



Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología
ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44
Vol. 16 No. 1 (enero-marzo, 2007): 119 - 134

Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina

*Luis Gerardo Gabaldón**

Resumen

La literatura sobre seguridad ciudadana en América Latina, inspirada en las recomendaciones de la banca multilateral de desarrollo y de organizaciones no gubernamentales, adopta un enfoque económico e institucional centrado en las ideas de disuasión y ampliación del espacio jurídico formal de resolución de los conflictos. Muchos de los supuestos de la disuasión y del control social formal no han sido adecuadamente evaluados. Este artículo propone una revisión de tales supuestos a través de tres coordenadas para la seguridad ciudadana, con particular referencia al desempeño policial y la reducción de la violencia. En primer lugar, el espacio territorial local, que permitiría el desarrollo de políticas de contención centradas en acuerdos interpersonales de alcance limitado. En segundo lugar, la legitimidad acordada al sistema de control social, entendida como congruencia entre los principios y la adopción de decisiones. En tercer lugar, el empoderamiento ciudadano, entendido como el reconocimiento efectivo de derechos y la reducción de asimetrías en los procesos de control social formal e informal.

Palabras clave: Control social, policía, seguridad ciudadana, violencia, América Latina.

* Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. E-mail: lgabaldo@ucab.edu.ve

Territoriality, Legitimacy, and Empowerment in Citizen Security, and Crime Control in Latin America

Abstract

Literature on urban safety in Latin America is usually anchored in economic and institutional arguments related both to the deterrence and broadening of the rule of law for resolution of conflicts. These ideas are consistent with multilateral development bank and non government organizations perspectives. Many of these arguments have not been seriously considered within the institutional and cultural context of Latin American societies. This article suggests a revision of these issues across three dimensions, with particular reference to police performance and the reduction of violence. First we must consider locality and decentralization as a way of fostering containment policies through the idea of inter-subjective limited arrangements. Secondly, we must consider the legitimacy given to the social control system understood as congruence between principles and effective adoption of decisions. Thirdly, citizen empowerment, as effective protection of rights and reduction of asymmetry in both formal and informal control is studied.

Key words: Social control, police, human rights, violence, Latin America.

1. Contexto

El tema de la seguridad ciudadana se plantea en la actualidad como un programa constitucional, legal, e incluso internacional que garantice gobernabilidad y previsibilidad para el desempeño económico y social de los estados nacionales. El indicador más utilizado para ilustrar su deficiencia es la incidencia delictiva, en particular la tasa de los delitos violentos. El discurso sobre el abordaje y tratamiento del problema delictivo, en el contexto de la seguridad ciudadana, se encuentra usualmente vinculado a la economía y a las pautas del buen gobierno, con prescindencia casi total de lo que significa el reconocimiento normativo y la violación de normas y expectativas de conducta social en un espacio determinado. Ello se debe probablemente a que quienes han promovido recientemente la discusión sobre estos temas, en el

contexto de la globalización, son agencias de naturaleza económica, como la banca multilateral de desarrollo, o de carácter político, como organizaciones para la asesoría y la asistencia gubernamental. Es precisamente la globalización, en cuanto requiere estandarización de pautas, simplificación de procesos y uniformación de significados para la integración planetaria, la que promueve el establecimiento de criterios reduccionistas, lo cual permite explicar por qué recomendaciones y sugerencias cada vez más ancladas en la visión del mercado, la economía y la homologación institucional cobran primacía en el discurso sobre el control delictivo y la reducción del sentimiento de inseguridad.

Una visión desarticulada del contexto cultural e institucional dentro del cual se desarrolla el fenómeno delictivo, que es en sí mismo un producto socialmente construido y no un dato demográfico más, permite explicar por qué muchas veces este tipo de recomendaciones no se encuentran debidamente sustentadas. Un informe reciente del Banco Mundial sobre crimen y violencia en América latina (Lederman, Menéndez y Perry, 2001) propone, dentro de la agenda de políticas públicas, un grupo de recomendaciones que ameritaría una revisión de las bases, presupuestos sociales, posibilidades y consecuencias previstas y no previstas de su adopción. En este sentido, por ejemplo, expandir la denunciabilidad a la policía de todas las formas de abuso doméstico no es compatible con un enfoque simultáneo centrado en la educación, la resolución alternativa de conflictos y el tratamiento (Lederman, Menéndez y Perry, 2001:243-244); suponer que el "capital social" general para toda la sociedad y no el específico de grupos determinados reduce la delincuencia violenta, exige aclarar cuáles son las propiedades y condiciones de este "capital bueno" frente al "perverso", sin que parezca suficiente el carácter genérico o específico de los grupos que lo promueven (Menéndez y Perry, 2001: 244-245); incrementar la presencia policial en zonas determinadas no genera redes de protección centradas en los pobres ni incrementa necesariamente la denunciabilidad o el sentimiento de satisfacción hacia la policía (Menéndez y Perry, 2001: 241, 246).

En la discusión que sigue pretendo analizar tres dimensiones del concepto de seguridad ciudadana vinculadas al control delictivo y la previsibilidad cotidiana, incorporando la cuestión de la interacción entre el control social formal e informal y comentando algunos casos en la experiencia latinoamericana. En esta región del mundo, los países comparten, por lo que toca al área jurídica y estatal, un rasgo que no debe pasarse por alto: la coexistencia, con el sistema jurídico formal, de sistemas paralelos y, en casos, desafiantes, para la resolución de conflictos y disputas. Violencia, sistema de justicia y control social informal son tres dimensiones importantes para el abordaje de políticas públicas de contención del delito y de incremento de la seguridad ciudadana. El análisis de las dificultades, promesas y perspectivas

de la seguridad ciudadana en relación con la violencia de la conducta delictiva y la respuesta violenta a dicha conducta, promueve un acercamiento hacia dos caras igualmente importantes aunque no igualmente visibles de la misma moneda.

2. Dimensión territorial en la seguridad ciudadana

Una revisión de la discusión sobre el tema de la seguridad ciudadana permite determinar la existencia de una tensión entre lo que se entendería como políticas de Estado, alrededor de la idea de la planificación y gestión centralizadas, e iniciativas de gobierno y gestión local, centradas en la flexibilización y la autonomía de las municipalidades y las unidades territoriales primarias. Muchas experiencias e informes incorporan temas que son estrictamente locales, como los de policía comunitaria o los de la autonomía decisoria (incluso a nivel de barrios y sub sectores urbanos) para fijar prioridades e iniciativas plausibles de control y reducción de la delincuencia. Sin embargo, no se renuncia a la idea de planificación “desde arriba” y a la definición de estándares normativos más generales, como se desprende de la defensa de la centralización de la policía o de la exigencia de un capital social “general” para toda la sociedad. Esta tensión entre lo centralizado y lo local puede significar algunas contradicciones. En efecto, si la policía debe orientar su trabajo conforme al criterio de manejo flexible de situaciones problemáticas antes que dentro del marco legalista de la persecución de los delitos, el criterio para la definición de problemas no es jurídico formal sino material situacional, y lo jurídico sirve, cuanto más, como límite de la intervención antes que como criterio par la activación; por otro lado, si se entiende por capital social un conjunto de redes y pautas de cooperación y solidaridad en el tejido social, su reconocimiento y manejo supone un énfasis en los lazos primarios, más flexibles y espontáneos de las pequeñas localidades, antes que en reglas y principios generalizados o universalistas. Todo esto implica que la apuesta por la descentralización conlleva iniciativas congruentes con el modelo local que generalmente son ignoradas al momento de formular propuestas generales sobre la seguridad ciudadana.

Como he observado en otra sede (Gabaldón, 2004), esta dimensión local de la seguridad guarda relación, fundamentalmente, con la victimización interpersonal endógena, es decir, aquella producida entre los residentes de las propias localidades definidas como áreas residenciales relativamente homogéneas. Resulta más problemática para la victimización interpersonal exógena, esto es, la que se produce entre personas distantes, desde el punto de vista espacial y relacional, que involucra desplazamiento territorial, y resulta totalmente insuficiente para las formas sofisticadas, organizadas e incluso transnacionales de criminalidad, donde un enfoque centrado en el for-

talecimiento de la tecnología del control, la generalidad y la cooperación supranacional parece más adecuado.

Para el caso de delincuencia organizada, sofisticada y transnacional, hablar de policía comunitaria o de redes locales y fluidas de entendimiento pareciera ser un contrasentido. Sin embargo, el fomento de redes y lazos locales para la definición de problemas y la resolución de disputas interpersonales, incluyendo las de naturaleza doméstica, debe contribuir a bajar la sensación de extrañamiento, a reducir la intensidad de los conflictos y la magnitud de la violencia empleada para afrontarlos. Estos resultados pueden producir un valor agregado a nivel de espacios territoriales más amplios, otras condiciones constantes.

Una aproximación de tipo local al problema de la violencia interpersonal, como un indicador importante de inseguridad ciudadana, es congruente con el reconocimiento de que existen niveles diferenciados de actividad delictiva y distintos tipos de victimarios y víctimas, y constituye un buen comienzo para revisar políticas y propuestas que promuevan la diversificación de iniciativas, incluyendo el recurso a mecanismos benignos de control informal que impliquen bajas dosis de coacción y alto nivel de inducción. Para ello es necesario fomentar identidad, compromiso y adhesión a expectativas grupales, y reducir los niveles de extrañamiento y desapego. En la literatura sobre la organización local ya se comienza a hablar de “desarrollo basado en los bienes de la comunidad” frente a “desarrollo basado en satisfacción de necesidades”, enfatizando la conveniencia de la identificación de recursos potenciales propios antes que la promoción de líderes que busquen afianzar su posición mediante la gestión de recursos externos, lo cual comprometería el sentido de pertenencia y organización y fomentaría el clientelismo (Mathie y Cunningham, 2003: 476). La identidad, el compromiso y la adhesión resultan más efectivas en unidades territoriales pequeñas y relativamente homogéneas que en conglomerados más extensos y heterogéneos. Cuál sea el efecto de este desarrollo comunitario sobre la violencia está aún por determinarse. Por ejemplo, en relación con los planes desarrollados en Colombia a nivel de ciudades para identificar lazos de cooperación y colaboración se ha sugerido que, si bien podría haber algún efecto preventivo de la delincuencia en los lazos comunitarios o “capital social”, también podría haber penetración y destrucción de estos mismos lazos, en cuanto representan entramamiento para la acción de actores externos; agentes implicados en actividades ilícitas que procuran ocupar nuevos mercados procurarían debilitar y destruir dichos lazos (Latorre López, 2004). Esta hipótesis se ha planteado para explicar la falta de una esperada correlación negativa entre lazos comunitarios y tasas de homicidio en algunos vecindarios, lo que parecería contradictorio asumiendo que la solidaridad social inhibe la violencia social. La persistencia de una elevada tasa de homicidios en sectores en los cuales

se mantienen estructuras criminales vinculadas a mercados ilegales (Llorente, 2004b: 31), sugeriría que las propiedades estructurantes de ciertas actividades ilícitas terminan por imponerse a componentes como actitudes, disposiciones o lazos interpersonales, y que el fomento y valor de estos lazos es más apropiado cuando no existen grandes asimetrías o desequilibrios en las relaciones interpersonales con base local. Esta cuestión plantea la necesidad de evaluar la vulnerabilidad de las áreas urbanas y el empoderamiento ciudadano dentro del contexto de las asimetrías en la organización de las relaciones interpersonales a nivel local.

El reconocimiento de un nivel territorial reducido para la definición de políticas de seguridad y control del delito facilita la formulación de propuestas sobre la descentralización de la policía, por cuanto resulta poco factible generar un enfoque anclado en la intervención "centrada en problemas", como propone el modelo de policía comunitaria, dentro de estructuras verticales, altamente centralizadas e incluso de perfil militarizado, como es el caso de la mayor parte de las policías en América Latina. Es cierto que este modelo centralizado ha sido defendido apoyándose en consideraciones de profesionalización, capacitación técnica, presencia y control territorial extenso por parte del Estado, aunque es poco atractivo cuando se considera la burocratización y la dificultad las respuestas hacia las expectativas locales. Por otro lado, la centralización dificulta la capilaridad de la policía y favorece su inmunización frente a mecanismos de rendición de cuentas con participación ciudadana, algo vinculado a la contraloría social. En todo caso, un modelo descentralizado que otorgue autonomía funcional a la policía requiere supervisión y seguimiento para evitar efectos perversos de la discrecionalidad y la mimetización policial con grupos de poder dentro de áreas territoriales reducidas, lo cual compromete su función de árbitro imparcial para la resolución de disputas interpersonales y para la intervención proactiva en la identificación de situaciones de riesgo.

3. Dimensión del control social formal en la seguridad ciudadana

En el discurso usual sobre la seguridad ciudadana persiste la idea de que el espacio jurídico formal debe ser expandido hasta el control de formas e comportamiento que, aun cuando sean definidas como de escasa relevancia en cuanto al daño, demuestran "incivilidad" y constituyen precursores de comportamientos delictivos más graves. Los antecedentes de esta visión se remontan a la década de 1970 cuando se comenzó a hablar de "espacio defendible" para referirse a áreas urbanas decaídas que atraían delincuencia como consecuencia de los signos exteriores de abandono. El conocido artículo de Wilson y Kelling (1982) sobre las "ventanas rotas" utilizó la

metáfora de un vidrio quebrado para referirse al desorden urbano y a la generalización de la delincuencia callejera en las áreas urbanas estadounidenses. Posteriormente, los planes de “tolerancia cero” adelantados en Nueva York se inspiraron en ese modelo para expandir la intervención policial proactiva frente a las infracciones de poca monta, reclamando un éxito en la reducción de la delincuencia cuyas premisas no han sido seriamente examinadas. Este modelo de tolerancia cero ha sido defendido para América latina dentro de un concepto de “policía comunitaria” que resulta difícilmente compatible con él (Llorente, 2004a: 73), por cuanto se trataría de combinar dos ideas contradictorias: la expansión de la persecución legal hacia el mayor número posible de infracciones con la adopción de una forma de manejo de problemas que no pasa por su definición legalista, como quebrantamiento de reglas de derecho.

Aparejado al discurso de expansión de la policía se encuentra el de la extensión del sistema jurídico formal para la resolución de los conflictos. Dicho discurso se inserta dentro de la perspectiva moderna de la previsibilidad, atomización del individuo y racionalidad burocrática, y ha supuesto que la colonización de los espacios de las disputas y los conflictos por parte del Estado es capaz de producir seguridad, minimización de la violencia y satisfacción extensa entre la población, aparte de implicar la dotación de mecanismos de garantías y protección para los más débiles en la escala social (Rosales, 2002). Las iniciativas de reforma procesal recientemente adelantadas en América Latina propenden a expandir la apertura y la participación ciudadana en las decisiones de adjudicación de la responsabilidad penal, frente a sistemas precedentes basados en la pesquisa oculta y en el monopolio técnico jurídico de la decisión. Sin embargo el alcance y la funcionalidad de las reformas está aún por ser evaluado. Un reciente examen en Venezuela de la instalación de los Consejos de Protección de Niños y Adolescentes, a nivel de 15 municipios del país, ha demostrado la ambivalencia y dificultades de la instauración del espacio de control social formal. Previstos por la nueva Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998) como órganos administrativos a nivel local, encargados de dictar medidas de tutela como matriculación escolar, tratamiento médico, inscripción en el registro civil, abrigo temporal y colocación familiar, e integrados por ciudadanos elegidos por la comunidad, los Consejos de Protección, para ser constituidos, debieron ser enérgicamente promovidos por jueces y fiscales de niños y adolescentes frente a los alcaldes, quienes eran renuentes, por razones presupuestarias y burocráticas, a incorporarlos dentro de su estructura administrativa. Una vez que fueron constituidos debieron enfrentar resistencias e intentos de colonización partidista, disputando su desempeño como entidades formales y autónomas para la gestión y mediación en conflictos familiares (Serrano y Pérez, 2005). Estos procesos de “apropiación” del espacio pú-

blico han sido identificados para el caso boliviano como uno de los rasgos de pérdida del ámbito estatal de control social y su usurpación por parte de intereses privados, creando inseguridad y desorden (Quintana, 2005).

En el discurso de la extensión del sistema jurídico formal se encuentra implícita la concepción de que la policía, como agencia de control social formal estatal, se encuentra gobernada por reglas de derecho y constituye un referente social indispensable para la resolución de los conflictos. Pero la evidencia muestra que no solo el recurso a la policía como agencia de control social formal por parte de la población es sustancialmente menor en América Latina que en los países industrializados (Gabaldón, 1993: 200-201; Lederman, Menéndez y Perry, 2001: 239), sino que la policía en el curso de sus actuaciones se desempeña frecuentemente dentro de un vacío normativo (véase, para el ejercicio de la fuerza física, Gabaldón y Birkbeck, 2003) cuando no en abierto desafío y sustitución de las reglas de derecho, que son utilizadas como justificaciones oportunistas para el ejercicio de un poder autónomo de castigo (Gabaldón y Serrano, 2001; Monsalve, 2005). Las percepciones públicas sobre la policía expresan reserva, que generalmente es mayor entre los residentes pobres que entre los afluentes, estando los primeros más expuestos al abuso. Así, una evaluación para Lima, en 2003, entre dos zonas residenciales de perfil socioeconómico diferente, arrojó un porcentaje de acuerdo con mayor presencia policial en las calles del 38,2% de los residentes del área pobre, frente a 51,4% de los residentes del área más afluente (Basombrío, 2004: 76-77). En esta misma evaluación, los residentes pobres manifestaron en una proporción de 80,9% poca o ninguna confianza en la Policía Nacional, mientras los residentes más afluentes manifestaron estas impresiones en una proporción del 68,1% (Basombrío, 2004: 104-105). Los residentes de un barrio pobre de Caracas, que está siendo sometido a un estudio de observación sobre derechos humanos, manifiestan que la policía realiza operativos y sube con las armas desenfundadas sin importar que haya niños, jóvenes o personas mayores circulando, y que acciona sus armas de fuego sin pensar que se puede herir a un inocente (Sanjuán, 2005). Estas percepciones y relatos ilustran, al menos entre los residentes más pobres, las reservas frente a la policía como agencia de pacificación y de control de la criminalidad.

Si bien el comportamiento oportunista de la policía respecto a las normas jurídicas ha sido descrito también para el país donde se han inspirado las recomendaciones de expandir la intervención policial para gran variedad de situaciones problemáticas (Skolnick, 1994; Chevigny, 1995; Manning, 1997), la diferencia con el contexto latinoamericano probablemente radica en el *grado de flexibilización y apartamiento de los cánones formales*. Existe una variada literatura que muestra el tránsito fluido entre funciones públicas e intereses privados y en la adopción de medidas de coacción legal

y extralegal por parte de la policía latinoamericana (para una reseña general, Waldmann, 1996; Bodemer, Kurtenbach y Meschkat, 2001), y ello guarda, probablemente, relación con un más reducido ámbito del espacio público del control social, sometido a escrutinio y a auditoría social, en comparación con los países industrializados (Gabaldón, 2000). Estas consideraciones bastarían para sostener que la ocupación del espacio del control social formal en América Latina resulta problemática, requiriéndose la consideración de variados aspectos, como supervisión, rendición de cuentas, aceptación ciudadana y adelgazamiento de los límites entre espacio público y privado de control social, para comprender la fluidez y alternancia entre controles formales e informales.

Por otro lado, la operación del sistema de justicia penal, incluyendo el significado de la legislación y el desempeño de los tribunales, amerita una reflexión que incorpore, junto a la noción de legalidad, aquella de legitimidad, al momento de evaluar el impacto normativo de la legislación. Un discurso retórico sobre la expansión del marco jurídico penal como sede del control social formal ignora: a) las asimetrías y selectividad en la aplicación del derecho penal, que genera distancia y alienación entre los sectores más pobres de la población y que se manifiestan, entre otras cosas, en el temor a testificar, en la resistencia a participar como jueces legos en los procesos, en la desconfianza en los mecanismos de reparación y en la disposición hacia la búsqueda de mecanismos sustitutivos para resolver los conflictos, con distintos grados de coacción privada; b) la extralimitación policial en la utilización de la fuerza física, que es usualmente denunciada, dentro de un marco estrictamente normativo y formal, como violación de los derechos humanos, aunque desde el punto de vista sustancial muy pocas veces genera remedios jurídicos efectivos en términos de fijación de responsabilidades, indemnizaciones y controles para evitar la reiteración.

Las promoción de mecanismos alternos para la resolución de conflictos ha sido emprendida por países industrializados como una forma de mantener la presencia de las instituciones estatales mediante instancias más flexibles y menos ceremoniales que la judicatura (Abel, 1982; Scimecca, 1991). El desarrollo de estas formas alternativas planteó pronto la diferencia entre disputas y conflictos, llegándose a sostener que esta diversificación ocultaba el origen y contexto de los problemas entre las partes, que evadía la cuestión de las disparidades de poder y estructura entre los participantes y que dichos mecanismos carecían de conexión orgánica con las comunidades (Scimecca, 1991: 274-276). El término "resolución de conflicto" debería, según algunos, reservarse para el abordaje de las situaciones donde se busca la raíz de la discrepancia y la eliminación del problema subyacente. Esto plantea la cuestión de la legitimidad de la intervención y toca un aspecto sustantivo sobre el consenso normativo, más allá de la legalidad formal.

Se ha llegado a sostener que uno de los problemas de las instituciones modernas es que enfatizan el sometimiento mientras descuidan el acuerdo y el consentimiento como bases de las relaciones sociales (Burton, 1997: 5). Es interesante que estos planteamientos provienen de países donde se supone que existe mayor integración normativa, por cuanto el espacio jurídico es menos disputado y el ciudadano se presenta como individuo atomizado y sin capacidad de coalición frente al Estado. Con mayor razón la cuestión debería plantearse en el contexto latinoamericano, donde no solo el espacio jurídico es más disputado, sino donde los ciudadanos actúan con mayor facilidad de coalición grupal frente al Estado.

Por lo que se refiere al efecto disuasivo de las sanciones formales, tema que se encuentra frecuentemente entrelazado con el desempeño de la policía como agencia de control social formal, debe destacarse que las perspectivas más recientes enfatizan la dimensión del *desafío* como una variable importante a considerar, argumentando que el efecto disuasivo de cualquier sanción será más efectivo en la medida que los infractores perciban la conducta sancionatoria como legítima, posean fuertes vínculos con el agente que sanciona y con la comunidad, así como cuando estén dispuestos a aceptar la vergüenza por el señalamiento y a mantener la solidaridad con el grupo (Sherman, 1993: 448). Dentro de esta perspectiva, que pretende integrar diversos hallazgos de la investigación sobre controles formales e informales, el castigo y la sanción carecen de valor intimidativo si no existe reconocimiento y aceptación frente a quien las impone, algo que han podido experimentar cotidianamente padres y maestros en su trato con los hijos y los alumnos, pero que pareciera dejarse de lado cuando se trata del sistema jurídico formal.

La cuestión de la legitimidad del ordenamiento jurídico para los países latinoamericanos, donde existe gran diversidad étnica, social, educacional, económica y estamentaria, donde la legislación dominante no ha sido generada autóctonamente y donde la cultura promueve el asociacionismo y la coalición grupales, la expansión de lo privado y la reducción de lo público, representa un importante desafío. Esta cuestión es, sin embargo, frecuentemente pasada por alto en los discursos sobre la ampliación del espacio jurídico formal. La legitimidad guarda relación con el sometimiento a las reglas de derecho sobre la base de una convicción generada por la percepción de congruencia entre los principios sobre los cuales se apoyan los comandos y la fundamentación de las decisiones (Gabaldón, 1989: 12-13). Esto es algo sustantivo que rebasa la legalidad formal.

Por todo ello resulta inoficioso promover la penetración de lo jurídico formal para el manejo de los conflictos interpersonales y la reducción de la violencia, bien sea a través de la disuasión o de la fragmentación, si no se examinan las bases, presupuestos y condiciones para generar legitimidad

entre la población. La legitimidad acordada al sistema jurídico formal facilitaría su utilización, como servicio público estatal, por parte de quien se sienta agraviado, lo que incrementa su demanda. En todo caso deberá operar, independientemente de la demanda, como garantía frente a la violencia. Ello supone que aunque no se invoque o sea evadido por la población para la resolución de conflictos y agravios, lo cual implica una función reactiva en materia de disputas, deberá ser promovido y aplicado consistentemente para restringir la coacción estatal a lo estrictamente necesario para evitar el desbordamiento de la coacción privada, lo cual implica una función proactiva en materia de control de la violencia, sea ésta pública o privada. Esto supone acordar un espacio de intervención a los mecanismos informales y comunitarios de control social que se generen a partir de consensos y acuerdos, que utilicen bajos niveles de coacción, estigmas blandos y removibles y que incrementen la previsibilidad y la reducción de la incertidumbre. Hay en esta materia todo un espacio de reflexión para la generación de normas sociales de convivencia, extra o proto jurídicas que, en la medida que generen bajos niveles de coacción, pueden ser admitidas y estimuladas, mientras que cuando propendan a generar elevados niveles de coacción, deberían ser rechazadas y desestimuladas.

4. Dimensión del empoderamiento en la seguridad ciudadana

Empoderamiento implica reconocimiento de derechos y reducción de asimetrías. Este reconocimiento no es exclusivamente formal, sino material. Ello significa que no basta la promulgación de normas que reconozcan los derechos, sino el desarrollo de prácticas sociales que apliquen dicho reconocimiento. Aunque el programa político y social de la modernidad proclama la igualdad, las disparidades entre los ciudadanos de un mismo país están muy lejos de ser superadas. Los desequilibrios en las relaciones sociales son inevitables, pero la distancia entre las personas, determinada por estatus, recursos, privilegios, clientela, educación, género o pertenencia étnica puede ser minimizada mediante políticas públicas que promuevan la igualdad, la apertura de oportunidades para los más desfavorecidos, incluyendo el desestímulo de mercados ilegales y la reducción del efecto de minusvalía social. Se ha vinculado los índices de desigualdad y polarización del ingreso con las tasas de homicidios y se ha llegado a sugerir que la nivelación educativa, si no va acompañada de nivelación de oportunidades, podría tener el efecto de incrementar la conducta violenta (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001: 36-37). Por otro lado, para Estados Unidos se ha sugerido que la percepción de minorías amenazantes del estatus quo es un factor asociado a la violencia como una forma de respuesta de las mayorías amenazadas, que se

manifiesta, en particular, a través de los homicidios ejecutados por la policía (Liska y Yu, 1992). Estas hipótesis sugieren que el empoderamiento ciudadano, tanto para enfrentar la tensión como para minimizar la victimización, puede ser una variable importante en la reducción de la violencia social.

El control de la violencia mediante el empoderamiento resulta relevante tanto para la criminalidad de tipo agresivo como para las reacciones sociales, oficiales o privadas, frente a la criminalidad. Y probablemente en este último caso sea más factible de aplicar. Esta intervención puede dirigirse a someter y reducir a quienes abusan de una posición de dominio, que en el campo de la violencia interpersonal se asocia en muchos casos a la arrogancia, la coalición y el predominio que confieren posiciones de poder, incluyendo las que derivan de arreglos ilegítimos, como en el caso de las bandas y del tráfico de drogas. En estos casos se pretende empoderar a las víctimas de individuos prepotentes. Por el contrario, puede dirigirse a intervenir para moderar las reacciones oficiales y privadas hacia personas con escaso poder de reclamo social o moralmente devaluadas que puedan ser señalados como infractores. En estos casos se pretende empoderar a posibles blancos de retaliación por parte de víctimas que despliegan alternativas violentas para corregir los efectos de la victimización experimentada.

La investigación sobre la aplicación de fuerza física en el control social formal sugiere que, cuando se explora la dimensión moral, el destinatario tiende a ser presentado como moralmente devaluado (Gabaldón y Birkbeck, 1996, 1998) y las reacciones sociales informales de violencia extrema, como el linchamiento, se encuentran asociadas a rituales de degradación y exclusión simbólica de los destinatarios de la fuerza (Souza Martins, 1991). Por esta razón, el concepto de vulnerabilidad, que es la contrapartida del empoderamiento, es aplicable no solamente a quienes resultan victimizados en forma primaria, sino a quienes sufren reacciones desmedidas como consecuencia de la victimización que ellos mismos han ocasionado.

La idea de empoderamiento, por consiguiente, sugiere una reducción del desbalance de poder entre victimarios y víctimas, a favor de la parte más débil en cada situación particular. Ello implica, no solamente reevaluar al individuo como sujeto moral, sino fragmentar coaliciones para cometer delitos violentos como para castigar con violencia los delitos. La reevaluación moral supone una suerte de "integración al contexto normativo común", tanto de infractores como de víctimas, pues en muchos casos, como sucede con la violencia juvenil extrema de las zonas pobres de las ciudades, la condición de victimario y de víctima de la violencia es intercambiable (Gabaldón y Serrano, 2001).

La reevaluación moral de infractores y víctimas supone el desarrollo de estándares normativos, también más efectivos a escala local, que generen

sentido de pertenencia, aunque no sean de carácter jurídico. La motivación para desviarse de una norma puede provenir, bien de una posición de aislamiento, asociada a “no me concierne”, “no me importa”, bien de una posición de desafío, asociada a “estoy por encima de”. La situación social de América Latina ha sido algunas veces descrita como anómica (término que ha llegado a aplicarse al Estado mismo, cfr. Waldmann, 2003) para referirse a situaciones donde los principios que gobiernan las expectativas mutuas parecieran invisibles o indiferentes para la legislación, que se crea y modifica en forma antojadiza, sin que responda a prácticas o a consultas que reflejen consenso societario. Pero el desconocimiento de la normativa jurídico formal (o de alguna parte de ella) no implica la ausencia total de normas. La violación de una norma, incluyendo el acto delictivo, exige algún tipo de audiencia para que tenga sentido. No hay que olvidar, por otra parte, que muchos actos delictivos son de naturaleza expresiva, y no solamente instrumental, incluyendo formas de homicidio y violencia extrema. Si ello es así, el trabajo del empoderamiento sugiere apuntar hacia la promoción de una audiencia social restringida y significativa, tanto de ciudadanos como de agentes formales de control social, que rechace con la debida intensidad la conducta violenta, sin proponer como remedio un incremento circular de la violencia misma. El carácter de comunidad local, tanto por lo que se refiere a residentes como a agentes formales de control, es lo que define la restricción y significación de la audiencia. Ella debería ser mayormente efectiva para la victimización interpersonal endógena, contando con un efecto agregado extensivo a la victimización exógena. El fomento de audiencias locales y significativas para incrementar la generación normativa de repudio a la violencia sería un resultado nada despreciable para el desarrollo de la seguridad ciudadana.

5. Perspectivas

La evaluación de las iniciativas para promover el control del delito y la violencia, así como el incremento de la seguridad, en una forma que permita conjugar esfuerzos del Estado y de los particulares, requiere todavía de investigación cuantitativa, centrada en la frecuencia y modalidades conductuales y en el registro y acceso a los datos, como de investigación cualitativa, centrada en los significados de los actos y de las respuestas hacia los mismos, tal como lo expresan los protagonistas. El abordaje de estas cuestiones rebasa ampliamente los criterios exclusivamente económicos o disuasivos centrados en las perspectivas de la escogencia racional de la delincuencia. Ellos resultan totalmente insuficientes para definir adecuadamente el problema y para proponer políticas públicas de contención y reducción, especialmente frente a conductas de índole violenta. Fuera de las condiciones vinculadas a la estratificación social y al espacio del sistema de control social

formal, que podríamos considerar de tipo histórico cultural, existen otras como el desarrollo de mercados ilícitos para la comercialización de bienes y servicios que, en cuanto dificultan la instalación de mecanismos supervisados y auditables para la resolución de conflictos, contribuyen al desarrollo de formas violentas de criminalidad y de respuesta a la criminalidad por la falta de arbitraje visible y controlado. La ocupación del espacio del control informal maligno por parte del control social formal ponderado puede pasar por el despliegue de modalidades benignas de control social informal que, favoreciendo el desarrollo de pautas y significados no jurídicos, contribuyan a precisar los cánones y límites del derecho y sus agentes para reducir la violencia e incrementar la seguridad como previsibilidad y ajuste.

Referencias Bibliográficas

- ABEL, R.L. (1982) "Introduction" en ABEL, R.L. (editor) **The politics of informal justice**. Vol 2, Comparative Studies. New York, Academic Press, pp. 1-13.
- BASOMBRÍO, C. (2004) **Seguridad ciudadana y actuación del Estado: Análisis de tendencias de opinión pública**. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 125.
- BODEMER, K., KURTENBACH, S., MEESCHKAT, K. (editores) (2001) **Violencia y regulación de conflictos en América Latina**. Caracas: Nueva Sociedad.
- BURTON, J.W. (1996) **Violence explained**. Manchester: Manchester University Press.
- CHEVIGNY, P. (1995) **Edge of the knife: Police violence in the Americas**. New York: The New Press.
- GABALDÓN, L.G. (2004) "Seguridad ciudadana y control del delito en América Latina", en **Análisis y Propuestas, el observatorio de Nueva Sociedad**. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 10.
- GABALDÓN, L.G. (2000) El espacio público del control social en el mundo globalizado. **Estudios de Derecho en Homenaje a Fernando Pérez Llantada**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. pp.199-213.
- GABALDÓN, L.G. (1993) "Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del estado autoritario", **Derecho Penal y Criminología**, XV, 51, Septiembre-Diciembre, pp. 193-210.
- GABALDÓN, L.G. (1989) "Introducción" en GABALDÓN, L.G. (editor) **Legitimidad y sociedad**. Caracas: Alfadil, pp. 9-16.
- GABALDÓN, L.G., BIRKBECK, C. (2003) **Policía y fuerza física en perspectiva intercultural**. Caracas: Nueva Sociedad.
- GABALDÓN, L.G. y BIRKBECK, C. (1998) "Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física", **Capítulo Criminológico**, 26, 2, pp. 99-132.

- GABALDÓN, L.G., BIRKBECK, C. (1996) "Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos", **Capítulo Criminológico**, 24, 2, pp. 31-59.
- GABALDÓN, L.G., SERRANO, C. (2001) "Jóvenes y armas de fuego en Venezuela: una evaluación en el área de Caracas", en GABALDÓN, L.G. Y SERRANO, C.S. **Violencia urbana: perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- LATORRE LÓPEZ, M.C. (2004) **Sobre la relación positiva entre el capital social y la violencia urbana: un análisis teórico empírico**. Documento CEDE 2004-36. Bogotá. Edición electrónica, septiembre 2004.
- LEDERMAN, D., MENÉNDEZ, A.M., PERRY, G. (2001) "Reflexiones sobre agendas de investigación y políticas públicas", en FAJNZYLBER, P., LEDERMAN, D. Y LOAYZA, N. editores, **Crimen y violencia en América Latina**. Washington: Banco Mundial, pp.237-252.
- LLORENTE, M.V. (2004a) "La experiencia de Bogotá: contenido y balance", en FRÜHLING, H. E. (editor) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 65-108.
- LLORENTE, M.V. (2004b) **La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana**. Bogotá: Informe final de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo. pp 53.
- MANNING, P.K. (1997) **Police work: The social organization of policing**. Prospect Heights, Waveland Press.
- MONSALVE, Y. (2005) "Control social y castigo: percepción social del castigo en policías venezolanos", en **Capítulo Criminológico**, en prensa.
- QUINTANA, J.R. (2005) **La geografía del delito urbano en Bolivia: una década perdida, 1995-2005**. La Paz: Observatorio de Democracia y Sociedad.
- ROSALES, E. (2002) "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa venezolana", **Capítulo Criminológico**, 30, 4, octubre-diciembre, pp. 287-311.
- SANJUÁN, A.M. (2005) **Informe sobre Observatorio de Derechos Humanos: El 70**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, PNUD, comunicación personal.
- SCIMECCA, J.A. (1991) "Conflict resolution and a critique of Alternative Dispute Resolution", en PEPINSKY, H., QUINNEY, R. editores, **Criminology as Peacemaking**, Bloomington: Indiana University Press, pp. 263-279.
- SERRANO, C., PÉREZ, S. (2005) **Consejos de Protección del Niño y del Adolescente: vivencias desde sus protagonistas**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Centro de Investigaciones Jurídicas.
- SHERMAN, L. (1993) "Defiance, deterrence and irrelevance: a theory of the criminal sanction", **Journal of Research in Crime and Delinquency**, 30, 4, November, pp. 445-473.
- SKOLNICK, J. (1994) **Justice without trial**. New York: Macmillan,.

SOUZA MARTINS, J. (1991) "Lynchings-life by a thread: street justice in Brazil, 1979-1988", en HUGGINS, M.K editora, **Vigilantism and the State in Modern Latin America**, New York: Praeger, pp. 19-32.

WALDMANN, P. (1996) (editor) **Justicia en la calle: Ensayos sobre la policía en América Latina**, Medellín: Diké.

WILSON, J.Q., KELLING, G. (1982) "Broken Windows", **The Atlantic Monthly**, 240, 3.