sin embargo, llama la atención que ambas están integradas por miembros del Banco Mundial, el BID y el Centro para el control de Enfermedades de Atlanta. Un rol importante es el que juegan la Organización Panamericana de la Salud, la OEA, la UNESCO y la USAID.

Como producto de esta conferencia nace en junio de 2005 la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ). Integrada en inicio por las organizaciones Jóvenes Hondureños Adelante Juntos Avancemos (JHAJA), el Instituto Universitario de Opinión Pública de El Salvador (IUDOP), la Alianza para la Prevención del Delito (APREDE) de Guatemala y la Policía Nacional de Nicaragua. A éstas se unieron el Programa Nacional para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Vinculadas a Maras o Pandillas y la Fundación Unidos por la Vida de Honduras, el Centro de Estudios Canadienses Internacionales, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y The Washington Office on Latin America (WOLA), entre otras. El objetivo primordial de la coalición es

servir de puente y catalizador de las diversas iniciativas que existen en la región en busca de soluciones. Trabaja por articular esfuerzos e incidir en las estructuras de gobierno a nivel central y municipal, en espacios de la sociedad civil; modificar el pensamiento represivo de los funcionarios e instituciones de gobierno, incidir en la conciencia pública social en función del abordaje de los jóvenes vinculados en maras y/o pandillas e incidir

4. Ver portal del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI): <http://www.ocavi.com/files/14.pdf>.

en las políticas públicas de los Estados de la región, con un panorama internacional, pero con énfasis en lo nacional (CCPVJ, 2005: 2)<sup>5</sup>.

Todo indica que la CCPVJ será más que el «puente» la red que aglutine y coordine los trabajos de las organizaciones de la sociedad, organismos y agencias gubernamentales que han aportado recursos para llevar a cabo proyectos de rehabilitación, reinserción de jóvenes a la sociedad y en sí infraestructura que haga posible la tarea.

El 26 de octubre de 2006 reunidos en San Salvador todos los integrantes de la CCPVJ, incluyendo el recién incorporado Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), celebraron el Foro Internacional «La violencia juvenil en la región: un diálogo pendiente»<sup>6</sup>. En este foro intervinieron especialistas, representantes de ONG, académicos, funcionarios de la región y de México<sup>7</sup>, representantes de empresas, medios de comunicación, etcétera. La declaración de esta reunión de la CCPVJ no deja ni un aspecto fuera al momento de cerrar el encuentro. Desde la insistencia en la aplicación de políticas públicas integrales en lugar de las represoras; la colaboración entre todos los sectores, gubernamental, social, académico, empresarial; hasta el llamamiento a los medios de comunicación para que frenen el sensacionalismo sobre el fenómeno de la violencia. El inciso final de esa declaratoria hace referencia a la urgencia de conjugar esfuerzos multisectoriales, pero también hace un llamamiento a la comunidad internacional.

La CCPVJ se ha constituido en su estrategia como una red *insider*. Las acciones que ha llevado a cabo hasta el momento se dirigen a la elaboración de informes, celebración de conferencias y foros y realización de estudios. A través de estas actividades la coalición persigue influir en la orientación de los gobiernos del área para conseguir una modificación de las políticas relativas a la violencia juvenil. Este papel viene marcado en gran medida por la propia composición de la coalición. Entre sus organizaciones componentes se encuentran dos instituciones educativas, tres ONG y dos agencias gubernamentales. Entre las organizaciones que apoyan a la coalición está la CIPV, que a su vez está integrada por el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud entre otras. Ello explica en buena medida que la persuasión y la presión política sean las herramientas preferentes de la coalición y que, al menos hasta el momento, no exista contacto rutinario entre las redes que se ocupan de la prevención de la violencia juvenil y otro tipo de redes del espacio político centroamericano. Las redes críticas que se opusieron con fuerza al tratado de libre comercio centroamericano (CAFTA-TLC) no han ejercido un papel relevante hasta el momento en el debate público en torno a

5. La CCPVJ aún no tiene un portal virtual propio. Puede consultársele en los portales de sus vínculos, por ejemplo en: <http://www.ceciamericas.org>, <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionccpvj.htm>.

6. Consultar la página web <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/web/foro/pronunciamiento.doc>. Este encuentro se realizó pocos días después de la declaración de los embajadores de Estados Unidos y Canadá, ONG, la Iglesia, empresarios, contra la violencia desatada.

7. Asistió el encargado de la Coordinación de Relaciones Internacionales del gobierno de Chiapas.

la violencia juvenil, lo cual podría explicarse precisamente por la presencia en la coalición de organizaciones que representan –en su interpretación– al *statu quo*.

## VI. CONCLUSIONES

La implementación simultánea de las políticas de mano dura contra la violencia juvenil en los tres países del Triángulo Norte provocó la politización de las organizaciones civiles centroamericanas que trabajan en la prevención, rehabilitación y reinserción de pandilleros. Fue la necesidad de unirse contra la amenaza común que suponían las políticas represivas, y el entendimiento de que podrían ejercer mayor influencia a través de la cooperación mutua, lo que motivó el acercamiento entre las diversas organizaciones. El encuentro y el reconocimiento entre dichas organizaciones ha elevado el nivel de intercambio y coordinación transnacional entre las mismas. Esto ha posibilitado la creación de la CCPVJ, que se ha convertido en términos estratégicos en una coalición *insider* que persigue a través de la persuasión y la influencia políticas la modificación de las políticas relativas a la juventud en América Central, y en primer lugar las dirigidas al combate a la violencia juvenil. Esto se explica tanto por la composición de la propia CCPVJ como por la coyuntura de postguerra en Centroamérica, donde en el marco de la transición hacia regímenes poliárquicos las formas contenciosas de acción colectiva han caído en un cierto descrédito.

La permanencia de la coalición demuestra la existencia de una colaboración de largo plazo entre sus organizaciones componentes, cuyo compromiso principal continúa siendo para con sus objetivos particulares. De lo que se trata ahora es de la consolidación de las redes que han empezado a establecer las ONG involucradas en el fenómeno de la delincuencia.

Este caso pone de manifiesto lo que Keck y Sikkink (1998: 1-8) observan en las nuevas formas de surgimiento y funcionamiento de las nuevas redes transnacionales, en el sentido de que los vínculos que los activistas crean les permiten multiplicar sus canales de acceso al sistema internacional.

Si bien es cierto que a tres años de su fundación el impacto sustantivo de la estrategia de la coalición –en términos de que los cambios que demandan las diversas organizaciones se expresen en forma de políticas concretas– aún no es evidente, es innegable que sus acciones han contribuido de forma muy apreciable a abrir el debate en torno a la eficacia de las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos centromericanos, y a llamar la atención sobre la situación de la juventud marginada de la región.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Jeannette y MIRANDA, Lissette. Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador. En CRUZ, José Miguel. *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*. San Salvador: UCA, 2006.
- BANDY, Joe y SMITH, Jackie. *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*. New York: Rowman and Littlefield, 2005.
- BOURGOIS, Philippe. The power of violence in war and peace: Post Cold War Lessons from El Salvador. *Etnography*, 2001, 2: 5-34.
- BROOKS, David y FOX, Jonathan. *Cross Border Dialogues. US-Mexico Social Movement Networking*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, 2002.
- CCPVJ, COALICIÓN CENTROAMERICANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL. *Declaración de Misión y Visión*. Consultado el 8 de septiembre de 2007 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionccpvj.htm>.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006.
- DELLA PORTA, Donatella. *The Global Justice Movement*. Boulder: Paradigm, 2007.
- DELLA PORTA, Donatella y TARROW, Sidney. *Transnational Protest and Global Activism*. New York: Rowman and Littlefield, 2005.
- FESPAD/CEPES. *Informe Anual sobre la Justicia Penal Juvenil El Salvador 2005*. San Salvador: FESPAD, 2006.
- GARLAND, David. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KORZENIEWICZ, Julio P. y SMITH, William. Redes Regionales y movimientos sociales transnacionales en patrones emergentes de colaboración y conflicto en las Américas. *América Latina Hoy*, 2004, 36: 101-139.
- MONTERROSO, Javier. Análisis comparativo de los informes sobre políticas represivas y criminalidad juvenil en Centroamérica. *El Observador Judicial*, 2003, 46: 10-14.
- OCAVI. *Indicadores de Violencia. Observatorio Centroamericano sobre la Violencia*. Consultado el 14 de septiembre de 2008 en [http://www.ocavi.com/index.php?mod=docs\\_summary&cat\\_id=47&country\\_id=3&page=2&order\\_by=pubdate](http://www.ocavi.com/index.php?mod=docs_summary&cat_id=47&country_id=3&page=2&order_by=pubdate).
- OLESEN, Thomas. *International Zapatismo. The construction of Solidarity in the Age of Globalization*. London: Zed Books, 2005.
- PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2005*. Madrid: Mundi Prensa, 2005.
- REGUILLO, Rossana. La mara: contingencia y afiliación con el exceso. *Nueva Sociedad*, 2005, 200: 70-84.
- TARROW, Sidney. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- UNODC. *Crime and Development in Central America. Caught in the Cross Fire*. United Nations Office on Drugs and Crime, 2007. Consultado el 14 de septiembre de 2008 en <http://www.unodc.org/pdf/Central%20America%20Study.pdf>.
- USAID. *Central America and Mexico Gang Assessment*. Washington: USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs, 2006.
- WACQUANT, Lóic. Castigar a los parias urbanos. *Antípoda*, 2006, 2: 59-66.
- WOLA. *Pandillas Juveniles en Centroamérica: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención*. Washington: Washington Office on Latin America, 2006.

# LA VIOLENCIA HOMICIDA EN AMÉRICA LATINA

## *Homicide violence in Latin America*

Roberto BRICEÑO-LEÓN  
*Laboratorio de Ciencias Sociales (Venezuela)*  
✉ [bricenoleon@laco.org](mailto:bricenoleon@laco.org)

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 103-116]  
Fecha de recepción: octubre del 2008  
Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

**RESUMEN:** El artículo analiza la situación de la violencia homicida en América Latina, cuál es su ubicación en la situación mundial de violencia y cuáles serían las posibles explicaciones para el lugar que ocupa. Utilizando la base de datos de la Organización Mundial de la Salud se clasifican las regiones por su tasa de homicidios y se ubica a América Latina como la región más violenta. Los países de América Latina son clasificados en cuatro grupos de acuerdo a la relación de su tasa de homicidios con la tasa media mundial y se caracterizan socialmente las víctimas. Para interpretar esa situación se relacionan con los niveles de urbanización y pobreza y se presentan los factores que pueden originar, fomentar y facilitar el incremento o disminución de los homicidios y su potencial utilidad en las políticas públicas.

*Palabras clave:* violencia, homicidios, América Latina, urbanización, pobreza.

**ABSTRACT:** This article explores the situation of homicide violence in Latin America, its position within the worlds violence situation and the possible explanations for that position. Using the data bases of the World Health Organization, regions are classified by their homicide rates, which puts Latin America as the most violent region. Latin American countries are set in four groups according to the relation of their homicide rates with the world's rate, and a social classification of victims is built. For interpreting this situation, those factors are put in relation with the levels of urbanization and poverty, and the possible causes of the increase or decrease of homicides are presented, as well as their potential utility for public policy making.

*Key words:* violence, homicides, Latin America, urbanization, poverty.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Hasta la década de 1980 la violencia interpersonal en América Latina, los homicidios y las lesiones, se investigaban de una manera muy similar a como se hacía en el resto del mundo, es decir, se interpretaban como fenómeno individual que era investigado por policías y criminólogos y, cuando se avanzaba a la fase judicial, por abogados penalistas.

La investigación y la interpretación del fenómeno se hacía siempre desde una perspectiva individual, se procuraba conocer los motivos personales que habían llevado a la conducta desviada de la comisión del delito y, cuando mucho, se procuraba entender las razones que habían llevado a fracasar los mecanismos de control social y, si todavía los casos escapaban a los límites de la racionalidad, se apelaba a la psiquiatría.

Sin embargo, en la década de 1980 se inició un incremento notable en el número de homicidios en América Latina que afectó tanto a los países que ya tenían altas tasas como a aquellos donde había pocos asesinatos. Este incremento fue considerado como una suerte de epidemia que alarmó tanto a la sociedad como a las autoridades. Las magnitudes que adquirió el fenómeno en las décadas siguientes llevó a considerar a los homicidios como un problema de salud pública y forzó a trabajar esa realidad desde una perspectiva diferente, pues la tasa de mortalidad por homicidios se hizo en algunos países comparable con la tasa de mortalidad derivada de una enfermedad tan letal como lo había sido la malaria antes de las campañas de control con DDT a mitad del siglo pasado: entre 30 y 50 muertes por cada cien mil habitantes.

A partir de ese momento se introduce una perspectiva de estudio distinta y se incorpora la mirada comprensiva de la Sociología y la Epidemiología. En el famoso texto de Emile Durkheim *Les règles de la méthode sociologique* (1978) él había escrito que el delito y el crimen forman parte de la normalidad social, pues existen en todas las sociedades. La afirmación resulta verdadera: en todas las sociedades se comenten homicidios; sin embargo, hay una gran diferencia cuando se trata de unas decenas de muertos o cuando hay unas decenas de miles de asesinados; cuando la tasa es de menos de un homicidio por cada cien mil habitantes, como en Japón o Alemania, o cuando hay más de cincuenta por cada cien mil habitantes como ocurre en El Salvador o Venezuela.

## II. LOS HOMICIDIOS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

La Organización Mundial de la Salud (OMS) preparó un estudio llamado *World Report on Violence and Health* (WHO, 2002) en el cual presenta un panorama de la situación de violencia en las distintas regiones y países del mundo. Para la OMS este tipo de muerte se corresponde a lo que en términos tradicionales se ha definido en los manuales que usan los médicos forenses y los epidemiólogos para la clasificación de

1. La investigación en la cual se funda este artículo recibió apoyo financiero del Fondo Nacional de Investigaciones Científicas de Venezuela (FONACIT).



defunciones como «grupo 5» o «causas externas». En este acápite de la *Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la Salud* (OPS, 1995, décima revisión) se incluyen los homicidios, los suicidios, los accidentes y también las lesiones legales, es decir, las defunciones como aplicación de la pena de muerte. En el informe mundial y para fines de estudio de su impacto sobre la salud se hacen precisiones adicionales y se define la violencia como

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (WHO, 2002: 5).

Esta definición de violencia es muy similar a la que de forma más breve hemos usado los investigadores de América Latina: «El uso o amenaza de uso de la fuerza física con el propósito de dañar a otros o a uno mismo» (Briceño-León *et al.*, 1997: 198).

Según los cálculos de la OMS y usando dicha definición se estima que para el año 2000 ocurrieron cerca de 1,6 millones de muertes por violencia en el mundo. El informe clasifica esas muertes en tres tipos: los suicidios, que son la mayoría de los óbitos; los homicidios, que están en segundo lugar y, sorprendentemente, las muertes en situaciones de guerra, que tienen un menor número que los dos anteriores (ver Tabla I).

TABLA I. DEFUNCIONES POR VIOLENCIA EN EL MUNDO (AÑO 2000)

Tipo de violencia	Número	Tasa por 100.000 hab.
Homicidios	520.000	8,8
Suicidios	815.000	14,5
Acciones bélicas	310.000	5,2
Total	1.659.000	28,8

Fuente: Elaboración propia en base a WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002).

Como puede observarse en la Tabla I, la tasa de homicidios a nivel mundial es de 8,8 muertes por cada cien mil habitantes, muy inferior a los suicidios. Sin embargo, esta situación no es similar en todo el mundo, pues como muestra la Tabla II hay regiones como África o América que tienen tres veces más homicidios que suicidios, mientras que en Europa y el Pacífico la situación es exactamente la contraria.

Los homicidios también varían de acuerdo al nivel de ingresos de los países y es así que cuando se compara a los países de altos ingresos con los países de ingresos medios o bajos, la tasa de homicidios de estos últimos duplica a la de los primeros. En los países de ingresos medios y bajos se cometieron cerca de millón y medio de homicidios en el año 2000, esto es, una tasa de 28,8 muertes por cada cien mil habitantes; mientras que en los países de altos ingresos ocurrieron cerca de ciento cincuenta mil homicidios, diez veces menos, resultando una tasa de homicidios de 14,4 por cada

cien mil habitantes, que representa la mitad de la existente en los países de menores ingresos.

TABLA II. COMPARACIÓN DE HOMICIDIOS Y SUICIDIOS POR REGIONES

Región de la OMS	Tasa de homicidios	Tasa de suicidios
África	22	7
Américas	19	8
Europa	8	19
Pacífico Occidental	4	21

Fuente: Elaboración propia en base a WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002).

La situación en los países de ingresos altos muestra una tasa disímil de homicidios pues, aunque la mayoría de las naciones tiene una tasa cercana a 1 homicidio por cada cien mil habitantes, siendo las más bajas las de Inglaterra, Gales y Japón (1; 0,5 y 0,6 respectivamente) y las más altas las de Italia, Canadá y Bélgica (1,4) y Australia (1,6). Hay otros que muestran una tasa muy elevada como los Estados Unidos, que es siete veces mayor a los otros países que tienen condiciones sociales muy similares, y Rusia, que llega a 22,2, una situación excepcional en Europa y Asia y muy parecida a la de algunos países de América Latina (Tabla III).

TABLA III. TASAS DE HOMICIDIO DE PAÍSES INDUSTRIALIZADOS DE ALTOS INGRESOS  
(CA. 1997)

Australia	1,6
Italia	1,4
Bélgica	1,4
Canadá	1,4
España	1,3
Holanda	1,3
Suecia	1,2
Suiza	1,1
Francia	1,0
Alemania	0,9
Japón	0,6
Inglaterra y Gales	0,5
Estados Unidos	7,6
Rusia	22,2

Fuente: Elaboración propia en base a WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002).

Ahora bien, según las tasas que se muestran en la Tabla II, pareciera que África es la región más violenta del mundo, seguida por las Américas, pero dos observaciones deben hacerse para poder tener una idea exacta de lo que sucede. En primer lugar obsérvese que el nombre que se le da a la región está escrito en plural: «las Américas»; y es así porque ése es el nombre oficial que usa la OMS para referirse a todo el continente y, por lo tanto, incluye a también a Estados Unidos y Canadá, así como a las islas anglosajonas del Caribe y los dominios territoriales de países europeos. Por lo tanto, si excluimos estos dos países y los territorios que, como hemos referido, tienen una tasa de homicidios baja, como el caso de Canadá, y no tan baja, como en el caso de Estados Unidos, tendremos que América Latina supera las cifras de África y pasa a ser la región más violenta del planeta. Pero África por otras razones se mantiene como una región de altísima violencia, pues las muertes derivan de las guerras nacionales y tribales que azotan la región, que muestra una tasa de 52,9 muertes por cada cien mil habitantes; lo cual es una situación muy distinta a la existente en América Latina, donde hay una tasa de 3,6 muertes en situaciones de guerra por cada cien mil habitantes.

### III. LAS VARIACIONES DE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA HOMICIDA EN AMÉRICA LATINA

Pero la situación al interior de América Latina muestra también diferencias muy importantes entre un país y otro. Si tomamos como referencia la tasa de homicidios media a nivel mundial, de 8,8 por cada cien mil habitantes, podemos encontrar algunas diferencias importantes. La primera de ellas se observa entre los países cuya tasa de homicidios es menor que la tasa media mundial, y aquellos otros cuya tasa es mayor que la media mundial. Como puede observarse en la Tabla IV, hay un grupo de países cuyas tasas están por debajo de la media mundial: Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Paraguay, que por lo tanto pueden considerarse como sociedades en donde la violencia existe, como en todas partes, pero constituye un problema menor, ya que si bien en estos países la tasa de homicidios es superior a la existente en la mayoría de los países de Europa, es inferior a la existente en los Estados Unidos. En el resto de países de la región estudiados la tasa nacional está por encima de la tasa media mundial y allí sí constituye un problema importante o grave.

La segunda diferencia se encuentra entre los países cuyas tasas de homicidios se encuentran por encima de la tasa mundial, pues la situación también es disímil entre ellos. Allí hemos establecido la existencia de tres grupos de acuerdo a la relación de la tasa nacional con el promedio mundial: si es mayor pero no llega a duplicarla, se trata de un grupo; si la duplica es el segundo grupo y si al menos la triplica es el tercer grupo. Como se muestra en la Tabla IV, países como Perú, Nicaragua y Ecuador tienen una violencia media, pues sus tasas no alcanzan a duplicar la media mundial. Otros países sí duplican la tasa mundial; en este grupo se encuentran en la actualidad Brasil y México, pues Venezuela –que hasta comienzos del nuevo siglo formaba parte de él– ahora está en el grupo de países que triplican la tasa mundial. En este tercer grupo están Colombia, un país que ha tenido una guerra interna y varios grupos armados

de guerrillas y paramilitares; y El Salvador, que tuvo una cruenta guerra interna. Honduras, al igual que Venezuela, no ha tenido guerras, pero la situación política interna ha generado una gran expansión de las bandas criminales.

TABLA IV. AMÉRICA LATINA: CLASIFICACIÓN DE PAÍSES EN RELACIÓN  
A LA TASA MEDIA MUNDIAL DE HOMICIDIOS (CA. 2002)

Nivel de violencia	Tasas por 100.000 hab.	Países
Violencia baja	Menor que la tasa mundial (Menores de 8,8)	Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay, Paraguay
TASA MUNDIAL DE HOMICIDIOS: 8,8		
Violencia media	Superior a la tasa mundial hasta una vez (Entre 8,8 y 17,6)	Perú, Nicaragua, Ecuador, República Dominicana, Panamá
Violencia alta	Entre dos y tres veces la tasa mundial (Entre 17,6 y 26,4)	Brasil, México
Violencia muy alta	Más de tres veces la tasa mundial (Más de 26,4)	Colombia, El Salvador, Venezuela, Honduras

Fuente: Elaboración propia en base a OPS (2003), WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002) y BRICEÑO-LEÓN, VILLAVECES y CONCHA-EASTMAN (2008).

Pero ¿cómo podemos entender la diferencia que existe entre estos países? La hipótesis que formulamos afirma que la diferencia entre los niveles de violencia, medida por la tasa de homicidios, se encuentra asociada a los niveles de urbanización del país y los niveles de pobreza en sus hogares. Para que exista un nivel alto de violencia se requiere la presencia de las dos variables explicativas y por lo tanto la mayor frecuencia de homicidios se produce en los países que tienen un alto grado de urbanización (un porcentaje elevado de su población viviendo en ciudades) y al mismo tiempo tienen muchos hogares en condición de pobreza. Ése es el caso del Grupo 2 de países ubicado en la Tabla v: Brasil, México, Colombia, El Salvador y Venezuela.

Pero si en uno de los países sólo se halla presente una de las dos variables explicativas y la otra está ausente, no se encuentran niveles altos de violencia. Esta circunstancia cambia de unos países a otros, pues en unos casos, como los del Grupo 1, hay alta urbanización pero poca pobreza: son países urbanizados pero sin situaciones de miseria notable, como Uruguay, Chile y Costa Rica. Y en los otros, los del Grupo 3 de la misma tabla, donde la situación cambia –pues se encuentra alta pobreza pero baja urbanización–, tienden a ser países más rurales y con una pobreza singular como es la del campo o las ciudades pequeñas; son ejemplos de esto Paraguay, Bolivia y Nicaragua y allí, por estar presente sólo una de las variables, tampoco se encuentran elevadas tasas de homicidio.

TABLA V. AMÉRICA LATINA: RELACIÓN ENTRE NIVELES DE VIOLENCIA, GRADO DE URBANIZACIÓN Y HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA

Nivel de violencia	Países	Tasa de Pobreza (hogares)	Porcentaje de Población Urbana	Tasa de homicidios (por 100.000 hab.)
Grupo 1 Violencia baja	Uruguay	9,3	93	4,4
	Chile	15,4	87	5,4
	Costa Rica	18,6	59	8,3
Grupo 2 Violencia alta o muy alta	Brasil	29,9	81	19,0
	México	31,8	75	18,1
	El Salvador	42,9	58	55,6
	Venezuela	43,3	87	49
	Colombia	48,7	71	39,6
Grupo 3 Violencia baja	Paraguay	52,0	54	12,6
	Nicaragua	62,9	58	8,4

Los datos de pobreza corresponden a Perú, 1999; Brasil, El Salvador, Paraguay y Nicaragua, 2001; Chile, 2003; resto de países, 2002. Datos de población, *ca.* 2000. Datos de homicidios, entre 1994 y 2002.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del UN-POPULATION REFERENCE BUREAU (2004), CEPAL (2004), WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002), ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1996), LONDOÑO, GAVIRIA y GUERRERO (2000), FUNDACIÓN MEXICANA DE LA SALUD (1999), LEDERMAN (1999) y BUVINIC, MORRISON y SHIFTER (2000).

#### IV. ¿QUIÉNES SON LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA HOMICIDA?

Las víctimas de la violencia homicida en América Latina son fundamentalmente hombres, jóvenes y pobres. Si bien en una situación de violencia generalizada la víctima puede ser cualquier persona, se encuentra que en todos los países, con independencia de si tienen altas o bajas tasas de homicidio, las víctimas son los hombres. Es el caso de Chile o Costa Rica, cuyas tasas son bajas para ambos sexos, pero la mortalidad masculina es seis veces superior a la femenina. O el de Colombia, El Salvador y Venezuela donde la tasa de hombres es casi trece veces superior a la tasa de mujeres.

Las víctimas son igualmente jóvenes. En once países de América Latina los homicidios son la primera causa de muerte entre los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, y esto, al igual que ocurre con el sexo de las víctimas, es similar entre países con altos o bajos niveles de violencia. En Colombia, Brasil o El Salvador representan casi la mitad de las muertes (48%) de los jóvenes y en Argentina, Nicaragua o Haití, representan una de cada cinco muertes (18%). En México y Costa Rica son la segunda causa de muerte, y son la tercera causa de muerte en Chile, Uruguay y República Dominicana, en donde pueden representar una de cada cinco (18%) o una de cada diez (13%) de las muertes de los jóvenes (OPS, 2006).

TABLA VI. AMÉRICA LATINA: TASAS DE HOMICIDIOS POR SEXO  
EN PAÍSES SELECCIONADOS (CA. 1995)

	Hombres	Mujeres
Colombia	116,8	9,0
El Salvador	108,4	8,4
Brasil	42,5	4,1
Venezuela	29,7	2,3
México	29,6	3,1
Ecuador	28,2	2,5
Costa Rica	9,3	1,4
Chile	5,4	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002).

Si bien no hay estadística disponible a nivel nacional sobre la condición social de las víctimas de los homicidios, los estudios particulares muestran que la mayoría de los muertos provienen de los sectores de menores ingresos. La violencia tiende a llegar a todos los grupos sociales, pero lo que se ha encontrado en los estudios de victimización de los distintos países, así como en la encuesta Activa de la Organización Panamericana de Salud, es que si bien la violencia afecta a todos los sectores sociales, la intensidad cambia, varía y se hace más dañina a medida que desciende el nivel de ingresos de los individuos, mostrando que, a mayor pobreza, la intensidad y letalidad de la violencia es mayor también (Cruz, 1999; Briceño-León *et al.*, 1998). En América Latina los pobres están hiriendo y asesinando a otros pobres.

TABLA VII. AMÉRICA LATINA: LUGAR DE LOS HOMICIDIOS COMO CAUSA DE MUERTE  
EN LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 24 AÑOS

Lugar en la Causa de Muerte	Países
Primera Causa	Colombia, Brasil, El Salvador, Venezuela, Guatemala, Paraguay, Panamá, Ecuador, Argentina, Nicaragua, Haití
Segunda Causa	México, Costa Rica
Tercera Causa	Chile, República Dominicana, Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2006).

## V. LAS EXPLICACIONES DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Para interpretar las situaciones de violencia se han desarrollado diversos tipos de modelos que procuran ordenar la multiplicidad de factores que inciden en la violencia como comportamiento social y colectivo. La OMS formuló en el año 2002 un modelo ecológico que intenta comprender las distintas dimensiones e incluye al individuo en sus explicaciones, pues se intenta que sea válido para los distintos tipos de violencia que entran en el reporte. Hay otros modelos de tipo ecológico (Moser y Shrader, 1998), de tipo económico (Rubio, 1999) o desde la perspectiva criminológica (Cerqueira y Lobão, 2004) o social (Concha-Eastman, 2000).

En complemento a estas propuestas desarrollamos un modelo sociológico (Briceño-León, 2005) que procura establecer las relaciones existentes entre los distintos niveles sociales (macro, meso y micro) y entre los determinantes materiales-situacionales y los culturales de la violencia; pero, a diferencia del utilizado por otros autores y la OMS, no incluye al individuo sino sus circunstancias. Para una mejor comprensión del modelo se han denominado los niveles macrosociales como los factores que originan, en el sentido aristotélico de la *causa prima*, y que se refieren a las condiciones de la sociedad y la cultura; los factores que denominamos mesosociales, que fomentan y que se relacionan con las condiciones materiales de la vida urbana, así como las expresiones singulares de las subculturas; en el nivel micro se incluyen actores que facilitan la expresión de los factores anteriores o su letalidad, pero que no son en sí mismos productores de violencia (Briceño-León, 2008).

Los factores que se considera que originan la violencia se relacionan con las condiciones de desigualdad social que existen en América Latina y que son superiores a las del resto del mundo (Londoño y Szekely, 1997). No es la pobreza, sino la desigualdad social, lo que genera más violencia. No son los países más pobres (Haití, Bolivia), ni las provincias o estados más pobres de los países (no es el nordeste brasileño, ni los estados más pobres de Venezuela) los que tienen más violencia. La violencia ocurre mayoritariamente en los países y las ciudades donde se concentran la pobreza y la riqueza: en São Paulo, Río de Janeiro y Caracas; en México, Brasil, Colombia y Venezuela.

En esos centros urbanos de América Latina hay un grupo importante de millones de jóvenes que ni trabajan ni estudian: en 1995 había 7,2 millones de jóvenes desempleados; esta cifra subió a 9,5 millones en 2005. La tasa de desempleo juvenil es del 16,6% y es el doble de la tasa de desempleo de la región, pues los jóvenes representan el 26,9% de la población laboral, pero tienen un 44,7% del desempleo (OIT, 2006). Se trata de jóvenes desempleados que no tienen modo de ocupar su tiempo ni medios de satisfacer sus necesidades básicas, y tampoco están en un contexto social normado (una institución escolar, una empresa, una cooperativa) que les dé orientación y les ofrezca parámetros de comportamiento.

La familia en América Latina, que debería ocuparse de la socialización de esos jóvenes, ha tenido cambios importantes que la han llevado a perder fuerza como mecanismo de control social. Uno de esos cambios importantes es que por múltiples razones (necesidad económica o deseo de realización de la mujer) las madres se han

incorporado al mercado de trabajo de manera creciente. En las familias biparentales disminuyó el porcentaje de cónyuges que no trabajaba y podía ocuparse de sus hijos: de 46,2% en 1990 a 36,2% en 2002 (CEPAL, 2004). Se trata de un cambio muy grande en poco tiempo y no se sabe quién, si es que alguien, ha sustituido a esas madres en el cuidado de los niños.

La religión –en particular la católica– ha perdido en las zonas urbanas el papel normativo que le permitía ejercer su función de control social. El proceso de laicización de las zonas urbanas de América Latina ha sido grande, la ley de Dios se ha desvanecido, ha perdido fuerza y capacidad disuasiva, pero la ley civil no ha sustituido su papel de regulador del comportamiento.

En América Latina se ha dado un proceso de democratización de las expectativas. Los estudios de mercado muestran que las personas comparten sus ambiciones y deseos de consumo de una manera bastante igualitaria. Los jóvenes, ricos o pobres, desean adquirir los mismos productos y las mismas marcas comerciales, pero la capacidad que tienen de satisfacer esa expectativa es muy diferente. Se puede decir que entre los pobres la relación es asimétrica, pues tienen altas expectativas y muy bajas posibilidades de satisfacerlas de un modo legal, pues se trata del 35% de los jóvenes que, según la Organización Internacional de Trabajo (2002), están por debajo de la línea de la pobreza y ganan menos de dos dólares diarios.

Entre los factores que fomentan la violencia se encuentra la organización territorial de las ciudades. La violencia se concentra en determinadas zonas urbanas que han recibido distintos nombres por los estudiosos: zonas marginales, asentamientos urbanos no planificados o áreas de ocupación informal; las cuales representan entre el 20% y el 80% de la ocupación territorial de las ciudades de América Latina (UN-Hábitat, 2003; Abramo, 2003; Bolívar, 1995). Estas zonas, llamadas barrios, colonias, pueblos, jóvenes, villas miserias, tugurios, tienen por lo regular en las grandes ciudades una alta densidad poblacional y una trama urbana intrincada, sea a causa de la tipografía del terreno o por haber sido construidas sin planificación, lo cual facilita el control territorial de las bandas criminales o de tráfico de droga y hacen muy difícil el acceso de la policía.

Y como demuestran las cifras sobre las víctimas, la violencia tiene un sesgo de género y nos parece que eso puede ser explicado por la cultura de la masculinidad: ella obliga a los hombres a la confrontación y hace que los efectos protectores que podrían tener las conductas de evitación de los conflictos no puedan ser adoptadas por los hombres de la región, por considerárselas como propiamente femeninas; hacerlo tendría repercusiones en su identidad de género. Los estudios de violencia juvenil muestran la importancia de la adquisición de «respeto» (Márquez, 1999; Zubillaga, 2003) entre los varones adolescentes y el uso de la violencia como un mecanismo para lograr esta meta de prestigio social que los hace adultos y hombres.

El mercado de la droga en América Latina ha tenido cambios importantes en la forma de organizar el negocio de la venta al detalle, pues a partir de la década de 1990 se modificó la forma de pago de la droga, de una comisión en dinero al pago de una comisión en especies, es decir, en más droga. Este cambio en el negocio obliga de manera



continúa a los distribuidores minoristas a buscar más y nuevos mercados; como ésa no es una meta fácil de alcanzar, resulta más sencillo, aunque peligroso, quitarle el mercado a otro distribuidor. Buena parte de la violencia que se observa entre las bandas urbanas es debida a las disputas armadas por tomar control o defender el mercado local de la droga. Los espectaculares enfrentamientos de las bandas en Río de Janeiro han tenido como trasfondo permanente el control del muy rentable mercado local de la droga.

El sistema de justicia penal, que debería representar una contención a la violencia, apenas logra conocer una parte pequeña de los delitos y castigar una ínfima porción de los mismos. Las cifras de la justicia penal son una pirámide que disminuye bruscamente entre la totalidad de delitos que se cometen, que estarían en la base, y los que se castigan, que estarían en la cúspide. En el medio de la pirámide se encuentran los hechos violentos que conoce la policía, que son menos de los que acontecen; luego aquellos en los que se logra identificar a un culpable y acusarlo; después los casos en que se logra detener y juzgar al delincuente, que son todavía menores; y, en la cima, se encuentra el mínimo porcentaje, del 2% ó 3%, que se logra condenar. La impunidad es una realidad que fomenta el delito. Y esta impunidad existe porque el sistema de justicia penal no tiene capacidad de respuesta, ya que, si suponemos que la policía lograra detener a todas las personas que tiene en su lista de solicitados y el sistema judicial tuviera habilidad para condenarlos, la mayoría de los países de América Latina no tendrían capacidad en los centros penitenciarios para alojarlos y hacerles pagar su condena, pues ya se encuentran sobrepoblados. Así que la impunidad es, además, una alternativa pragmática a esta realidad.

Los factores que facilitan la violencia son el consumo excesivo de alcohol y el porte de armas de fuego. El consumo excesivo de alcohol se convierte en un facilitador de los comportamientos violentos; por ello su control ha sido una medida importante en los programas de prevención en ciudades de Colombia y Brasil. El porte de armas de fuego contribuye a la letalidad de la violencia. Si bien la posesión de armas de fuego no es un factor que produce en sí mismo violencia, pues hay países como Costa Rica o Chile con amplia posesión de armas de fuego y bajas tasas de homicidios, las pistolas y los revólveres incrementan la letalidad y pueden hacer que un conflicto interpersonal cualquiera, hasta los más banales, puedan convertirse en fatalidades. De acuerdo al Small Arms Survey (2004), América Latina es la región con mayores víctimas por armas de fuego, siendo, según las estimaciones hechas por este grupo, tres veces más los homicidios que en África, que es la segunda región con muertes ocasionadas por este tipo de armamento.

## VI. CONCLUSIONES

El fenómeno de la violencia en América Latina es singular por sus dimensiones y porque muestra el rostro de una sociedad en cambio y conflicto. Una sociedad que dejó de ser rural pero todavía no llega a ser urbana; que experimenta un proceso de

laicización por el cual ha abandonado la religión como reguladora de la vida cotidiana, pero no ha logrado asimilar la moral laica; una sociedad que construyó un gran aparataje institucional y legal, pero no consiguió que esas entidades fueran vida cotidiana para todos los grupos sociales, ni que fueran incorporadas a la conciencia.

Como se puede concluir sobre los datos presentados, esta situación de violencia no es homogénea ni idéntica en todos los países. Pero sí es generalizada, pues –con diferencias de magnitudes y de modos– existe y se ha incrementado en todos los países. No hay una zona urbana de América Latina donde el tema de la inseguridad ciudadana no se haya convertido en un problema de relevancia, causante de angustia y de miedo en las personas. Tampoco hay países vacunados contra la violencia: todos pueden sufrir incrementos notables y deterioros de la situación. Un caso notable es la relación entre Colombia y Venezuela, pues, hasta fecha muy reciente, se podía pensar que la situación de criminalidad y homicidios de Venezuela podía seguir, lenta y con retraso, los pasos de Colombia; pero resultaba inimaginable que Venezuela pudiera llegar a tener una tasa de homicidios superior a la de Colombia, como ocurrió en el año 2007.

Los factores que permiten explicar estos cambios son múltiples y hemos intentado describirlos brevemente; pero si debiéramos agrupar aún más esas tendencias, se podría decir que hay un conjunto de factores permanentes, que se relacionan con las condiciones sociales y económicas de la región, y hay otro grupo de factores de tipo circunstancial, que se relacionan con la legitimidad institucional, las condiciones políticas y el pacto social. Los primeros, como su nombre lo indica, permanecen en el tiempo; los segundos cambian de una manera más rápida que las condiciones sociales y económicas. El primer tipo de factores nos permite explicar el proceso general de incremento de la violencia en América Latina. El segundo tipo de factores nos permite entender la velocidad y dirección (positiva o negativa) de los cambios en los niveles de homicidios que ocurren en algunos países.

Las respuestas que en términos de políticas públicas puedan darse a esta situación se deben entonces corresponder con los distintos factores. Los factores permanentes se enmarcan en el modelo sociológico formulado e implican niveles distintos de políticas. El más inmediato, por ejemplo, se corresponde con el control de armas de fuego y las restricciones en el consumo excesivo de alcohol, que son los factores que, según decimos, facilitan la violencia homicida. Las experiencias de acciones que en este sentido se han tomado en ciudades colombianas como Cali y Bogotá, o en São Paulo en Brasil, muestran que se obtienen resultados positivos y se logra disminuir el conflicto y su letalidad. Pero el mayor impacto se logra cuando se interviene en los factores que afectan la legitimidad institucional y, quizá, es ésa la explicación del radical cambio que ha ocurrido en Colombia y Venezuela, pues la existencia de dos políticas distintas frente al crimen, la violencia y la legitimidad social han producido dos resultados igualmente diferentes.

Lo que es importante rescatar de estos ejemplos es que esta situación de violencia en América Latina no es una condición irreversible, ni es una maldición cultural, se trata de condiciones sociales y políticas que pueden ser alteradas, para bien o para mal, en el corto o en el mediano plazo. Por lo tanto, si los países, gobiernos y ciudadanía

logran ofrecer una orientación adecuada en sus políticas, es posible que América Latina abandone el poco honroso, y mucho más doloroso, lugar de la región más violenta del mundo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, Pedro. A teoría econômica da favela: Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. En ABRAMO, Pedro (coord.). *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003, pp. 189-223.
- BOLÍVAR, Teolinda. Urbanizadores, constructores y ciudadanos. *Revista Mexicana de Sociología*, 1995, 57 (1): 71-87.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto. Urban Violence and Public Health in Latin America: A sociological explanatory model. *Cadernos de Saude Pública*, 2005, 21 (6): 1629-1664.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto. *Sociología de la violencia en América Latina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto; CAMARDIEL, Alberto; ÁVILA FUENMAYOR, Olga y DE ARMAS, Edoardo. ¿Quiénes son las víctimas de la violencia en Caracas? Un análisis social del riesgo de la violencia no-fatal. *Tribuna del Investigador*, 1998, 5 (1): 5-19.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto; CAMARDIEL, Alberto; ÁVILA FUENMAYOR, Olga; DE ARMAS, Edoardo y ZUBILLAGA, Verónica. La cultura emergente de la violencia en Caracas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1997, 3 (2-3): 195-214.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto; VILLAVECES, Andrés y CONCHA-EASTMAN, Alberto. Understanding the uneven distribution of the incidence of homicide in Latin America. *International Journal of Epidemiology*, 2008, 37 (4): 751-757.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto y ZUBILLAGA, Verónica. Violence and Globalization in Latin America. *Current Sociology*, 2002, 50 (1): 11-29.
- BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew y SHIFTER, Michael. *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- CERQUEIRA, Daniel y LOBÃO, Waldir. Determinantes de Criminalidades: Arcabouços teóricos e Resultados Empíricos. *Dados*, 2004, 47 (2): 233-269.
- CONCHA-EASTMAN, Alberto. Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones. En ROTKER, Susana (ed.). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad, 2000, pp. 39-53.
- CRUZ, José Miguel. Being a victim of urban violence: its likelihood and its associated variables in cities of Latin America and Spain. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*, 1999, 5 (4-5): pp. 259-267(9).
- DURKHEIM, Emile. *Les règles de méthode sociologique*. Paris: PUF, 1978.
- LEDERMAN, Daniel. *Crime in Argentina: A preliminary Assessment*. Washington, LCSPP (World Bank), 1999.
- LONDOÑO, Juan Luis; GAVIRIA, Alejandro y GUERRERO, Rodrigo. *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- LONDOÑO, Juan Luis y SZEKELY, Miguel. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*. Working paper n.º 357 del Inter American Development Bank, 1997.

- MÁRQUEZ, Patricia C. *The Street is My Home*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MOSER, Caroline y SHRADER, Elizabeth. *Crimen, Violencia y Pobreza urbana en América Latina: hacia un marco de referencia integrado*. Washington, D.C.: LCSES-Banco Mundial, 1998.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Panorama Laboral 2002*. Santiago de Chile: OIT, 2002.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Panorama Laboral 2006*. Santiago de Chile: OIT, 2006.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la Salud*. 10.<sup>a</sup> revisión. Washington: OPS, 1995.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). *Violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*. Washington, D.C.: OPS, 1996.
- RUBIO, Mauricio. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: TM Editores-CEDE, 1999.
- SMALL ARMS SURVEY. *Small Arms Survey 2004: Rights at risk*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME (UN-HABITAT). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. London: Earthscan Publications Ltd., 2003.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). *The State of World Population 2004*. New York: UNFPA, 2004.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World Report on Violence and Health*. Genève: WHO, 2000.
- ZUBILLAGA, Verónica. *Entre hombres y culebras: hacerse hombre de respeto en un barrio de una ciudad latinoamericana*. Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain, 2003.