

REVISTA
BRASILEÑA
DE **SEGURIDAD PÚBLICA**

Año IV

Núm. 6

febrero/marzo 2010



**FORO BRASILEÑO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Foro Brasileño de Seguridad Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honor
Humberto Viana - Presidente del Consejo de Administración
Renato Sérgio de Lima - Secretario General

Consejo de administración

Denis Mizne
Jacqueline Muniz
José Luiz Ratton
José Marcelo Zacchi
José Vicente Tavares dos Santos
Kátia Alves
Luciene Magalhães de Albuquerque
Luís Flávio Sapori
Renato Vieira de Souza
Sandoval Bittencourt de Oliveira Neto
Sérgio Roberto de Abreu
Sílvia Ramos
Wilson Batista

Coordinaciones

Adriana Taets (Investigación)
Ana Maura Tomesani Marques (Institucional)
Lígia Schiavon Duarte (Financiera)

Expediente

Ésta es una publicación semestral del Foro Brasileño de Seguridad Pública

ISSN 1981-1659

Comisión editorial

Renato Sérgio de Lima, José Vicente Tavares dos Santos y Adriana Taets

Consejo editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)
Antônio Carlos Carballo (Policía Militar do Estado do Rio de Janeiro)
Chris Stone (Harvard University)
Fiona Macaulay (University of Bradford)
Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública)
Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília)
Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo)

Colaboradores en esta edición

Adalton Marques
Ana Paula Galdeano Cruz
Elizabeth R. Leeds
Haydee Glória Caruso
Jésus Trindade de Barreto Júnior
José Luiz Ratton
Ludmila Ribeiro
Paula Poncioni
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Sérgio Roberto de Abreu

Revisión de textos: Vânia Regina Fontanesi

Becarias: Thandara Santos y Samira Bueno

Traducciones: Paulo Silveira, Maria Cristina Petrizzi Silva Ferreira y Mirian Palácios Larrosa

Diseño de portada y producción editorial: URBANIA

Tirada: 700 ejemplares

E-mail: revista@forumseguranca.org.br

Dirección: Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1.409 – Pinheiros – São Paulo – SP – 05406-050 **Teléfono:** (11) 3081-0925

Impresión: Neoband

Las opiniones y análisis vertidos en los textos publicados por la Revista Brasileña de Seguridad Pública son de responsabilidad de sus autores, no representando, necesariamente, la postura del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

Versión digital disponible en la página www.forumseguranca.org.br/revista.

Apoyo: Tinker Foundation Incorporated, Open Society Institute e Ford Foundation.

Licença Creative Commons

Queda permitido copiar, distribuir, exhibir y ejecutar la obra, y crear obras derivadas, con las siguientes condiciones: dar crédito al autor original, de la forma especificada por el autor o titular de la licencia; no utilizar la obra con fines comerciales; para alterar, transformar o crear otra obra a partir de ésta, es obligatorio que la distribución de la nueva obra detente una licencia idéntica a ésta.

Sumario

	Nota de la Comisión Editorial	5
Artículos	El mandato policial en la práctica: procedimientos policiales en la atención a las denuncias criminales y no criminales	6
	<i>Washington França da Silva</i>	
	Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial	32
	<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
	Lessons for Urban Policing in Latin America from the Reform of the Los Angeles Police Department	50
	<i>Christopher Stone</i>	
	Two Steps Forward: Lessons from Chihuahua	66
	<i>Daniel M. Sabet</i>	
	Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social	90
	<i>Juan S. Pegoraro</i>	
	Juventud y violencia: nuevas exigencias a la educación y la seguridad públicas	116
	<i>Robson Sávio Reis Souza y Ângela Maria Dias Nogueira Souza</i>	
	Identificación de las áreas intraurbanas que concentran población joven vulnerable a la violencia letal en el municipio de São Paulo: una propuesta metodológica	136
	<i>Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Pitta y Nádía Pinheiro Dini</i>	
	Reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública: desafíos y potencialidades	148
	<i>Alberto Liebling Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos y Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira</i>	
Nota sobre la I Consej	Torre de Babel	162
	<i>Luis Flavio Sapori</i>	
Entrevista	Cuando el foco es el crimen contra la vida: la historia de una asociación exitosa en Providence	168
	<i>Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets y Ana Maura Tomesani</i>	
Reglas de publicación	184


El año de 2009 fue prometedor para el debate sobre seguridad pública en nuestro país. La celebración de innumerables reuniones regionales culminó en la realización de la I Conferencia Nacional de Seguridad Pública, en agosto de 2009, que marcó un momento histórico de participación social en las cuestiones referentes al sector. Ya en la última edición de la *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, fueron publicados algunos artículos que indicaban la importancia de este acontecimiento, analizando la participación y el impacto que la Conferencia tendría para el desarrollo de nuevas políticas públicas para el sector.

En esta nueva edición, otros dos textos analizan la I Conseg a partir de la vertiente de la participación social y del fortalecimiento de la democracia en el país. Como no podía ser de otro modo, el Foro Brasileño de Seguridad Pública apuesta por la publicación de estos artículos como otra forma de intensificar el debate público sobre mecanismos de gobernanza democrática de las políticas de seguridad pública y de las instituciones policiales. Además del escenario nacional, marcado por las discusiones acerca de la I Conseg, este número de la revista contempla también un abordaje más amplio sobre la reforma policial, con ejemplos de otros países de Latinoamérica, como los casos de las policías de Los Ángeles y de Providence, ciudades ambas estadounidenses, y de Chihuahua, en México. El principal mensaje de estas experiencias es que las buenas prácticas pueden ser replicadas, siempre y cuando haya un control externo y una voluntad política para ello.

Más que privilegiar buenas acciones, el Foro Brasileño de Seguridad Pública procura arrojar luz sobre investigaciones que analicen el trabajo policial, de forma que indiquen posibles caminos para el cambio. Es lo que ocurre con la investigación sobre el trabajo policial en João Pessoa, en el Estado de Paraíba, que proporciona nuevos elementos para pensar en qué consiste el trabajo del policía militar en aquella capital y, consecuentemente, el del policía militar en todo el país.

Aprovechamos para poner de manifiesto que el Foro Brasileño de Seguridad Pública se enorgullece de, en estos cuatro años de publicación de la *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, haber conseguido consolidar una publicación periódica científica pautada por la calidad académica y por el fomento de la reflexión de diferentes segmentos implicados en el asunto. En este proceso, las fuerzas policiales de nuestro país han sido capaces de reflexionar sobre su propio trabajo y discutir, de igual a igual, con académicos y gestores, siendo figuras fundamentales en el fortalecimiento de la discusión democrática respecto a las políticas públicas de seguridad del país, y no sólo aquellos que las ponen en práctica. En los cinco primeros números de la RBSP, son más de 15 artículos firmados por agentes policiales los que han contribuido a esa realidad.

Les deseamos a todos una buena lectura y una buena reflexión.

La comisión editorial 

El mandato policial en la práctica: procedimientos policiales en la atención a las denuncias criminales y no criminales¹

Washington França da Silva

Washington França da Silva es oficial de la Policía Militar del Estado de Paraíba y especialista en políticas públicas de justicia criminal y seguridad pública.

✉ germanofranca@uol.com.br

Resumen

Este artículo presenta los resultados de la investigación realizada en 2009, sobre la naturaleza del trabajo de la policía ostensiva brasileña, a partir de la realidad de los policías militares del Estado de Paraíba. La investigación acaba con la idea preconcebida y hartamente difundida de que el policía que patrulla las calles tiene que hacer frente a más crímenes violentos, considerados de mayor gravedad y más amenazantes, revelando que a este profesional, en el uso de su mandato, la población lo requiere más para administrar, y en esta orden: situaciones no criminales, situaciones criminales de menor potencial ofensivo y, por último, situaciones criminales de mayor potencial ofensivo. Para ellos, los casos más complicados son los que implican el reconocimiento de la autoridad policial por gente con una situación social, económica o profesional más elevada, y por aquellas que presenten un nivel de consciencia alterado, al estar alcoholizadas, drogadas o mentalmente perturbadas.

Palabras clave

Policía Militar. Mandato policial. Denuncias criminales de menor potencial ofensivo. Denuncias no criminales. Patrullaje de calle. Administración de conflictos. Autoridad policial. Uso de la fuerza.

El objetivo principal de la investigación realizada en 2009 (SILVA, W., 2009) fue el de comprobar cómo los policías militares que patrullan las calles de la ciudad de João Pessoa, capital del Estado de Paraíba, en el uso de sus mandatos, atienden y administran las denuncias criminales de menor potencial ofensivo y las no criminales.

Como es bien sabido, la Policía es uno de los pocos órganos públicos, tal vez el único, que está presente en la cotidianidad de la gente 24 horas al día y que se presta no sólo a atender las demandas criminales, sino también a ayudar al ciudadano, de forma inmediata y con carácter de emergencia, en aquellos momentos de dificultad y angustia. Diariamente, en cualquier momento y lugar, es llamada a intervenir siempre cuando *“algo que no debería estar pasando está pasando y alguien debe hacer algo al respecto ahora”* ¡y ya! (BITTNER, apud PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2007b, p. 233, cursiva de los autores).

En el imaginario social, en función de la amplia difusión de los medios de comunicación, la gente cree que a la policía le toca más hacer frente a cuestiones criminales y, sobre todo, a las más violentas (homicidios, atracos, tiroteos y secuestros), consideradas de mayor gravedad y más amenazadoras. Tal concepción, conforme observa Jorge da Silva (2003), influye mucho en la creación de un mayor sentimiento de

inseguridad en la sociedad y también refuerza en la policía y en el policía la idea de que debe darse prioridad al combate a los crímenes, especialmente a los de mayor potencial ofensivo, en detrimento de las cuestiones menores.

Como consecuencia de este paradigma represivo y militar, según define Jorge da Silva (2003), tenemos un policía de calle más preparado para el enfrentamiento y la acción (patrullaje, intervención, búsqueda, inmovilización, confrontación, captura, escolta y custodia) que para el diálogo, la mediación o la conciliación.

En la eclosión de conflictos interpersonales, muy comunes en las denuncias criminales de menor potencial ofensivo y en las no criminales, se ve la dificultad de los policías en el trato de forma equilibrada con estas cuestiones cuando, por falta de habilidad, recurren a la fuerza y no al diálogo para solucionar los problemas. Cuando se usa la palabra, generalmente, es para advertir, disciplinar, moralizar, informar, orientar, aconsejar, arbitrar o intimidar. Muchas veces, cualquier cuestionamiento de alguna de las partes se interpreta como un acto de desacato.

La investigación reveló que el mayor volumen de las denuncias vividas por el policía de la calle es, y en este orden, de naturaleza no criminal y criminal de menor potencial ofensivo. En este sentido, ¿se intenta averiguar cómo los policías tratan con estas situaciones que,

muchas veces, exigen más preparación para la toma de decisiones, poder de articulación y capacidad de diálogo? ¿Qué procedimientos han adoptado para administrarlas? ¿Cuáles aparecen como las más complicadas? ¿Qué factores son los que más dificultan su intervención?

A partir de estas consideraciones y cuestionamientos iniciales, para aprehender mejor el objeto de estudio, fue necesario identificar las exigencias sociales dirigidas a los policías militares paraibanos, con la finalidad de dimensionar y cualificar mejor la naturaleza del trabajo de estos profesionales de la seguridad, así como de identificar sus potencialidades y sus limitaciones en el ejercicio de su mandato.

La policía y su mandato

La institución policial, de la forma como la conocemos hoy, habría surgido con la formación del Estado Moderno, el cual se caracteriza, conforme señala Weber (1999), por detentar el *monopolio del uso legítimo de la fuerza*. Con el mandato otorgado por la sociedad política, surge, entonces, como una alternativa en sociedades libres y plurales para resolver la producción del *enforcement* (o aplicación) consentido colectivamente. Para ello, su gran desafío, en el sentido de mantener la ley y preservar el orden pacíficamente, ha sido, como destaca Muniz (1999), el de saber conciliar el uso comedido y proporcional de la fuerza, de forma legal y legítima, o sea, con el consentimiento y la aprobación de los ciudadanos.

Pero, ¿qué es la policía y su mandato?

Con el objetivo de desarrollar una **teoría de policía**, Bittner (2003, p. 138, cursiva del

autor) responde a estas cuestiones afirmando que la policía es “*un mecanismo de distribución de fuerza coercitiva no negociable empleada de acuerdo a los preceptos de una comprensión intuitiva de las exigencias de la situación*”. Y su papel “es enfrentar todos los tipos de problemas humanos cuando (y en la medida en que) sus soluciones tengan la posibilidad de exigir (o de hacer) uso de la fuerza en el momento en el que están ocurriendo” (BITTNER, 2003, p. 136).

De este modo, para el autor, el *uso de la fuerza es la base del mandato policial*. No obstante, lo que distingue a la policía de otros mecanismos de regulación social que también utilizan la fuerza como medida coercitiva para ejercer su autoridad es que ésta, *la policía, detenta el monopolio del uso legal y legítimo de la fuerza ante todo y ante todos*. Bajo consentimiento y sin restricción, es una prerrogativa de sus agentes hacer uso de la fuerza de forma proporcional. Es decir, solamente el policía “*está equipado, autorizado y es necesario para tratar toda emergencia en la que pueda tener que ser usada fuerza para enfrentarla*” (BITTNER, 2003, p. 240, cursiva del autor).

A partir de las ideas de Bittner, en la búsqueda por desarrollar una teoría de la vigilancia policial, Bayley (2001, p. 20) afirma que la policía se define por reunir “personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro de este grupo a través de la aplicación de fuerza física”.² Para él, la definición del objeto policía entraña tres aspectos fundamentales que lo cualifican, contribuyendo, de esa forma, a un mejor entendimiento del término en sí: *autorización colectiva, uso de la fuerza y ámbito interno*.

Bayley (2001, p. 20, subrayado nuestro) resalta igualmente que la “competencia exclusiva de la policía es el uso de fuerza física, real o por amenaza, para alterar el comportamiento. *La policía se distingue, no por el uso real de la fuerza, sino por poseer la autorización para usarla*” [para la preservación del orden público dentro de la sociedad].

A su vez, Proença Júnior y Muniz (2007b, p. 233-234, cursiva de los autores), al discutir las ideas sobre la teoría de policía desarrollada por Bittner, presentan un concepto más profundo de policía y del mandato policial, haciendo posible un mejor entendimiento sobre el *lugar de policía*:

la policía es el instrumento legal y legítimo de respaldo por la fuerza de los términos del contrato social de una determinada comunidad política (polity). La policía se interpone, y se espera que se interponga, entre voluntades en oposición o intereses en conflicto, en cualquier otra situación que amenace la paz social, arriesgue derechos y garantías, o viole las leyes.

De este modo, según Proença Júnior y Muniz (2007a), el mandato policial es una procuración pública firmada por la comunidad política para que el poder coercitivo pueda, de forma legítima y legal, actuar en pro de la colectividad, en la reducción/contención de abusos y violaciones de las reglas sociales y en la intermediación de conflictos que amenacen la seguridad, el orden público y la paz social.

Como se ve, el principal poder que una comunidad política delega al Estado es el poder de coerción, ejercido por la policía, cotidianamente en las calles, en la adminis-

tración de los conflictos que puedan poner en riesgo la seguridad y el orden público, sean éstos de naturaleza criminal o no criminal. El mandato autoritativo del uso de la fuerza otorgado a la policía es singular, pues a diferencia de otros mecanismos de regulación social y le permite actuar, de forma imperativa y no restrictiva, ante cualquier situación que amenace el pacto social, elemento fundador del Estado Democrático. La policía es, por lo tanto, el Estado itinerante e interactivo, creada para ofrecer protección y seguridad a los que se sientan desprotegidos, amenazados e injusticiados.

Frente a todo lo expuesto, concluimos que la legitimidad de la policía para ejercer el mandato que le fue otorgado dependerá de su capacidad de preservar la confianza pública, en función de su imparcialidad en la aplicación de las leyes, oferta de servicios individualizados y personalizados y, sobre todo, por saber hacer uso de la fuerza de forma equilibrada, diferenciada y consensual, en conformidad con la dinámica social.

De este modo, lo que se quiere es que la policía, frente a los conflictos, siempre presentes en la dinámica social, conforme afirma Simmel (1983), actúe de forma coherente, respetuosa, imparcial, comedida, proporcional, pero siempre de acuerdo a los principios de la legalidad y legitimidad, propios del Estado Democrático de Derecho.

Metodología utilizada

Para desarrollar el referido estudio, además del acopio bibliográfico y documental, fueron

realizadas investigaciones de campo, por medio de la aplicación de cuestionarios y entrevistas individuales y colectivas con policías militares que trabajan en el Centro Integrado de Operaciones Policiales (Ciop) y aquellos destinados en los 1º y 5º Batallones de Policía Militar que trabajan, exclusivamente, en el patrullaje de las calles de la ciudad de João Pessoa. Para cualificar mejor el análisis de los datos recogidos de los policías de la calle, también fueron realizadas entrevistas con representantes del Ministerio Público, comisarios de la Policía Civil de las comisarías distritales existentes en el área del estudio, comandantes de las unidades y subunidades de policía militar, docentes de las escuelas de formación y perfeccionamiento de los policías militares y, de manera especial, con representantes de las comunidades, beneficiarios del servicio de la policía ostensiva uniformada.

Resultados de la investigación

La investigación reveló que los policías militares que están patrullando las calles de João Pessoa son, especialmente, de base (soldados, cabos y sargentos). En su mayoría, son paraibanos, nacidos en la capital, jóvenes, casados, con un máximo de tres hijos y también los principales encargados de la manutención familiar; tienen una renta familiar de un máximo de cinco salarios mínimos y educación secundaria completa; se declaran católicos y mestizos; integran la Corporación hace diez años y poseen, como máximo, cinco años de experiencia en el patrullaje de las calles. Su trabajo asignado es el de policía ostensiva y la responsabilidad primera en la atención a las llamadas de la población.

Situaciones más frecuentes para las que se llama a la Policía Militar y maneras de los policías militares de resolverlas

Para mejores efectos del análisis de los datos subsiguientes, cuando sean examinados, sobre todo, los procedimientos y las prácticas policiales en la atención a las denuncias criminales de menor potencial ofensivo y las no criminales, se hace necesario caracterizar, en cuanto a su potencialidad ofensiva, las infracciones penales o criminales. La adopción de una perspectiva de interpretación jurídico-penal se debe a su potencial como instrumental en el trabajo policial y, en particular, a la vinculación de éste con el sistema de justicia criminal.

En este sentido, en cuanto a la potencialidad ofensiva, las denuncias o casos criminales, capitulados en la legislación penal, según Capez (2007), pueden clasificarse en cinco categorías: infracciones de lesividad insignificante; *infracciones de menor potencial ofensivo*; infracciones de medio potencial ofensivo; infracciones de gran potencial ofensivo; e infracciones hediondas. Las infracciones de menor potencial ofensivo son aquellas “punidas con pena mínima no superior a un año, [que] admiten la suspensión condicional del proceso, prevista en el artículo 89 de la Ley 9.099/95” (CAPEZ, 2007, p. 394).

Sin embargo, conforme establece la nueva redacción del *art. 61 de la Ley 9.099/95*,³ las *infracciones penales de menor potencial ofensivo* son “[...] las contravenciones penales y los crímenes a los que la ley conmina una pena máxima no superior a 2 (dos) años, acumulada o no con multa” (BRASIL, 2007, p. 765). Esta ley, en su *art. 69*, instituye la figura jurídica de la llamada **Declaración Circunstanciada** –registro cualificado de

las partes implicadas en una denuncia de menor potencial ofensivo—, el cual debe ser redactado por la autoridad policial y dirigido a los Juzgados Especiales Civiles y Criminales, instancias competentes, según también define el art. 60 de esta misma ley, para realizar “[...] la conciliación, el juicio y la ejecución de las infracciones penales de menor potencial ofensivo [...]” (BRASIL, 2007, p. 765). En cambio, las denuncias o denuncias *no criminales* contemplan aquellas conductas humanas que no están tipificadas criminalmente, pero que generan disputas y poseen potencial criminal.

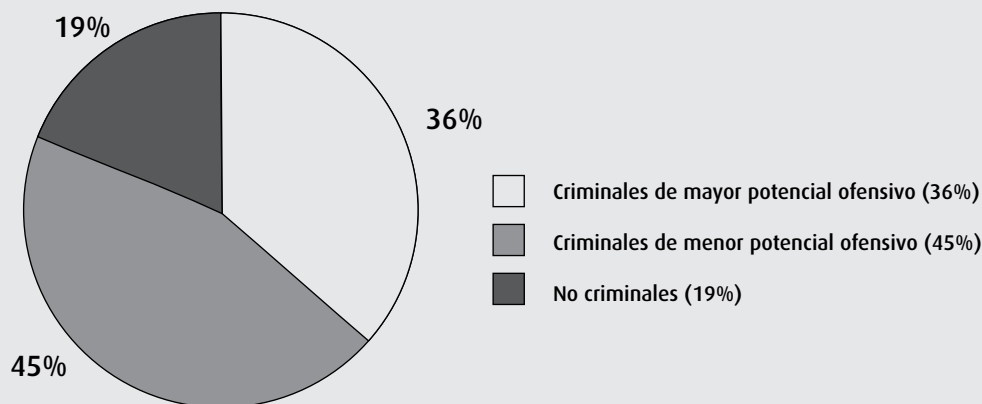
Según el Comando del Centro Integrado de Operaciones Policiales (Ciop), en João Pes-

soa, en 2007 y 2008, el servicio de atención a emergencias de la policía, que funciona 24 horas al día y atiende las llamadas del público en general a través del teléfono 190, recibió, en media, 2.516 llamadas diarias, pero sólo un 10% se destinaban a la atención a denuncias criminales o no criminales, que generaban despacho de patrullas.

Los datos del Gráfico 1 revelan que, *en la opinión de los policías militares*, éstos son llamados a atender, principalmente, situaciones criminales de menor potencial ofensivo, seguidas de las criminales de mayor potencial ofensivo y, por último, las no criminales.

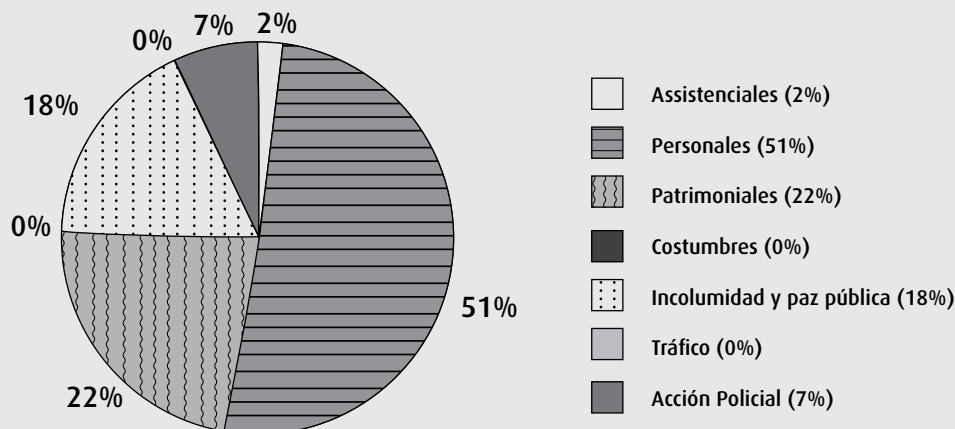
Gráfico 1

Distribución de las situaciones para las cuales se llama a la Policía Militar, por potencial ofensivo, según la opinión de los policías Municipio de João Pessoa – 2009



Fuente: Silva, W. (2009).

Gráfico 2
Distribución de las situaciones para las cuales se llama a la Policía Militar, por grupo de denuncias, según la opinión de los policías
 Municipio de João Pessoa – 2009



Fuente: Silva, W. (2009).

Si se suman las situaciones criminales de menor potencial ofensivo y las no criminales, principal foco de la presente investigación, se llega a la cifra de 64% (Gráfico 1). Entre estas situaciones criminales y las no criminales, los tres grupos de denuncias con porcentajes más expresivos, tomando como base la clasificación adoptada por la legislación penal, son el de personales, patrimoniales y de incolumidad y paz pública (Gráfico 2). Como puede constatar, la mayoría de esas situaciones es del grupo personales, entre las que se destacan: amenazas; desavenencia verbal (discusión/trifulca); agresión física con y sin heridas o lesión; persona(s) comprando y/o vendiendo drogas; y persona(s) consumiendo drogas.

La elección de este tema de estudio se hace aún más importante cuando se establece una comparación entre la percepción de los entrevistados sobre las situaciones para las cuales llama la población con más frecuencia a la policía y las denuncias que les toca atender a los policías, conforme los registros del Centro Integrado de Operaciones Policiales de la Secretaría de Estado de la Seguridad y de la Defensa Social de Paraíba (Ciop/Seds, Paraíba). Mientras que para los entrevistados, las situaciones no criminales representan solamente el 19% de las llamadas atendidas y las criminales corresponden al 81%, o sea, 4,2 veces las primeras, los datos del Ciop muestran que, en 2007 y 2008,

las principales denuncias registradas fueron, y en este orden, las no criminales, seguidas de las criminales de menor potencial ofensivo y, en última posición, las criminales de mayor potencial ofensivo.

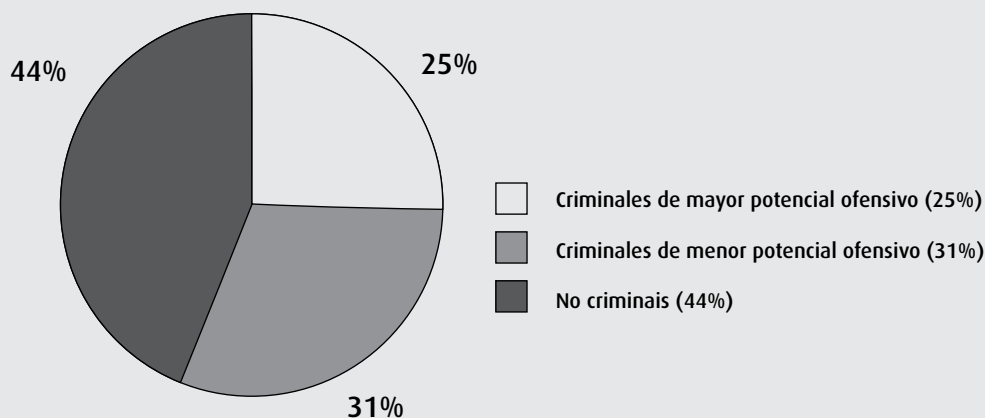
Asimismo, según estos datos, se verifica que la suma de las denuncias criminales de menor potencial ofensivo y las no criminales es bastante significativa, alcanzando el 75%. En otras palabras, a pesar de que las denuncias criminales de menor potencial ofensivo y, principalmente, las no criminales son poco avistadas, incluso por parte de los policías entrevistados, como muestra el Gráfico 1, y, muchas veces,

son vistas como de menor importancia o valor, éstas representan efectivamente el principal volumen del trabajo de la policía ostensiva, conforme se comprueba en el Gráfico 3.

En cuanto a su naturaleza, las principales denuncias criminales de menor potencial ofensivo y las no criminales registradas en el Ciop/ Seds de Paraíba, en el periodo estudiado, fueron: averiguación de persona(s) en actitud sospechosa; embriaguez; accidente de tráfico sin víctimas; amenaza; y desavenencia verbal.

Como se observa, en su mayoría, se trata de cuestiones marcadas por conflictos interperso-

Gráfico 3
Distribución de las denuncias criminales y no criminales registradas
Municipio de João Pessoa – 2007/2008



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad y de la Defensa Social (Seds, Paraíba)/Centro Integrado de Operaciones Policiales (Ciop).

nales, que exigen una intervención mediadora y que no pueden ser ignoradas y/o subestimadas, pues pueden llegar a convertirse en denuncias más graves.

En lo que se refiere a las formas de resolución adoptadas por los policías para solucionar cada una de las situaciones para las cuales son llamados a intervenir, los procedimientos más usuales, según los policías entrevistados, son los siguientes:

- Usar la fuerza física necesaria: este procedimiento es adoptado, generalmente, cuando la situación exige la reducción y el control de personas que estén en lucha corporal, que ignoran o desacatan a los policías –sobre todo, cuando están armadas, excitadas o descontroladas– y/o en la denuncia de personas que presentan riesgo, peligro, amenaza o resistencia a la acción policial;
- Resolver el problema in situ, armonizando o conciliando a las partes: esta medida es una de las que más adoptan los policías, generalmente, por medio de “consejos”, cuando se dan cuenta de que la(s) parte(s) está(n) dispuesta(s) a dialogar y, principalmente, cuando la situación no ofrece ningún tipo de riesgo, peligro o amenaza. De una manera general, son incidentes criminales de menor potencial ofensivo (agresión física sin heridas ni lesión, insultos, injurias u ofensa moral, amenazas, conflictos por impago de deudas, prácticas incivilizadas) o situaciones no criminales, sin mayor gravedad, marcadas por conflictos interpersonales (mendigos en las aceras y en las calles, desavenencia verbal, discusión o trifulca, prostitución en vía pública);
- Llamar la atención, advertir y/o reprender a las partes: los policías adoptan esta medida,

principalmente, cuando las partes están exaltadas y verbalmente agresivas, se insultan las unas a las otras y, también, cuando se ignoran las órdenes dadas por los policías o incluso se produce desacato a éstos y la(s) parte(s) revela(n) que no está(n) dispuesta(s) a dialogar. Este procedimiento es muy común en las denuncias por perturbación de la paz;

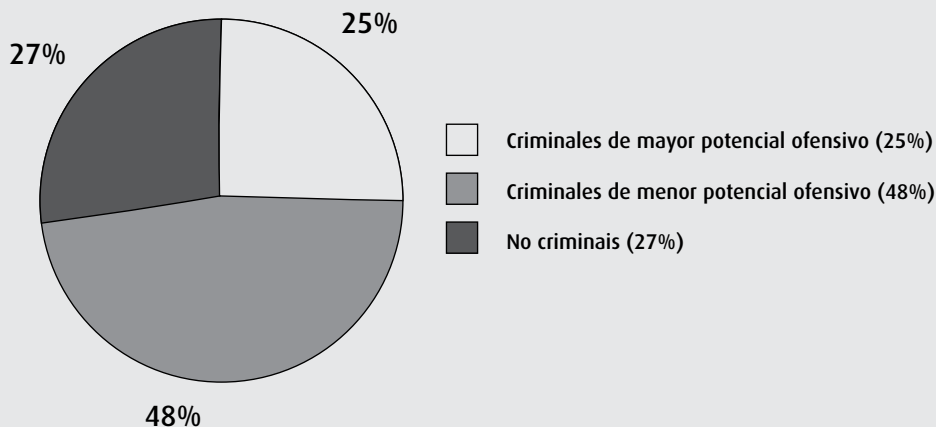
- Conducir a la(s) parte(s) a la comisaría para aplicaciones legales: consiste en el procedimiento que los policías más adoptan, sobre todo en situaciones criminales de menor o mayor potencial ofensivo, que exigen la instauración de una investigación policial o la redacción de una “declaración circunstanciada”.

Situaciones que son más complicadas de resolver

Conforme puede ser constatado en el Gráfico 4, el 75% de las situaciones consideradas por los policías como las más complicadas de resolver corresponden, exactamente, a las criminales de menor potencial ofensivo y a las no criminales. Según la clasificación de estas situaciones por tipo (Gráfico 5), las que presentan una mayor relevancia son las personales (35%) e incolumidad y paz pública (33%).

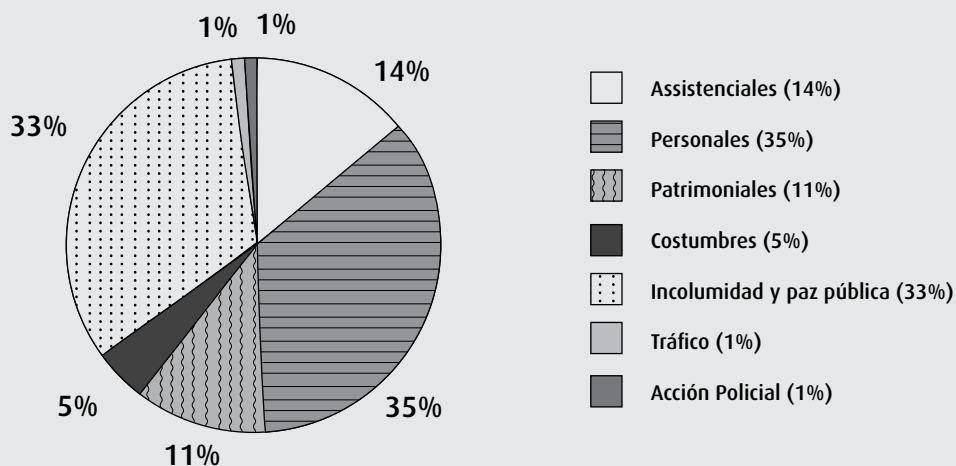
Cuando se les preguntó a los policías militares cuáles son las cinco situaciones más complicadas de resolver, las más nombradas fueron: reducción y/o conducción de personas mentalmente perturbadas o en crisis nerviosa; perturbación de la paz (oír música en alto volumen, ladrido de perros, griterío, hablar alto); presencia de menores en las calles causando alboroto y esnifando pegamento; asesinato/tentativa de asesinato; y persona(s) embriagada(s) o drogada(s) causando disturbios.

Gráfico 4
Distribución de las situaciones más complicadas de resolver, por potencial ofensivo, según la opinión de los policías
 Municipio de João Pessoa – 2009



Fuente: Silva, W. (2009).

Gráfico 5
Distribución de las situaciones más complicadas de resolver, por tipo de denuncias, según la opinión de los policías
 Municipio de João Pessoa – 2009



Fuente: Silva, W. (2009).

El mandato policial en la práctica: procedimientos policiales en la atención a las denuncias criminales y no criminales
 Washington França da Silva

Entre las cinco citadas, cuatro están incluidas en la temática de la investigación, siendo tres criminales de menor potencial ofensivo y una no criminal, también categorizadas, respectivamente, con base en el sistema clasificatorio de las denuncias policiales, en el grupo de las denuncias de incolumidad y paz pública (perturbación de la paz, menores en las calles causando alboroto y esnifando pegamento y personas embriagadas o drogadas causando disturbios) y en el grupo de las denuncias asistenciales (reducción y/o conducción de personas mentalmente perturbadas o en crisis nerviosa).

Se trata, por lo tanto, mayoritariamente, de circunstancias en que algunas personas se sienten importunadas en su paz y recurren a la policía como último caso, cuando ya no soportan esa conflictiva situación, y, sobre todo, conforme relataron los policías en las entrevistas, “en situaciones límites”, cuando se sienten amenazadas en su integridad física o son testigos casos de esa naturaleza. Ese sentimiento de los policías queda confirmado por las declaraciones de las personas de la comunidad entrevistadas. Al preguntarles sobre el motivo de haber llamado a la policía, el 78,4% afirmaron que la principal razón es la protección o prevención de un mal mayor, o sea, cuando se sienten amenazadas o ven otras personas bajo amenaza, cuando no saben cómo resolver una situación, para que patrullen las calles del barrio o para que averigüen una situación sospechosa.

Pero, concretamente, ¿cuáles son las dificultades enfrentadas por esos policías militares para resolver las situaciones mencionadas? ¿Qué hace que esas situaciones sean consideradas complicadas de resolver para los policías? ¿La dificultad estaría en la naturaleza del problema en sí que

hay que administrar, en las personas implicadas en él o en la capacidad profesional del policía para saber cómo manejarse en esos casos?

A continuación, se presentan los argumentos dados en las entrevistas por los policías militares que están en el patrullaje por los que consideran cada una de esas situaciones enumeradas como de difícil resolución.

Reducción y/o conducción de personas mentalmente perturbadas o en crisis nerviosa

Hoy, en función de una Declaración de Ajuste de Conducta, los policías militares deben intervenir en estos casos, principalmente para ofrecer auxilio, cuando son llamados por los profesionales del Servicio de Atención Móvil de Emergencia (Samu), para reducir y dominar al portador del trastorno mental agresivo. Como no disponen de equipamientos de inmovilización adecuados,⁴ el gran desafío de los policías, según declararon, es, “por medio de la conversación”, calmar al paciente y/o, muchas veces, mediante el uso de la fuerza física, “dominarlo sin hacerle daño”, incluso bajo la protesta de algunos familiares que creen que se están cometiendo excesos en la acción policial. Cuando se ven obligados a hacer uso de la fuerza necesaria, los policías dicen temer ser acusados judicialmente por cualquier lesión en esas personas perturbadas, pues saben que son inimputables.⁵ Los policías reconocen que no pueden usar los mismos medios que utilizan con una persona normal. Además de eso, alegan que son casos que suponen un gran desgaste, porque, a veces, recorren varios hospitales para conseguir una plaza, que sólo se ofrece cuando el paciente está acompañado por un familiar o responsable. En la falta de plaza, el individuo con alteración de comportamiento es medicado sin

más y dado de alta para retornar al seno familiar, hasta que vuelva a presentar una nueva crisis.

Perturbación de la paz (oír música en alto volumen, ladrido de perros, griterío, hablar alto)

Muy comunes en los conflictos comunitarios, los casos de “perturbación de la paz” también son apuntados por los policías como de difícil resolución, en especial los representados por música en alto volumen en vehículos en la vía pública. Estas situaciones son, generalmente, protagonizadas por jóvenes con poder adquisitivo más elevado, que compiten con la altura del volumen de sus vehículos. Para los policías, son casos de complicada resolución, porque se sienten de manos atadas, impotentes, sin mayor poder de intervención, pues alegan no disponer de decibelímetro, equipamiento utilizado para medir el nivel de intensidad de sonidos y ruidos. Así, para caracterizar esa contravención penal, los policías necesitan del apoyo de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (Semam), órgano municipal encargado de la actuación administrativa de las infracciones relacionadas a la contaminación sonora. Es lo que queda constatado en los relatos presentados a continuación:

La mayor dificultad es porque no tenemos el poder de imponer, el poder de la ley de llegar, entablar la comunicación, ver la cuestión del volumen, encuadrar al tío en aquello de allí; se necesita otro órgano. No es algo que puedes hacer. Entonces, es complicado. Ahora, cuando la institución que preserva el medio ambiente, en relación con la cuestión del ruido, participa, entonces, resuelve el problema, más por la cuestión de la multa. La dificultad del Policía Militar es cuestión de competencia, porque no la tiene en relación con eso, no puede hacer eso (Sargento, con 22 años de servicio).

En la continuación de este segundo relato, el policía deja aún más claro su sentimiento de pérdida de autoridad, sobre todo cuando se depara con personas de nivel social más elevado:

Y, generalmente, tienes un cierto conflicto con relación a la clase más alta. Ellos no respetan mucho ese tema de la policía. Ellos creen: “¡Ah! Yo soy abogado, yo puedo poner música a la hora que me dé la gana. ¡Listo!” Entonces, resulta problemático. En la periferia, yo no me tengo que enfrentar con eso. Allí nos respetan, ellos aún nos temen. Entonces, vas por primera vez, le pides al tipo que lo baje, generalmente el tipo lo baja cuando ya estás allí; cuando sales, el tipo lo sube otra vez; entonces vuelves otra vez para pedirle que lo baje nuevamente; el tipo lo baja delante de ti... hasta que lo cojas y lo lleses a la comisaría. Ahí se va a convertir en una cuestión personal, en un desacato. Si delante de ese desacato has cometido algún exceso, te va a tocar responder más a ti por el exceso que propiamente [al tipo] por el volumen alto. Entonces, va a ser tu palabra contra la suya: “No, yo tenía el volumen normal. ¿Cómo puede decir que tenía el volumen alto? ¿Acaso lo ha medido para saberlo? ¿Tiene algún aparato técnico para decir que mi volumen estaba alto en decibelios?”. Entonces, nunca se puede resolver. Hay que llamar a la SEMAM para poder resolverlo. Hay que llamar a la SEMAM para poder resolverlo. Entonces, hay una serie de conflictos en relación con eso. Ahí, directamente, te desestimulas, porque te quedas desmoralizado en esa situación. El tipo aumenta el volumen de verdad, ¿y tú qué vas a hacer? Cuando no es eso, cierra el coche, deja el volumen alto, cierra el coche y dice: “Amigo, no lo voy a bajar, y punto.”. ¿Le vas a meter al tipo? No. Ahí, hay que llamar a la SEMAM. Pero muchas veces la SEMAM no

aparece. Te quedas desmoralizado, no puedes hacer nada. Desmoralizado, no, sin motivación en relación con la denuncia. Entonces, como estás siendo incapaz de resolver la denuncia, generalmente te omites. (Sargento, con 22 años de servicio).

La contravención “perturbación de la paz” constituye una situación bastante estresante y desafiante para el policía militar, revelando su fragilidad en la administración de denuncias marcadas por conflictos interpersonales. Su dificultad para lidiar con la discordia, principalmente cuando la cuestión tiene que ver con personas de condición socioeconómica más elevada, se deriva de su poco hábito y afinidad con el diálogo. Cuando alguien decide cuestionarlo, él, casi siempre, encara la actitud como una falta de respeto a su autoridad, como un desacato y, cuando hace uso de la palabra, generalmente es para advertir o intimidar.

Generalmente, practicamos mucho el diálogo, hay mucha conversación. Que yo recuerde, prácticamente, son pocas las experiencias que necesitase usar la fuerza. Es algo muy superficial, del tipo del poder sólo, aquella historia: “Amigo, ¡entérate porque si no va a ser peor para ti! O apagas la musiquita o la bajas, bien bajito. Entonces, es aquella historia, imponemos los límites en relación con ese uso. (Sargento, con 22 años de servicio).

Presencia de menores en las calles alborotando y esnifando pegamento

Uno de los factores que contribuye a que los policías consideren este tipo de situación de difícil tratamiento dice respecto a la falta de sistematicidad en la actuación de los órganos encargados de recibir y tratar con niños y adolescentes que hayan cometido alguna infracción o que tan solo

necesiten de asistencia, conforme lo previsto en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA).⁶ Tanto la Comisaría de la Infancia y la Juventud como los Consejos Tutelares no funcionan, conforme aseguran los policías militares entrevistados, las 24 horas y todos los días de la semana.

Para esos policías, es un problema cotidiano, no obstante, de difícil resolución, sobre todo porque se sienten solos en esa batalla. Los que deberían realizar inspecciones, como afirman, “no lo hacen de forma eficaz”, refiriéndose a los Consejos Tutelares. Incluso aquellos (comerciantes y/o transeúntes) que comúnmente, en una situación de robo o hurto de pequeños objetos, solicitan la intervención policial no ayudan en el registro de la queja en la comisaría, les interesa sólo recuperar sus objetos robados o hurtados, ya que temen por represalias. Como puede verse en los relatos presentados a continuación, esa es una situación recurrente, que dificulta la acción de la policía y que genera impunidad.

Es una práctica común que no tiene cura. Aprehendes al menor por la mañana, cuando es por la tarde ya está en la calle otra vez. Es algo bastante desgastante tanto para nosotros como para la sociedad. (Soldado, con tres años de servicio).

Conducimos al menor a la Comisaría de la Infancia y de la Juventud, pero la situación queda un poco vaga por no haber una víctima. En la mayoría de los casos, la mayoría absoluta, no quieren involucrarse con denuncias. El recelo que tienen es de que puedan sufrir represalias después, pues saben que ellos [los menores] son puestos en libertad de nuevo enseguida. (Soldado, con cinco años de servicio).

De manera general, los policías sienten que tanto la sociedad como las autoridades les exigen demasiado a la hora de resolver el problema de los niños y de los adolescentes de la calle. Se trata de una cuestión compleja, en la cual los policías se ponen a reprimir y ahuyentar a aquellos que ya están excluidos socialmente, en el sentido de promover una especie de “asepsia urbana”:

Generalmente, son los comerciantes los que lo solicitan [a la policía], porque ellos [los menores] se ponen a perturbar delante de sus establecimientos, estorbando el comercio, a la clientela y, algunas veces, también a los transeúntes que se sienten amenazados y reclaman por estar siendo molestados por los menores. A veces, no están cometiendo ningún delito, nada, y ellos [los comerciantes] quieren que los saquemos del lugar, y esas cosas. Tal vez debido hasta a algunos problemas anteriores. (Soldado, con seis años de servicio).

Hay policías que admiten tener grandes dificultades y hasta recelo para lidiar con este tipo de situaciones relacionadas con niños y adolescentes de la calle. Dicen que es necesario que el policía tenga mucha cautela cuando tiene que dominar y prender a un niño o a un adolescente infractor, ya que puede ser acusado de estar agrediendo y ser acusado criminalmente. Uno de los entrevistados afirmó que la mayoría de esos niños y adolescentes parece sentirse impune y revela tener una postura desafiante.

Cuando abordas a esos niños te dicen: “¡Pérganos que vas a ver lo que pasa! ¡Hazlo para ver lo que va a pasar!” En este estilo (Soldado, con seis años de servicio).

Los policías reconocen que la ley es un adelanto, pero creen que, hasta el momento, el po-

der público y la sociedad no han sabido ocuparse de esa cuestión, convirtiéndolo en una especie de patata caliente y generando un sentimiento de impotencia y de inseguridad en la gente.

Yo he llegado a oír del propio comisario: “Voy a ver, pero no tengo mucha esperanza de que salga adelante, la verdad” (Sargento, con 22 años de servicio).

Por último, vale resaltar que el 28% de las personas de la comunidad oídas mencionaron la implicación de niños y adolescentes con el consumo, comercio o tráfico de drogas como el principal problema que compromete la seguridad en su vecindario.

Personas embriagadas o drogadas causando disturbios

En el abordaje a personas que presentan esta alteración en su estado de consciencia, el gran desafío de los policías es, de partida, saber cómo acercarse a ellos y entablar el diálogo, principalmente cuando se trata de alteraciones causadas por el consumo de drogas estimulantes, que dejan al individuo más eufórico, agitado, excitado y, muchas veces, agresivo. Las denuncias de este tipo suponen grandes desafíos e intervenciones más arriesgadas, al entender de esos policías, porque exigen una superioridad numérica contrastada para reducir al sujeto, lo que puede dar lugar a una lesión involuntaria en el mismo.

Estas situaciones igual pueden ocurrir en la vía pública, en bares y discotecas que en residencias. En algunas ocasiones, a pedido de los familiares, se conduce al sujeto a la comisaría por causar disturbios, según también cuentan los policías, sobre todo si el individuo está muy exaltado y agresivo, poniendo en riesgo a per-

sonas de su familia, lo cual es muy común en denuncias de jóvenes drogadictos.

De este modo, de acuerdo con los relatos de los policías entrevistados, cuando se trata de personas de origen más humilde, los hechos de esta naturaleza se encaminan a la comisaría, donde además creen que existe una tendencia a registrar este tipo de denuncias como “averiguación de sospechoso”, porque, según creen los policías, exige un “procedimiento más simplificado para el comisario”, que, de costumbre, aplica un correctivo en el trasladado, dejándolo preso hasta que se recupere del estado de inconsciencia e inquietud, y poniéndolo en libertad enseguida, sin el debido registro de la denuncia.

Cuando el asunto es drogas dentro de las familias, se llama a los policías como último socorro. En sus relatos, los policías revelan que las denuncias que tienen que ver con jóvenes drogadictos causando disturbios, dependiendo de su condición social, reciben diferente tratamiento por parte de sus propias familias, lo que da lugar, también, a formas distintas de encaminamiento policial, porque casi siempre la autoridad policial afirma que la última palabra es de la familia.

En las denuncias con personas drogadas, la familia [más pobre] solicita que la policía retire al drogadicto de dentro de casa y lo lleve a comisaría para una prisión provisional hasta que el drogadicto se recupere del efecto de las drogas. Algunos [drogadictos] ya cuentan con historial. Y nosotros sólo nos lo llevamos por disturbio cuando la madre dice: “Ya no aguanto más. Este elemento es un porrero, le ha dado por quebrar todo dentro de casa”. Generalmente, la conversación es ésa. En el papel de la denuncia de la Policía Militar se registra como disturbio. Pero,

generalmente, el comisario suele poner al joven drogadicto entre rejas y soltarlo al día siguiente. (Soldado, con dos años de servicio).

Las [familias] que tienen mayor poder adquisitivo consiguen camuflar el problema de las drogas. Muchas veces mantienen el vicio del hijo. La clase media sólo llama a la policía en último caso, cuando agota todos los recursos, cuando ya no soporta más el problema, en la situación límite, extrema. Un ejemplo: deudas de droga. La madre llama al vehículo porque no aguanta más la situación, porque el hijo está vendiendo todo de dentro de la casa. Ella llama a la policía para que la policía le dé un susto a su hijo. (Oficial, con tres años de servicio).

En lo tocante a los últimos relatos, los llamamientos de las madres para la intervención policial con el objetivo de poner un límite para sus hijos y, al mismo tiempo, de procurar protección para sí mismas, demuestran su pérdida de autoridad y la idea preconcebida que tiene la gente al vislumbrar en la actuación policial, principalmente, el aspecto punitivo/represivo.

Factores que más complican la intervención de los policías en las denuncias

Al preguntárseles por los factores que más complican sus intervenciones en las denuncias, los policías mencionaron que los más relevantes son: involucramiento de otros policías (civiles, federales y/o militares, sobre todo superiores jerárquicos), en condición de infractores; involucramiento de amigos de superiores jerárquicos, en condición de infractores; involucramiento de autoridades (políticas y judiciales), en condición de infractores; y involucramiento de personas con elevado poder adquisitivo y/o nivel de escolaridad (Tabla 1).

Tabla 1
Factores que más complican la intervención de los policías en las denuncias
Municipio de João Pessoa – 2009

Factores	porcentaje de respuestas válidas
Envolvimiento de amigos de superiores jerárquicos, en condición de infractores	16,7
Envolvimiento de otros policías militares, sobre todo superiores jerárquicos, en condición de infractores	16,3
Envolvimiento de policías civiles y/o federales, en condición de infractores	16,2
Envolvimiento de autoridades (políticas y judiciales), en condición de infractores	15,6
Envolvimiento de personas con elevado poder adquisitivo y/o nivel de escolaridad	12,5
Personas embriagadas o drogadas	5,8
Personas confusas o mentalmente perturbadas	5,5
Personas armadas (arma de fuego o arma blanca)	4,3
Envolvimiento de menores infractores	3,6
Luchador de artes marciales	1,7
Personas con bajo nivel de escolaridad	1,2
Otro (falta de infraestructura y desigualdad social)	0,5
Total	100,0
Respuestas válidas	582 ⁽¹⁾
No respondieron	31 ⁽¹⁾
Respuestas posibles	625 ⁽¹⁾

Fuente: Silva, W. (2009).
(1) Valores absolutos.

Nota: En esta pregunta cada entrevistado podía señalar hasta cinco alternativas.

Las situaciones apuntadas anteriormente están relacionadas con la falta de reconocimiento de la autoridad del policía militar por aquellos que se sienten, o son considerados por los policías, jerárquicamente superiores, sobre todo en función de su situación social, económica o profesional, y por los que presentan alteraciones en su nivel de consciencia –personas embriagadas y/o drogadas o mentalmente perturbadas–, incapaces, por lo tanto, de entender lo que pasa a su alrededor o de discernir sobre la consecuencia de sus actos.

Particularmente con relación a los que se sienten o son considerados jerárquicamente

superiores –policías de las diversas instituciones de seguridad, autoridades judiciales y políticas, así como personas con elevado nivel de escolaridad o poder económico–, el involucrimiento de personas con ese perfil en la condición de infractores de la ley constituye, para los policías militares entrevistados, una complicación extra para la administración de la denuncia.

En este sentido, es voz corriente entre los policías, sobre todo entre los que trabajan en el área donde reside la población de mayor poder adquisitivo, la queja de que sufren injerencias y de que se les cuestiona siempre acerca de sus

actitudes, prácticas y decisiones en el encamionamiento de las denuncias.

Con relación a las denuncias que presentan mayor dificultad para que las administre el policía, de lo que yo me doy cuenta es que todo va a depender del grado de escolaridad del que hace la reclamación, del que se queja y de su poder adquisitivo. Yo creo, incluso, que la radiopatrulla se siente menos preparada cuando se depara con una persona adinerada que con los pobres. (Oficial, con tres años de servicio).

La cuestión de la embriaguez es un caso delicado porque, generalmente, son personas de situación financiera alta que, a veces, nos lo ponen complicado para que le demos trámite a la denuncia. Porque, generalmente, cuando acontece una situación de este tipo, siempre vienen aquellas preguntas: “¿Sabes quién soy yo? ¿Sabes con quién estás hablando? ¿Sabes a quién conozco?” Entonces, esos tipos de denuncias son muy melindrosas. (Cabo, con 17 años de servicio).

En cambio a la gente de clase media le gusta mucho opinar, intentar defenderse e ir en contra de la policía. Muchas veces no les parece correcto el trabajo de la policía. (Soldado, con dos años de servicio).

Algunos policías afirmaron que trabajan con mucha cautela en el “zona rica”, pues recelan de ser punidos disciplinariamente por los superiores jerárquicos, y se sienten más “libres” para operar en los barrios periféricos.

Yo creo que una persona con alto poder adquisitivo y con alto grado de escolaridad puede llegar a perjudicar o cuestionar el servicio del hombre de la RP.⁷ Y cuando la persona no

tiene dinero o no tiene instrucción, no cuestiona o cuestiona muy poco. (Oficial, con tres años de servicio).

En la zona rica, por más que la guarnición esté bien, siempre nos estamos equivocando. A la guarnición la cuestionan y se ponen a intimidarla. La dificultad aquí del servicio es sólo esa. Frente a esa situación, generalmente, llamamos al oficial de servicio. Nos sentimos presionados para actuar, ya que tenemos miedo de ser punidos. A veces actuamos correctamente y de pronto llega una patada por detrás, generalmente de superiores. (Cabo, con 17 años de servicio).

En la zona de la 4ª Compañía de la Policía Militar, por ser de barrios más de élite, el policía se siente pisando huevos. Con la clase baja la policía actúa con más libertad. Pero, hasta el barrio São José, aún siendo un barrio de clase baja, tiene a su alrededor barrios de clase alta. Entonces, todo lo que pasa en la zona de la 4ª Compañía de la Policía Militar se refleja en la tele, en los medios de comunicación. Y la mayoría de la gente que vive en el barrio São José trabaja para las personas que viven en Manaíra, Cabo Branco y Tambaú.⁸ Es una simbiosis, el uno depende del otro. Ellos [los residentes del barrio São José] no conocen tan bien sus derechos, pero conocen y están cerca de personas que conocen el Derecho, son abogados y formadores de opinión que, muchas veces, los orientan a actuar en busca de sus derechos. (Sargento, con siete años de servicio).

Esta situación demuestra, conforme destaca DaMatta (1979), lo mucho que la sociedad brasileña, que se dice democrática, igualitaria e inclusiva, aún está impregnada de valores culturales llenos de prejuicios, jerarquizantes y ex-

cluyentes, y también denuncia que, sobre todo ante un conflicto, según afirma Lima (1999), las relaciones personales tienden a usarse para la obtención de facilidades y ventajas, en el sentido de privatizar o particularizar la cosa pública, así como en la tentativa de encubrir actos ilegales.

Todavía en relación con las denuncias que envuelven a personas de clase social más elevada, vale resaltar que los policías entrevistados revelan la diferencia que sienten al actuar en los barrios de la periferia y en aquellos más “ricos”, siempre procurando en estos últimos actuar con más cautela. Sus afirmaciones caracterizan de manera más explícita su dificultad de manejarse con las situaciones en que el reconocimiento de su autoridad puede ser considerado más tenue.

Por otro lado, el conflicto puede acentuarse cuando él, el policía, para imponer su “autoridad” y conseguir obediencia, hace uso de la fuerza física y/o verbal –en el caso de esta última, por medio de la elevación del tono de voz–, inviabilizando el diálogo y, por lo tanto, la **legitimación de su autoridad**. Si eso acontece, segundo Arendt (2009, p. 129), es la manifestación clara de que “la autoridad ha fracasado”.

El reconocimiento de la autoridad policial por las partes involucradas es fundamental para que el policía pueda administrar con tranquilidad y equilibrio las diversas denuncias que ha de “resolver” cuando se le llama. Su legitimidad no está relacionada solo con los poderes jerárquico y funcional, típicos de la burocracia, como describe Weber (1999), o con el poder de policía, según define Meirelles (2009), pero está cimentada, principalmente, conforme reflejan Arendt (2009) y Elmo-

re (1987 apud SILVA, 2001), en las relaciones de confianza que se construyen entre los individuos y/o entre éstos y las instituciones, resultantes de un historial de buenas prácticas sociales y convertidas en aceptación y consentimiento.

Consideraciones finales

El análisis crítico de los procedimientos adoptados por los policías militares deberá contribuir a la realización de un trabajo más profesional y eficiente por parte de los que tienen la misión de intervenir rápidamente en la defensa de los ciudadanos y que están considerados, por los representantes del Ministerio Público paraibano, los agentes de la “justicia local de primera hora”:

El policía militar es quien está en contacto directo con el pueblo, es quien sabe de las cosas. Es él el que hace la verdadera justicia, pues la justicia, para que sea importante, tiene que ser hecha en el momento. (Representante del Ministerio Público).

¿Para qué se les llama a los policías? En la visión de los policías, se les llama para atender, principalmente, situaciones criminales de menor potencial ofensivo, seguidas de las criminales de mayor potencial ofensivo y, por último, las no criminales.

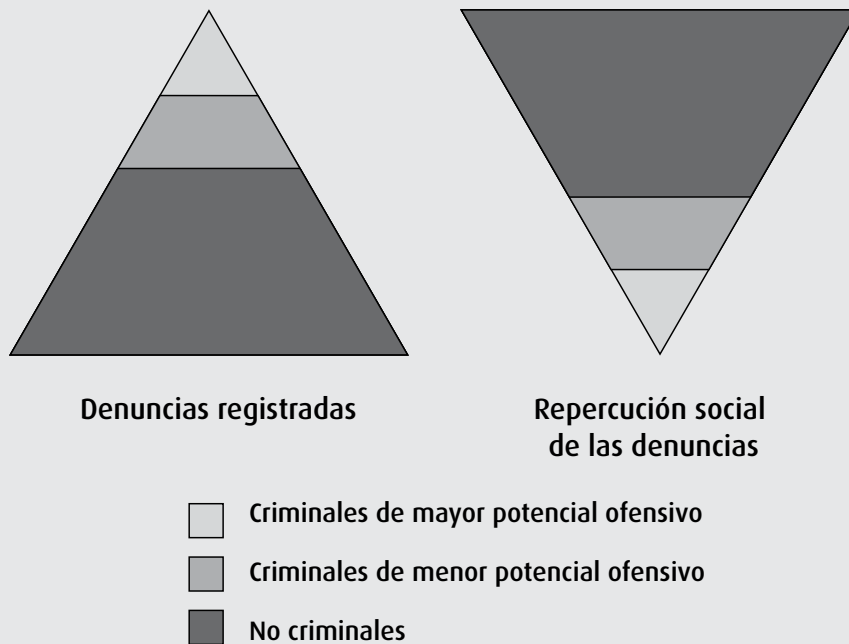
Sin embargo, cuando se establece una comparación entre la percepción de los entrevistados y las denuncias atendidas efectivamente por ellos, conforme registros del Ciop/Seds de Paraíba, de 2007 y 2008, se comprueba que las principales denuncias son, primeramente, las no criminales, seguidas de las criminales de menor potencial ofensivo y, por último, las criminales de mayor potencial ofensivo.

Como puede verse, hay una distorsión entre lo que el policía percibe o quiere percibir y lo que efectivamente ocurre. Es sabido que los medios de comunicación, con sus reportajes sensacionalistas, crea una falsa impresión de que los crímenes más violentos (homicidios, asaltos, tiroteos y secuestros) acontecen con más frecuencia y en mayor número, lo que acaba influyendo en la opinión pública, y en consecuencia haciendo que la gente se sienta más aterrorizada y que se ponga a exigir acciones más efectivas de la policía. Claro que, en función de su formación, los policías se sienten más preparados y motivados para enfrentar las denuncias que suponen una confrontación, debido también a que las consideran más relevantes y a que la Institución, conforme los

relatos de los comandantes de unidades y subunidades, las tiene a esas situaciones como foco principal de sus operaciones. Además de eso, los hechos mencionados anteriormente contribuyen a que la intervención exitosa en esas denuncias dé lugar a una mayor repercusión y, también, a un mayor reconocimiento de su trabajo por parte de la sociedad, lo que refuerza en el policía el sentimiento de “heroísmo”.

El panorama expuesto anteriormente induce a la comisión de una licencia de representación comparativa entre las denuncias policiales registradas, por potencial ofensivo, y su impacto sobre la población, como puede observarse en la Figura 1.

Figura 1
Representación comparativa entre las denuncias policiales registradas, por potencial ofensivo, y su repercusión sobre la población



Fuente: Silva, W. (2009).

Ante todo lo expuesto, se constata la existencia de un dilema en el trabajo de la policía: ¿cómo se puede conciliar el enfrentamiento a las denuncias de mayor potencial ofensivo, que generan mayor sensación de inseguridad y tienen mayor repercusión, con el tratamiento de las denuncias no criminales y criminales de menor potencial ofensivo, que constituyen la mayoría de las atenciones y envuelven conflictos interpersonales, para los cuales los policías no se encuentran lo suficientemente preparados? Es un desafío que hay que enfrentar y un debate que deben trabar la Corporación, los que hacen el sistema de seguridad y la sociedad, sin dejar de tener en cuenta que los policías militares, en su formación, no están lo suficientemente capacitados para administrar conflictos interpersonales, porque, aunque la temática esté incluida en la estructura curricular del Curso de Formación de Soldados Policías Militares,⁹ según aseveran los profesionales en formación, la asignatura se ha dedicado, principalmente, a la gestión de crisis, que se aplica a los conflictos en situaciones límite.

Otra pregunta hecha a los policías y que merece ser destacada fue: ¿cuáles son las cinco situaciones más complicadas de resolver? Las más nombradas fueron, en este orden: reducción y/o conducción de personas mentalmente perturbadas o en crisis nerviosa; perturbación de la paz (oír música en alto volumen, ladrido de perros, griterío, hablar alto); presencia de menores en las calles alborotando y esnifando pegamento; asesinato/tentativa de asesinato; y persona(s) embriagada(s) o drogada(s) causando disturbios.

Al nombrar las dificultades encontradas para administrar las situaciones para las cuales se les llama, los policías citaron, como

las principales, aquellas relacionadas con la implicación, en condición de infractores, de otros policías (civiles, federales y/o militares, sobre todo de superiores jerárquicos), amigos de superiores jerárquicos, autoridades (políticas y judiciales), personas con elevado poder adquisitivo y/o nivel de escolaridad, así como la atención a personas embriagadas o drogadas y personas confusas o mentalmente perturbadas.

Especialmente en lo que se refiere a las denuncias que envuelven, en condición de infractores, a personas que se sienten o son consideradas por los policías jerárquicamente superiores, sobre todo en función de su situación social, económica o profesional, los relatos de los policías son unánimes en apuntar una elevada incidencia de conflictos interpersonales, así como una fuerte injerencia por parte de los oficiales. Esas dificultades están relacionadas, por lo tanto, con la posibilidad de cuestionamiento de la autoridad del policía militar, lo que confirma la existencia de la paradoja y del dilema apuntados por DaMatta (1979), cuando afirma que vivimos en una sociedad de “perfil” moderno con “performance” tradicional, con una discriminación disfrazada que se revela en el momento del conflicto, en la que ahora valen los ideales de la igualdad, ahora los de la jerarquía. O, también, según Lima (1999), ante el conflicto interpersonal, los que imaginan tener más poder por sentirse mejor posicionados, social o profesionalmente, tienden a exigir un tratamiento privilegiado. A modo de ilustración, merece la pena destacar la manifestación del sentimiento de impotencia que ese panorama produce en los policías, expresada en las palabras de un sargento:

La ley es como una tela de araña. ¡Sólo los pequeños se quedan atrapados en ella! (Sargento, con 22 años de servicio).

En cuanto a los que presentan alteraciones en el nivel de consciencia (personas embriagadas y/o drogadas o mentalmente perturbadas), incapaces, por lo tanto, de entender lo que pasa en su entorno o discernir sobre la consecuencia de sus actos, al ser situaciones de elevado grado de imprevisibilidad, los policías se muestran recelosos respecto a su propia seguridad y a las posibles lesiones involuntarias en los atendidos, lo que les acarrearía responsabilidades legales.

¿Y cuáles son los procedimientos más usuales adoptados por los policías en la atención de las denuncias? Según el potencial criminal, tales procedimientos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- las denuncias criminales de mayor potencial ofensivo, en su totalidad, son dirigidas a la comisaría de policía para los procedimientos legales;
- las denuncias criminales de menor potencial ofensivo pueden resolverse de tres formas:
 - conducirla a la comisaría para los procedimientos legales;
 - resolverla en el lugar, conciliando o reprimiendo a las partes;
 - orientar a las partes a buscar otro(s) órgano(s);
- las denuncias no criminales también pueden recibir tres tipos de encaminamiento:
 - resolverla en el lugar, conciliando o usando la fuerza para contener a las partes;

- orientar a las partes a buscar otro(s) órgano(s);
- conducir a las partes al órgano competente.

A pesar de que el uso de la fuerza no se presenta como un procedimiento primordial adoptado por los policías para resolver las diversas situaciones que son llamados a atender, conforme afirma Bittner (2003), esa posibilidad siempre existirá, pues el uso de la fuerza constituye la base del mandato policial. Sin embargo, los policías afirmaron que, de forma comedida y proporcional, siempre usan la fuerza física cuando las partes están en lucha corporal, ignoran la orden policial o están armadas, así como cuando la denuncia o situación ofrece riesgo, peligro o amenaza, o si se les desacata.

Como se ve, las situaciones enfrentadas por los policías militares que patrullan las calles de João Pessoa son bastante complejas, sobre todo para los que sólo terminaron la enseñanza secundaria y tienen poca experiencia de patrullaje, que es el caso de la mayoría. Como no están cualificados para saber administrar de forma más eficiente las situaciones que envuelven conflictos, todos enfrentan el desafío de aprender cómo lidiar con esas situaciones en el día a día de las calles, en contacto con los diferentes problemas humanos.

Teniendo en cuenta que diariamente, en cualquier momento, en el ejercicio de su mandato, esos policías están tomando decisiones sobre la libertad y la vida de las personas, son imprescindibles algunos requisitos

para una correcta toma de decisiones por parte de aquellos que recibieron una procuración pública para garantizar la ley y el orden social, tales como:

- medios operacionales necesarios;
- protocolo de procedimientos-tipo;
- sistema de comunicación eficiente;
- capacitación continuada;
- familiaridad con el lugar y con las personas, lo que garantiza una buena red de información;
- equilibrio emocional por parte del policía.

Esos requisitos deberán, por lo tanto, orientar la planificación y las acciones de la Policía Militar hacia una gestión más moderna y cualificada, capaz de contribuir de forma más significativa a la seguridad de la población.

Conviene, no obstante, recordar que la seguridad y el orden público no sólo se sostienen con la acción policial, sino que también se producen localmente y de forma colectiva, lo que presupone una dosis de responsabilidad social de las distintas figuras para garantizar que el pacto social se mantenga.

-
1. *El referido artículo es una síntesis de la monografía "POLÍTICAS, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS DE LA POLICÍA OSTENSIVA EN LA ATENCIÓN A LAS DENUNCIAS CRIMINALES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO Y A LAS NO CRIMINALES: Un estudio sobre la actuación de la Policía Militar de Paraíba en João Pessoa", desarrollada bajo la dirección de la Profª Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz y presentada en el Centro de Altos Estudios de Seguridad de la Policía Militar del Estado de São Paulo, como parte de los requisitos para aprobación en el Curso Superior de Policía.*
 2. *Como dice Bayley (2001), se tiene la idea equivocada de que la policía es una creación exclusiva del Estado. No obstante, cuando se reflexiona mejor sobre su concepto, se comprueba que otros grupos también suelen autorizar el uso interno de la fuerza, legítimamente aceptado como medida de regulación social. Un ejemplo clásico de eso fue lo que sucedió recientemente en las aldeas indígenas Umariçu, en Tabatinga, y Filadelfia, en Benjamin Constant, ciudades a unos 1.100 kilómetros de distancia de Manaus, en el Estado de Amazonas. Allí, por sentirse inseguros, los indios decidieron crear una "policía indígena" para combatir la creciente criminalidad en las dos localidades. Los 150 soldados del Servicio de Protección Indígena (SPI) van uniformados con trajes negros y llevan en el pecho el símbolo de la corporación: un machete y dos porras.*
 3. *La Ley 11.313, del 28 de junio de 2006, modificó la redacción del art. 61 de la Ley 9.099, del 26 de septiembre de 1995, ampliando el concepto de las infracciones penales de menor potencial ofensivo, anteriormente modificado por la Ley 10.259, del 12 de julio de 2001 (BRASIL, 2006).*
 4. *Cuando necesitan inmovilizar al portador de trastorno mental, los policías militares se valen, principalmente, de las esposas.*
 5. *El art. 26, caput, del Código Penal considera al portador de enfermedad mental inimputable. "El enfermo mental, sin poder comandar su persona ni administrar sus bienes, está sujeto a interdicción, visto que es considerado incapaz para practicar actos con validez jurídica" (SILVA, D., 2009, p. 499).*
 6. *Ver Ley nº 8.069, del 13 de julio de 1990 (BRASIL, 2009).*
 7. *RP es la abreviatura de radiopatrulla, una de las modalidades del patrullaje motorizado.*
 8. *Los barrios Manaíra, Cabo Branco y Tambai integran el área donde reside la población de mayor poder adquisitivo de João Pessoa.*
 9. *Ver Manual del Alumno del Curso de Formación de Soldados Policías Militares (PARAÍBA, 2009).*

Referencias bibliográficas

ARENDRT, H. Que é autoridade. In: ARENDRT, H. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009, cap. 3, p. 127-187.

BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2001. (Série Polícia e Sociedade, n. 1).

BITNNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 8).

BRASIL. Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera os arts. 60 e 61 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 jun. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Constituição Federal. Código Penal. Código de Processo Penal. Legislação Penal e Processual Penal**. Organização Luiz Flávio Gomes. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 14 out. 2009.

CAPEZ, F. **Curso de direito penal**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2007.

DAMATTA, R. Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 139-193.

LIMA, R. K. de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, nov. 1999, p. 23-38. Disponível

em: <<http://www.observatorioseguranca.org/files/robertokant.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

_____. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L. G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. A. (Orgs.). **O Brasil não é para principiantes**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 105-124.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999. 286 p. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

PARAÍBA (Estado). **Manual do aluno do curso de formação de soldados policiais Militares**: técnico em polícia preventiva. João Pessoa: Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba, 2009. 1 CD-ROM.

PROENÇA JÚNIOR, D.; MUNIZ, J. de O. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J. de O.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007a, p. 21-73.

_____. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J. de O.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007b, p. 230-280.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 28. ed. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, J. M. A. de P. e. Cultura escolar, autoridade, hierarquia e participação: alguns elementos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 112. São Paulo: maio 2001, p. 125-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16104.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2009.

SILVA, J. da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, W. F. da. **Políticas, procedimentos e práticas da polícia ostensiva no atendimento às ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e às não-criminais**: um estudo sobre a atuação da Polícia Militar da Paraíba em João Pessoa. São Paulo, 2009. 232 p. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2009.

SILVA JÚNIOR, A. L. da. **Teoria e prática policial aplicada aos Juizados Especiais Criminais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Suprema Cultura, 2008.

SIMMEL, G. Especial: individualidade, interação, tipo social. In: **Georg Simmel**: sociologia. Trad. Carlos Alberto Pavanelli et al. São Paulo: Ática, 1983, p. 90-188. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 34).

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, v. 2. Cap. IX: Sociologia da dominação. Sç. 8: A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (Sociologia do Estado). § 2: O Estado racional como grupo de dominação institucional com o monopólio da violência legítima, p/525-529.

El mandato policial en la práctica: procedimientos policiales en la atención a las denuncias criminales y no criminales

Washington França da Silva

Resumo

Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada em 2009, sobre a natureza do trabalho da polícia ostensiva brasileira, a partir da realidade dos policiais militares paraibanos. A pesquisa desmistifica a ideia preconcebida e muito difundida de que o policial que patrulha as ruas lida mais com crimes violentos, considerados de maior gravidade e mais ameaçadores, revelando que esse profissional, no uso do seu mandato, está sendo mais chamado pela população para administrar, nesta ordem, situações não-criminais, criminais de menor potencial ofensivo e, por último, as criminais de maior potencial ofensivo. Para eles, as ocorrências mais complicadas são as que envolvem o reconhecimento da autoridade policial pelas pessoas com situação social, econômica ou profissional mais elevada e por aquelas que apresentam nível de consciência alterado, por estarem alcoolizadas, drogadas ou perturbadas mentalmente.

Palavras-Chave: Polícia Militar. Mandato policial. Ocorrências criminais de menor potencial ofensivo. Ocorrências não-criminais. Patrulhamento de rua. Administração de conflitos. Autoridade policial. Uso da força.

Abstract

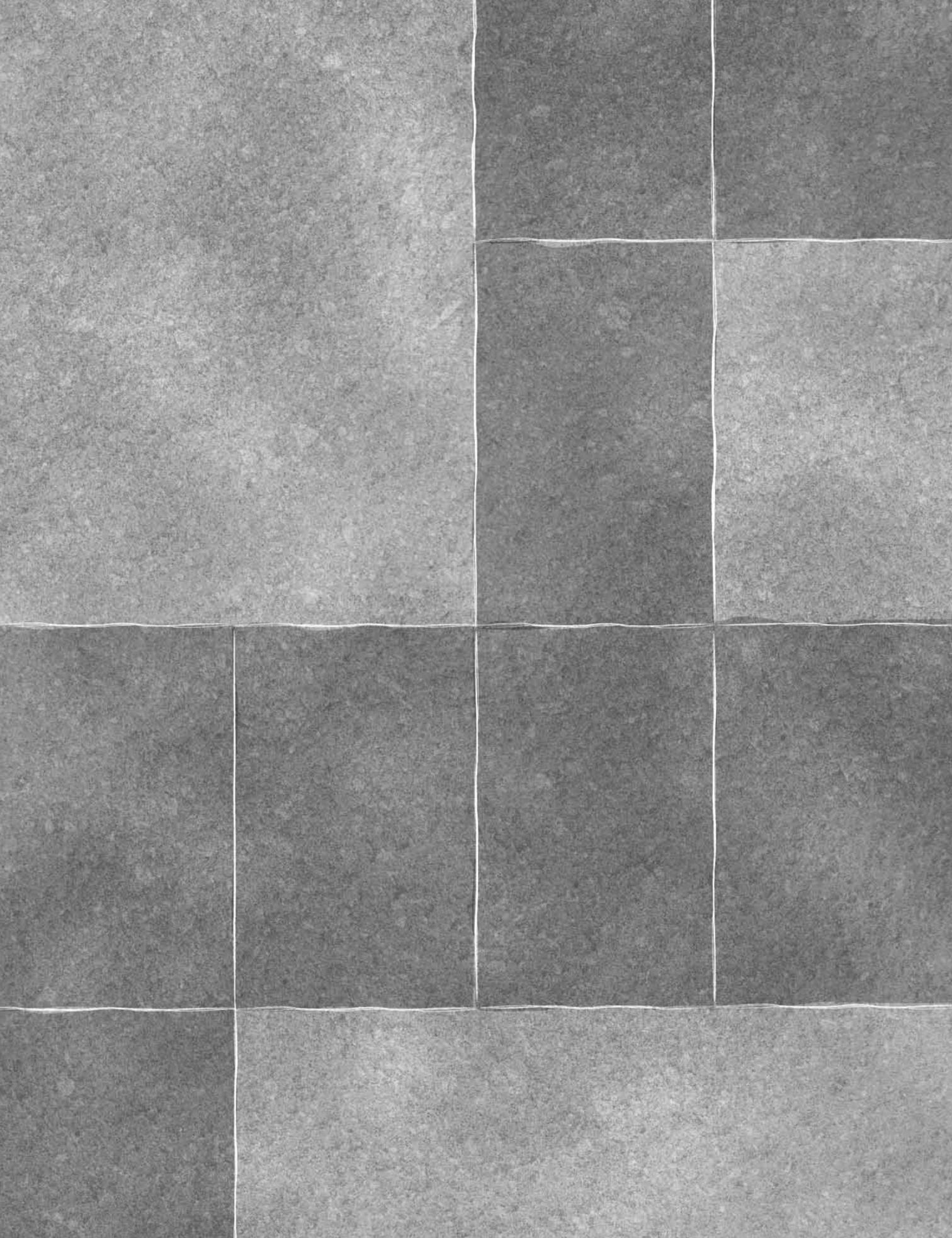
Police mandate in practice: police procedures for criminal and non-criminal incidents

This article presents the results of a study about the nature of the work of Brazilian police patrol officers. It was conducted with the military police of the state of Paraíba in 2009. This study debunks a widely accepted myth: that police patrol officers deal with violent crime, commonly regarded as serious and threatening, more frequently than other criminal and non-criminal incidents. This study suggests that the frequency with which the former professionals are called to task is much higher for non-criminal incidents than for misdemeanors or felonies, the latter being the least frequent. These professionals say that the most problematic incidents are those in which people at higher social, economic or professional levels fail to recognize police authority, as well as incidents with people who are under the influence of alcohol, drugs or who are mentally disturbed.

Keywords: Military Police. Police mandate. Minor offenses. Non-criminal incidents. Street patrolling. Conflict management. Police authority. The use of force.

Fecha de recepción: 15/01/10

Fecha de aprobación: 09/02/10



Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial¹

Luis Gerardo Gabaldón

Luis Gerardo Gabaldón es Profesor Titular de Derecho Penal y Criminología en las Universidades de Los Andes, Mérida, Católica Andrés Bello, y Central de Venezuela, Caracas y Profesor Invitado en el Departamento de Sociología e Investigador Titular Asociado del Instituto para la Investigación Social, Universidad de Nuevo México, Albuquerque, durante 1997. Miembro del Sistema de Promoción del Investigador, Nivel IV. Es autor de 11 libros y más de 70 artículos en materias de su especialidad.

✉ lgabaldo@ucab.edu.ve

Resumen

La literatura destaca frecuentemente que el uso de la fuerza es un rasgo distintivo del trabajo policial, mientras riesgo e incertidumbre son condiciones bajo las cuales este trabajo se desarrolla cotidianamente. La investigación ha asociado el uso de la fuerza, en los países industrializados, a la presencia de minorías amenazantes, a la pérdida del control verbal en el encuentro y a la juventud e inexperiencia de los funcionarios. El desafío por parte de los sospechosos también se ha asociado al incremento de la coacción policial. La literatura en América latina enfatiza la desigualdad, el autoritarismo y el dominio de clase como elementos que contribuyen al uso de la fuerza policial. En este trabajo se desarrolla la hipótesis, propuesta inicialmente en 1993, de la incertidumbre como variable que predice el incremento en el uso de la coacción policial, y se examinan datos provenientes de un estudio cualitativo adelantado con policías venezolanos en 2003. Mediante el análisis de los comentarios se sugiere que la incertidumbre podría englobar algunas variables como la amenaza, la resistencia y el desafío, dentro de una perspectiva macro y microestructural para explicar el incremento de la fuerza física policial, que aunque constituye un fenómeno de alcance general, parece representar un problema de particular importancia en América latina.

Palabras-clave

Policia. Uso de la fuerza. Incertidumbre. América Latina.

La policía y el uso de la fuerza

En un ensayo clásico, Bittner propuso definir a la policía en términos de las vías a través de las cuales podría alcanzar sus propósitos, sugiriendo que ella debería entenderse como un *mecanismo para la distribución de la fuerza situacionalmente justificada en la sociedad* (Bittner, 1991: 44). El uso de la fuerza física policial se ha convertido, en las últimas décadas, en un tema de continua reflexión, análisis, explicación, regulación y políticas públicas, dado que lo que subyace a cualquier intervención policial, independientemente de su contenido, es la capacidad que tiene la policía para contrarrestar la resistencia, proyectando el mensaje de que *la fuerza puede ser o no utilizada para alcanzar el objetivo previsto* (Bittner, 1991: 45).

Ha habido, en Estados Unidos, investigación abundante sobre los factores organizacionales, personales y situacionales que se encuentran asociados al uso de la fuerza física por parte de la policía. En un amplio ensayo, Geller y Scott (1991: 453) destacaron las condiciones que favorecen la acción de disparar contra los ciudadanos: funcionarios blancos, en actos de servicio, contra personas negras en áreas de alta tasa delictiva, con ocasión de llamadas por robos u otras situaciones que envuelven delincuentes armados. La raza de las víctimas, que sugiere una desigualdad en las fatalidades resultantes, pare-

ce estar vinculada con otras condiciones como sospechosos armados o la amenaza percibida por parte de los funcionarios policiales, si bien disparos contra personas desarmadas no son del todo excepcionales (Geller y Scott, 1991: 455, 457). Por otra parte, las denominadas *llamadas por perturbación* y el desempeño de los funcionarios en operaciones encubiertas o en unidades tácticas especiales parecen incrementar la probabilidad de los disparos por parte de la policía (Ibidem: 461, 469). En una más reciente evaluación sobre el uso de la fuerza policial, Worden (1996: 32) ha distinguido entre *fuerza excesiva* (cuando su uso fue más allá de lo razonablemente necesario) y *fuerza innecesaria* (cuando tal uso estaba contraindicado desde el principio), proponiendo reentrenamiento policial para los primeros casos y desincentivos para los segundos. Comentando los resultados de varios estudios, Worden sintetiza como los más exactos predictores del uso de la fuerza el antagonismo del sospechoso, su agitación o intoxicación, su pertenencia a las clases pobres, así como algunas variables situacionales como presencia de otros ciudadanos y/o funcionarios y gravedad del delito. Las características personales de los funcionarios, con excepción de la juventud y la corta experiencia, al parecer no guardan relación con la propensión hacia el uso de la fuerza física (Worden, 1996: 34-35).

La investigación latinoamericana en la materia no está apoyada en bases de datos confiables

o en registros llevados por la policía, que en caso de existir, no son accesibles al público. Por ello se ha concentrado, fundamentalmente, en revisiones de prensa y en estudios actitudinales. Zaffaroni (1993) encontró, a través de un arqueo de prensa en varios países, una gran desproporción entre civiles y funcionarios policiales muertos en enfrentamientos policiales, sugiriendo la presencia de un aparato estatal, cuyos representantes son los policías, encargado de mantener un orden opresivo frente a los sectores más pobres de la población. Por su parte Chevigny (1991), encontrando esta desproporción en Buenos Aires y en Río de Janeiro, elaboró un poco más la explicación, sosteniendo que la percepción de la amenaza proveniente de las clases pobres insurgentes, debido a la alta movilización social combinada con las bajas oportunidades, fomentaría el control violento de la clase pobre por parte de la clase dominante, quien controlaría a la policía en su propio interés, estimulando, a la vez, la aceptación de esta violencia por los miembros de la clase social sobre la cual se ejerce. Estas explicaciones son de carácter macroestructural. A nivel situacional, algún estudio latinoamericano de observación directa sobre la policía confirma ciertos hallazgos estadounidenses, como la asociación entre fuerza física y apariencia de pertenencia a clases pobres, antagonismo ciudadano y número de funcionarios presentes (Gabaldón y Murúa, 1983). Otras investigaciones sugieren que las variables asociadas con el uso de la fuerza van más allá de los prejuicios de clase, la resistencia o la coalición funcional. En un estudio llevado a cabo a través de 50 entrevistas con oficiales policiales supervisores en una ciudad del sudoeste de Venezuela, fuimos capaces de identificar *reglas tácticas para el uso de la fuerza* por parte de

la policía, sugiriendo que la percibida habilidad en el ciudadano para introducir un reclamo exitoso es un predictor significativo de la decisión de utilizar menos fuerza por parte de la policía (Gabaldón y Birkbeck, 1998: 122-125). En una evaluación sobre disposiciones hacia el uso de la fuerza física, utilizando doce situaciones hipotéticas representativas de agresión, resistencia e insultos, entre 830 funcionarios policiales de tres ciudades en el occidente venezolano, pudimos constatar que, si bien el comportamiento agresivo de parte del ciudadano es lo que mejor predice tal disposición, las percepciones de baja respetabilidad y baja influencia se encuentran también asociadas a ella, en el continuo entre conversación, restricción física, uso de puños, del bastón de mando y del arma de fuego (Gabaldón y Birkbeck, 1996).

La reseña de la investigación disponible sobre el uso de la fuerza física por parte de la policía, como puede apreciarse, es variada en sus propósitos, metodología y resultados. No existe aún un marco teórico que permita unificar diferentes explicaciones para tal uso, considerando, más allá de las particularidades de la policía entre diversas culturas, sus rasgos comunes y sus patrones en perspectiva comparada. El presente ensayo es un intento en este sentido, utilizando, por una parte la interpretación de los hallazgos de la investigación y, por la otra, los resultados de un estudio adelantado mediante la modalidad de grupos focales entre agentes policiales de dos cuerpos municipales de Venezuela.

Policía, riesgo e incertidumbre

El trabajo policial puede ser considerado riesgoso en el sentido que la anticipación de

los resultados de los encuentros con los ciudadanos y los comportamientos de las partes involucradas no resulta sencilla. Ello se debe a que existe gran variedad de ambientes, sujetos y situaciones envueltos en la intervención policial. Manning ha sostenido que la policía tiene sospechas frente a la gente y ajusta su comportamiento y rutinas a un nivel determinado de confianza, sin el cual sería inconcebible su trabajo. La tecnología, en cuanto suministra estándares para situaciones imprevistas, puede disminuir el peso que tiene la confianza, aunque nunca la eliminará como un requisito para el desempeño apropiado de la policía (Manning, 2003:208-209).

La tecnología policial, de igual modo, puede reducir lo impredecible de las situaciones. Ericson y Haggerty (1997: 34) sostienen que los funcionarios policiales pueden reducir la incertidumbre a través del incremento de la vigilancia tecnológica y del conocimiento sobre los sospechosos, quienes, de este modo, resultan constreñidos mientras los policías resultan empoderados. En este argumento queda implícito que la tecnología, a través de la parafernalia policial, puede contribuir a reducir el constreñimiento físico directo, lo cual es una forma de modular el uso de la fuerza misma, que, sin embargo, no desaparece por completo y puede incrementarse a medida que varía la situación. De hecho, las escalas progresivas para el uso de la fuerza física que se defienden como estándares aceptables para policías eficientes (Tang, 2006), parten del principio de que menores niveles de fuerza son factibles en la medida en que se controla más efectivamente la progresión de una situación determinada, esto es, en la medida en la cual se reduce la

incertidumbre; cuando se puede predecir mejor el resultado de un encuentro, incluyendo las contingencias implícitas en la resistencia y oposición hacia la policía, menor será la necesidad de utilizar la fuerza física. De este modo, una de las dimensiones del riesgo policial es la confrontación con los ciudadanos, que puede generar fuerza física bilateral cuyo resultado final no resulta fácil de anticipar.

La confrontación física entre ciudadanos y la policía parece incrementarse en presencia de factores situacionales, culturales y personales vinculados a la incertidumbre y a la producción de resultados no anticipados por los funcionarios policiales. En una amplia evaluación de los casos atinentes a 713 policías muertos entre 1983 y 1992 en Estados Unidos, Fridell y Pate (1997: 586, 588) encontraron que un 40% implicó un contacto por vez primera con el atacante y 56% de las muertes policiales ocurrieron a corta distancia del agresor, lo cual sugiere que el riesgo implícito en cada situación pudo haber rebasado el cálculo de los policías.

Los datos comparados sugieren que los niveles de riesgo pueden ser diferentes entre diversos ambientes y culturas. En general, la investigación adelantada en el medio anglosajón muestra una asociación entre las tasas de homicidio y los homicidios cometidos por la policía (Liska y Yu, 1992: 58). Si bien esta conexión no ha sido establecida en forma explícita para América latina, los datos disponibles sugieren que los homicidios en la región latinoamericana se incrementaron, entre 1995 y 2002, en 13 países mientras se redujeron solamente en siete de ellos. Los incrementos representan, en la mayoría de los casos, entre el 20% y el

30% (PAHO, 2007). Otras estimaciones indican que para la región latinoamericana, entre 1984 y 1994, las tasas de homicidio ya habían aumentado en un 40% (Morrison, Buvinic y Shifter, 2005: 119). La proporción entre muertes civiles y policiales ha sido estimada, para Estados Unidos, en alrededor de 7 a 1 (Chevigny, 1991: 192). Si bien Del Olmo (1990: 224) encontró, en una revisión de prensa para Venezuela, entre 1982 y 1986, una proporción de 3,45 a 1, Chevigny (1991: 206, 209) ha estimado dicha proporción en cerca de 12 a 1 para Buenos Aires, entre 1983 y 1985, y en cerca de 10 a 1 para el estado de Sao Paulo, Brasil, entre 1982 y 1987. Una estimación reciente para Venezuela establece una relación de 11 civiles muertos por cada policía para 2005 (Antillano, 2007: 108). Los datos combinados sugieren que los homicidios policiales no marchan independientemente de la violencia social en general. Por otro lado, para Estados Unidos, en el periodo 1983-1992, la proporción de funcionarios policiales muertos en emboscada se estimó en 8% (Fridell y Pate, 1997: 586), mientras Del Olmo (1990: 235), para el caso venezolano, estimó que entre 1982 y 1986 hasta el 87% de los funcionarios muertos pudieron haberse encontrado en dicha situación. Aunque la asociación que hace Del Olmo entre encontrarse solo para el tiempo de la muerte y la situación de emboscada no está comprobada, ciertamente los ataques sorpresivos son indicadores de incertidumbre en el trabajo policial, ligada, probablemente, a mayores niveles de confrontación con los ciudadanos. Es interesante destacar que Puerto Rico muestra la tasa más alta de homicidios dolosos de la policía entre las jurisdicciones norteamericanas (Fridell y Pate, 1997: 603), lo cual sugiere que

altos niveles de confrontación y retaliación, y, por consiguiente, mayor antagonismo e impredecibilidad, parecen acompañar los encuentros entre los ciudadanos y la policía en América latina (Cfr. Gabaldón, 1993).

La investigación cualitativa en América latina muestra que el extrañamiento y la oposición entre los ciudadanos y la policía es una percepción bastante extendida. Estas particularidades pueden estar vinculadas a mayores niveles de incertidumbre en el manejo de situaciones diversas, incluso fomentadas por la policía a través de su comportamiento legal e ilegal. Luego de entrevistar a 25 policías en Guadalajara, México, entre 1999 y 2000, Suárez de Garay (2006: 201, 220, 290) encontró extenso desánimo por no encontrarse preparados para enfrentar confrontaciones armadas, así como miedo asociado a las tareas asignadas sin suficiente información contextual y al excesivo uso de la coacción como consecuencia de stress representado por los ciudadanos resistiendo el arresto policial. Paes Machado y Vilar Noronha (2002) hablan de “la gente contra la policía” cuando analizan las entrevistas con los residentes pobres de un barrio en la ciudad de Salvador, Brasil, y describen la aceptación ciudadana hacia el uso de la fuerza policial contra “marginales”, a la vez que la desconfianza hacia el desempeño policial frente a los “buenos ciudadanos”. Evaluando los resultados de una encuesta sobre 829 personas en Maracaibo, Venezuela, en 1988, Santos (1992: 138, 144) concluyó que, a pesar de que amplios sectores de la población apoyan las redadas policiales que coliden con los derechos humanos, los ciudadanos se han enfrascado con la policía en una relación de hostilidad que asume a los fun-

cionarios como victimarios de la gente común con base en la desconfianza y la sospecha.

La vinculación entre la incertidumbre y el uso de la fuerza policial

La incertidumbre en el trabajo policial puede ser entendida como una propiedad de cualquier situación en la cual, debido a la ambigüedad o a la dificultad para anticipar un resultado, hay un impedimento para que la policía concluya o resuelva, de manera expedita, la cuestión que la misma policía ha definido como su objeto de intervención. En otra sede he propuesto que la disponibilidad de los medios es una variable asociada a la activación del control social a nivel de agencias sociales (Gabaldón, 1989: 41). Por cuanto el recurso a la fuerza, que es el rasgo distintivo de la policía, es siempre una opción disponible, puede hipotetizarse que la fuerza será utilizada para rebasar la incertidumbre y, en consecuencia, empujar la intervención policial hacia la consecución del objetivo propuesto (Véase Gabaldón, 1993: 204-206). Esta proposición es válida independientemente de la naturaleza de la situación (lícita o ilícita), del tipo de fuerza utilizada (necesaria o excesiva), del propósito de la intervención policial (control del delito o prestación de otro servicio), y de la forma en cual la policía afronta la situación (de manera reactiva o proactiva).

Las variables que usualmente describe la literatura como asociadas al uso de la fuerza policial pueden ser vinculadas al concepto de incertidumbre. Así, la predominancia de los disparos a corta distancia y las amenazas percibidas por los funcionarios (Blumberg,

1989, Alpert, 1997), sugieren aproximaciones descuidadas por parte de la policía, cuyas consecuencias son difíciles de predecir. Los robos y las llamadas por situaciones de violencia familiar, así como la prevalencia de funcionarios no uniformados o en tareas encubiertas en situaciones en las que predominan los disparos policiales (Geller y Scott, 1991: 459, 451) sugieren eventos en los cuales las reacciones de las personas envueltas no fueron fácilmente anticipadas o donde la identidad disimulada del funcionario impidió la rápida sumisión del sospechoso. La aparente mayor disposición a usar la fuerza entre los departamentos policiales mejor organizados (Worden, 1996: 45; Birkbeck, Gabaldón y Norris, 2003) sugiere la existencia de protocolos rigurosos para minimizar la incertidumbre en cuanto a la lesión o muerte de funcionarios policiales cuando se registra agresión o resistencia de parte de los sujetos pasivos de control. Incluso la hipótesis de la amenaza, propuesta para explicar el incremento de los homicidios policiales asociados a la segregación racial, admite que en la explicación de la violencia resulta relevante la percepción como peligroso e impredecible del comportamiento del ciudadano y el corto tiempo existente para calcular alternativas de acción (Liska y Yu, 1992: 56, 68). Resulta interesante que las propuestas para reducir la violencia policial que han realizado autores que provienen de la policía enfatizan la familiarización con normas y sentimientos de grupos que, de otro modo, podrían ser percibidos como hostiles o extraños a la policía (Fyfe, 1996: 172-173). Ello sugiere que, en la óptica policial, contribuir a hacer más predecibles los contactos con la población contribuye a controlar el uso de la fuerza física por parte de la policía.

Los investigadores latinoamericanos también han relacionado, al menos de forma implícita, el uso de la fuerza con la incertidumbre. Suárez de Garay (2006: 219) sostiene que la impredecibilidad y el miedo contribuyen a la motivación policial hacia la destrucción y la agresividad. Evaluando el desempeño policial en un barrio pobre de Bahía, Brasil, Paes Machado y Vilar Noronha (2002: 68, 71) encontraron amplio acuerdo entre funcionarios y particulares sobre la respuesta violenta policial hacia la violencia criminal, considerando en un caso que, sintiéndose los propios policías amenazados por informantes u otras personas de condición marginal, aquéllos podrían aplicar la supresión física como forma de “eliminación rápida” de archivos comprometidos. Santos (1992: 139) encontró que 60% de los entrevistados en un estudio realizado en Maracaibo, Venezuela, aprobaban la violencia para combatir la delincuencia y que 47% hallaba justificado matar delincuentes, lo cual sugiere que incluso los propios ciudadanos pueden tolerar el comportamiento policial altamente coactivo para enfrentar la incertidumbre que representaría la reincidencia y la victimización subsiguiente. En un estudio reciente con base en trece entrevistas de funcionarios policiales de dos departamentos municipales de Caracas, Monsalve (2006: 19-26) encontró amplias justificaciones para los castigos físicos de los infractores por parte de la policía, cuando el procedimiento judicial se percibe como inefectivo, lo cual sugiere que la fuerza física puede ser aplicada por la policía como una forma de castigo sustitutivo, aun en casos que si bien no implican amenaza o peligro inmediato para la policía, sí revisten incertidumbre en cuanto al resul-

tado esperado en función del desarrollo del procedimiento legal.

Reconstrucción de las razones de la policía para el uso de la fuerza: propósito y método

Aunque la investigación sobre el uso de la fuerza policial es abundante en el registro de los incidentes, en la identificación de las variables estáticas y situacionales que confluyen e incluso en la aproximación hacia las percepciones del público y de la policía, pocas veces se han estudiado las razones dadas por los policías para su utilización. Estas razones se refieren a lo que Lyman y Scott (1989) han denominado *recuentos (accounts)*, que resultan importantes para entender el contexto y significado de acciones referidas a un marco de presentación aceptable ante diferentes audiencias. Estas razones pueden suministrar información relevante sobre la percepción de las situaciones y circunstancias enfrentadas por la policía, contribuyendo al análisis contextual del uso de la fuerza policial. Este ensayo está basado en las interpretaciones contextuales dentro de un proyecto de investigación adelantado con funcionarios policiales municipales en Venezuela a través de un diseño de grupos focales. El uso de la fuerza fue definido como cualquier acto de interferencia física aplicado por la policía para compeler a los individuos a hacer o a dejar de hacer algo. Una justificación fue definida como cualquier razón dada por los funcionarios policiales para hacer o abstenerse de hacer cualquier acción física de interferencia. Se asume que a través de las razones suministradas por los funcionarios implicados en determinados actos de fuerza es posible reconstruir los fun-

damentos para su utilización, conectando la decisión con las circunstancias que rodean cada episodio. Comentarios reiterados e independientes por parte de varios funcionarios indicarían consistencia de la respuesta frente a cada situación, permitiendo generalizar acerca de las percepciones, interpretaciones y decisiones sobre el uso de la fuerza.

Se utilizó un escenario hipotético que comienza con una situación de encuentro entre dos policías y dos sospechosos, el cual evoluciona hacia un escape ulterior y una confrontación armada al final. En cada fase fueron sugeridas determinadas acciones por parte de la policía, preguntando a los funcionarios qué pensaban y cómo justificaban lo que estaban haciendo así como se describió el comportamiento de los sospechosos. Se utilizaron dos departamentos policiales. Polioriente sirve a la municipalidad más afluyente de la ciudad y el país, en un área que concentra comercio y residencia de alto perfil así como la mayoría de las sedes de las embajadas. Polioccidente cubre áreas mucho más pobres y populares del centro y oeste de la capital, incluyendo gran cantidad de barrios que resultan en muchos casos inaccesibles con los vehículos. Se realizaron cuatro sesiones de grupo focal, dos de ellas con 15 funcionarios de Polioriente, el 27 y 28 de octubre de 2003, y dos más con 19 funcionarios de Polioccidente el 30 y 31 de octubre de 2003. Las conversaciones fueron registradas y transcritas en su totalidad. En el análisis que sigue se discuten percepciones, acciones y razones específicas para hacer o no hacer algo, utilizando como marcos de referencia las tres fases del escenario utilizado.

Utilización de la fuerza en un encuentro cuando los sospechosos rehúsan colaborar con la policía

En esta fase del escenario, dos funcionarios avistan a dos jóvenes adultos mal vestidos en un automóvil que los policías presumen puede ser robado. Los jóvenes resultan sospechosos por sus antecedentes y porque se encuentran, aparentemente, fumando marihuana. Mientras la policía se acerca y requiere que los jóvenes salgan del automóvil, ellos no atienden la orden e insultan a los policías. En este momento, uno de los policías abre la puerta y le ordena al conductor salir del auto, mientras trata de sacarlo a la fuerza.

Los temas fundamentales vinculados a la percepción de los funcionarios policiales fueron la amenaza potencial y el peligro asociados a la situación que condujo al encuentro. El comportamiento de los sospechosos es percibido como impredecible. Una posibilidad es el daño o la muerte por alguna arma escondida, cuando se mencionó que en el acercamiento podría dispararseles. La necesidad de ser suspicaces sobre la posibilidad de que los jóvenes pudieran usar un arma de fuego fue mencionada frecuentemente, aunque no siempre implicando que los jóvenes estuviesen armados. Esto sugiere una percepción difusa del peligro, antes que de una amenaza específica. También perciben los policías que miembros del público, bien sospechosos, vecinos o transeúntes, tienden a coaligarse y a demostrar falta de cooperación. El consumo de drogas parece implicar un resultado impredecible y aun peligroso, si bien la situación de encuentro tiende a ser percibida como rutinaria.

En general, la interferencia física fue recomendada para forzar a los sospechosos a salir

del auto o a suspender el consumo de drogas en un 26% de las acciones recomendadas. La orden de salir del auto es vista como una forma de conjurar algo que se escape de las manos. Algunos funcionarios estiman riesgoso el acercamiento descrito en el escenario:

Yo...usaría el altavoz de la unidad: apague el vehículo y se baja con las manos en alto, y posteriormente que ellos se bajen, el auxiliar o el conductor abordarían al ciudadano tomando las medidas de seguridad (Polioccidente2, 13: Jua).

Se aparca la unidad, tomando las medidas de seguridad de nosotros como funcionarios, se le dan las voces... respectivas para que los sujetos salgan del auto con las manos en alto... (Polioriente2, 5: J).

La restricción física, como detención, se sugirió algunas veces para poder llevar a cabo una pesquisa corporal, o para los casos en que los sospechosos no presentasen identificación o se encontrasen drogas. En este supuesto, la detención se menciona cuando el sospechoso alega que la posesión de una pequeña porción de droga no constituye delito:

El arresto lo más pronto posible.... Ellos le dicen con un cuchito de marihuana yo voy para la calle... o sea, van a buscar encuartar así a un policía a como de lugar, entonces uno tiene que ser lo más contundente y lo más rápido posible en el procedimiento (Polioccidente1, 12: R).

La justificación más frecuente para el uso de la fuerza fue la prevención o interrupción de un delito en ejecución. La pesquisa y la restricción física parecen funcionar como una

forma de imputar a los jóvenes la posesión e incluso el uso de drogas, si bien no resulta claro cómo un proceso penal podría ser sustentado. La segunda justificación más frecuente para el uso de la fuerza fue la de rebasar la resistencia de parte de los jóvenes, frecuentemente asociada a una agresión inminente contra el funcionario. Parece que los policías combinan la agresión y la amenaza dentro de una categoría más amplia de "resistencia activa". Rebasar este tipo de resistencia parece ser suficiente razón, entre algunos funcionarios, para el uso de la fuerza. Para la mayoría de los funcionarios, la simple resistencia justifica la coacción, mientras dicha resistencia es vinculada, en otros comentarios, a un comportamiento negativo previo atribuido a los ciudadanos. También la resistencia se interpreta como síntoma de otro comportamiento, por lo cual el uso de la fuerza sería una forma de controlar con anticipación una conducta ilícita aun no manifiesta.

Un sentido de balance entre la exhibición ostensiva de la policía y la salvaguarda frente a la confrontación parece ser el patrón predecible entre los funcionarios policiales, como se desprende del siguiente comentario:

Nosotros paramos... son sospechosos... lo verifiquemos por lo que sea. Uno tiene que tener como dice él, la nariz; toda persona está armada y toda persona puede hacerle daño a uno; porque ha pasado muchos casos de que, por comerse una luz, esa persona acaba de cometer un atraco, una persona estaba armada y uno se confía mucho... y cuando uno se acerca, ha habido bastantes funcionarios muertos por eso (Polioriente2, 8: D).

El uso de la fuerza en la persecución policial

La segunda fase del escenario describe al conductor del vehículo que arranca a través del vecindario, siendo perseguido por los policías en otro vehículo con una sirena, quienes informan al comando sobre la situación. Poco después el vehículo en fuga choca y los funcionarios salen de su vehículo con las armas en la mano, gritando a los jóvenes para que salgan del automóvil con las manos en alto.

Aun cuando los funcionarios realizaron pocos comentarios sobre la incertidumbre situacional en esta etapa del escenario, no descartaron la posibilidad de que un ataque armado tuviera lugar inmediatamente después del choque, o cuando los funcionarios confrontasen físicamente a los sospechosos. El acto de la fuga fue percibido como resistencia que debió ser neutralizada de alguna manera, si bien la persecución en sí misma fue percibida como un asunto de relativa poca importancia comparado con otros aspectos de la situación.

Las acciones más frecuentemente mencionadas fueron desenfundar el arma como una medida de cautela una vez se aproximaban al automóvil después del choque e iniciar la persecución. Aunque no se abundó sobre el acto de desenfundar el arma, dos funcionarios hablaron de neutralizar la resistencia o de una defensa en caso de producirse un ataque:

...ya uno desenfunda el arma de reglamento por la actitud que tomaron los sujetos (Polioriente2, 16: J).

...porque ellos se dan a la fuga y no sabemos si están armados... (Polioriente1, 24: T).

Algún funcionario indicó disparar a los cauchos, aunque la mayoría afirma que esta no es una forma de actuar dado que personas en fuga no se encuentran necesariamente armadas y no han disparado todavía. Dos funcionarios indicaron que disparar al cuerpo nunca debería ser una opción antes que los sospechosos disparasen. Detener a los fugitivos fue mencionado ocasionalmente, aunque el propósito de la detención, desde el punto de vista legal, nunca fue explicado con claridad.

La más común de las justificaciones para desenfundar el arma de fuego mientras se aproximan al vehículo fue la de anticipar protección. En algunos casos, portar el arma desenfundada fue considerado apropiado para enfrentar un ataque inminente:

No sabemos o no estamos en cuenta si ellos están armados y puedan... disparar, si ellos disparan. Entonces, primero nosotros, la integridad física de cada uno (Polioccidente1, 19: Jo).

No sabemos si ellos van a salir ahí con un armamento y nos van a disparar a nosotros... (Polioriente1, 24: H).

Algunos otros comentarios describen incertidumbre y sospecha, antes que convencimiento de que el ataque sea inminente, como muestran los siguientes extractos:

Porque no sabemos qué tienen... o sea, los sujetos tienen pistolas, no tienen pistolas, no sabemos nada de eso, tenemos que cuidarnos nosotros (Polioccidente1, 19: Joh).

Porque no se van a acercar con el armamento digamos... eh enfundado todavía, es decir, se van a acercar y ajá... y cuando se vayan acer-

cando abriendo la puerta, bueno, lo lógico es que, ellos tienen que estar atentos a cualquier situación que se vaya a presentar cuando abran o vaya a auxiliar a los ciudadanos que estén dentro del vehículo... (Polioccidente1, 19: E).

El uso de la fuerza en confrontación abierta con los sospechosos

La sección final del escenario describe a los dos jóvenes que salen del automóvil y corren, uno de ellos con un arma de fuego en la mano, mientras son perseguidos a pie por la policía, por una calle donde se encuentran transeúntes. Cuando los funcionarios observan el arma de fuego, ordenan a los sospechosos detenerse y efectúan un disparo al aire. Uno de los sospechosos se da vuelta y dispara hacia los funcionarios, quienes responden disparando varias veces.

En esta fase se registraron veinte comentarios sobre la acción de disparar, de los cuales catorce censuraron los disparos de advertencia, cuatro se refirieron a disparar al cuerpo del sospechoso, mientras dos de ellos a evitar disparar al cuerpo. Esta acción fue recomendada solamente después de que los sospechosos hubiesen disparado a la policía o, cuanto menos, hubiesen realizado un movimiento claro en este sentido, siempre y cuando la respuesta policial hubiese estado en proporción con el ataque presunto, lo cual refleja la preocupación frente a las consecuencias negativas de un disparo no sustentado:

...ya prácticamente hizo armas a la policía, con desenfundarle un arma... si no están parejos, no hay proporción y uno le puede prác-

ticamente dispararle a los pies, neutralizarlo (Polioriente2, 16: D).

La neutralización de los sospechosos fue mencionada dos veces, en un caso a través de técnicas de defensa física (Polioriente1, 31: Re). Dado que no hubo comentarios sobre el aseguramiento de la evidencia o la protección de la escena del delito, no resulta claro si la captura de los fugitivos guarda relación con la preparación de una investigación penal.

La justificación más común para el uso de la fuerza extrema fue la confrontación del ataque de los jóvenes, indicada en 23 oportunidades. En algunos casos, una clara razón instrumental, como la neutralización del atacante, engloba por completo el argumento, como indican los siguientes comentarios:

Ahí, cuando dispara el funcionario para poder seguir neutralizando a los... para repeler también de una vez el ataque (Polioccidente2, 35: O).

...ellos están repeliendo la acción, es decir, hay un equilibrio de fuerzas... (Polioriente1, 37: Ja).

La repulsa de la agresión se extiende a ataques con armas no mortales, como cuchillos y puños cuando envuelven un riesgo para el funcionario debido a gran fuerza o apariencia del atacante (Polioriente1, 39: K; Polioriente1, 39: H). Tal parece que los funcionarios no vislumbran una alternativa, menos letal para repeler el ataque y que la amenaza a la vida es suficiente para justificar el disparo, aun cuando haya alguna duda legal:

...cuando tú vas en persecución y ellos te están disparando, no es que sea legal, pero es

justificado porque tu estás defendiendo tu vida y la de terceros (Polioriente1, 36: K).

Sin embargo, parece que una vez que el sospechoso ha disparado a los funcionarios, la idea de matarlo se convierte en un objetivo independiente al de la defensa propia o el control del ataque, como ilustran los siguientes comentarios:

...si la situación se torna irregular de enfrentamiento, ese señor es mortadela. Realmente... si se torna irregular y se causa el enfrentamiento, ya por supuesto el ciudadano queda en el sitio (Polioriente1, 28: Re).

...si está armado... si hace frente a la comisión, lamentablemente su final sería... la muerte (Polioriente1, 30: D).

El contexto de los comentarios sugiere que se percibe la confrontación armada con la policía como una situación en la cual la muerte del ciudadano, luego del intercambio de disparos, se encuentra plenamente justificada. En una investigación anterior hemos encontrado una actitud similar manifiesta en entrevistas con oficiales de comando policial (Gabaldón y Birkbeck, 1998).

La función de la incertidumbre en la explicación del uso de la fuerza física

Las percepciones de los funcionarios policiales analizadas en esta investigación se encuentran, fundamentalmente, asociadas a la percepción de un encuentro con sospechosos, que si bien parece banal y rutinario, evoluciona en forma difícil de controlar hacia una percepción de grave daño para los

funcionarios y los transeúntes. Desde el inicio, los funcionarios policiales concibieron posibles coaliciones entre los particulares que operarían en contra suya, disminuyendo las oportunidades de adelantar en forma segura y previsible su trabajo. Si bien en la segunda fase del encuentro el escapar de la policía es percibido como un desafío inaceptable, la incertidumbre en este momento, al menos en un nivel explícito del discurso, pareciera desempeñar un papel más bien secundario. Sin embargo, la potencial agresión se encuentra siempre presente una vez que el contacto físico con los sospechosos resulta inevitable, luego del choque del vehículo. Los funcionarios policiales parecen encarar en forma entusiasta una persecución cuyo propósito final no resulta claro, y que podría, incluso, contravenir reglas departamentales previstas para controlar riesgos innecesarios (por ejemplo, esperar por el apoyo táctico). Cuando se produce el choque y comienza la fuga a pie, existe menor margen de duda sobre lo que ocurriría después, y la atención se centra en justificar el uso de la fuerza extrema para neutralizar a los sospechosos.

A medida que se desarrolla la situación, aparece un patrón conductual según el cual rebasar la resistencia efectiva o potencial se convierte en el propósito de la conducta policial, básicamente como forma de contrarrestar el desafío. Por consiguiente, la resolución tan pronto como sea posible de la situación planteada, evitando un retardo que podría incrementar la incertidumbre asociada a la persecución penal y a la condena, se convierten en el asunto central para determinar el uso de la fuerza física.

Cuando la confrontación física se hace inevitable, la cuestión central deviene en la decisión de disparar apropiadamente. Los disparos de advertencia son descartados por la mayoría de los funcionarios bajo el argumento de una acción riesgosa que expone inocentes al peligro. La defensa legítima se convierte en el aspecto central, dado que constituye la causa de justificación más clara prevista en el Código Penal. No hay elementos para pensar que los funcionarios podrían abandonar la persecución hasta que llegue el respaldo requerido, aunque éste último haya sido definido como útil, lo cual sugiere que el enfrentamiento de la incertidumbre se asume como parte del trabajo policial. Si consideramos la situación de encuentro relativamente banal descrita a comienzos del escenario, la persecución parece estar claramente determinada por la afirmación de la autoridad policial para resolver la situación que ha sido definida como de su incumbencia, independientemente de la función instrumental secundaria de capturar a los sospechosos para ser entregados a la justicia. La reducción de la incertidumbre en la forma más rápida posible pareciera orientar el comportamiento policial.

Las justificaciones para el uso de la fuerza son, en su mayor parte, instrumentales, en el sentido que son presentadas como una forma de alcanzar un objetivo más allá del empleo de la fuerza misma. En este sentido, prevenir o interrumpir el desarrollo de un delito, neutralizar a un sospechoso y responder a la agresión pueden ser interpretadas como orientadas hacia el control delictivo, la detención de un individuo para ser procesado y la interrupción de un ataque ilegítimo, respectivamente. Sin embargo, hay poca elaboración discursiva acer-

ca del delito específico a ser controlado, sobre las condiciones de un procesamiento penal exitoso o sobre la forma cómo la agresión puede ser efectivamente contenida. En este sentido, la instrumentalidad para alcanzar los objetivos policiales desde el punto de vista legal, como detener al sospechoso y entregarlo al sistema de justicia penal, parecen ceder frente a la instrumentalidad que implica concluir una incómoda y, probablemente, impredecible situación que ha sido definida como materia de intervención policial.

Conclusión

El uso de la fuerza por parte de la policía debe ser asumido como una atribución legal y social para manejar situaciones de diverso perfil e implicaciones. La incertidumbre pareciera una experiencia frecuente en el trabajo policial. Si la policía cuenta con la autorización legal y con el consentimiento social para el uso de la fuerza, parece claro concluir que su uso estará modulado por restricciones legales o sociales. Estas restricciones resultan difíciles de establecer a través de reglas precisas. Si la policía cuenta con el último recurso de la fuerza para resolver las cuestiones que ella define como su materia de intervención, y si el propósito de la fuerza es actuar del modo más expedito posible, es plausible que la proclividad hacia dicho uso se incremente cuando se perciba un obstáculo frente al trabajo policial. La incertidumbre, entendida como la dificultad para predecir los resultados de una situación, representa un obstáculo para la intervención policial. Por consiguiente, evitar (o resolver) la incertidumbre puede ser considerado como un factor asociado al uso de la fuerza, salvo que

la tecnología permita reducirla y facilite intervenciones menos intensas que, no obstante, están respaldadas por la coacción. En este ensayo, basado en investigación cualitativa sobre las disposiciones de la policía hacia el uso de la fuerza en situaciones hipotéticas de escalada en la confrontación con los ciudadanos, el discurso policial que se ha podido analizar resulta consistente con la hipótesis de que el uso de la fuerza es una vía para rebasar, resolver en forma rápida y concluir situaciones que repre-

sentan incertidumbre, y que el incremento de dicha incertidumbre incide en el uso de formas extremas de fuerza policial, como los disparos hacia las personas. Estos hallazgos, conjuntamente con otros factores situacionales e idiosincrásicos referidos por la literatura, dan soporte a la suposición de que la incertidumbre, en cuanto implica dificultades para anticipar resultados y resolver un encuentro determinado, es un concepto pertinente para explicar el uso de la fuerza física por parte de la policía.

-
1. *El diseño general de este proyecto fue preparado y los datos que sustentan este artículo recabados conjuntamente con Christopher Birkbeck. Yoana Monsalve Briceño y María Teresa Moreno colaboraron en la ejecución de los grupos focales. Manuel Perez colaboró con la transcripción de los datos. El marco teórico para explicar el uso de la fuerza y las conclusiones son de mi exclusiva responsabilidad.*

Referencias bibliográficas

- ALPERT, G. P. Police use of deadly force: the Miami experience. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.). **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- ANTILLANO, A. Características de la policía en Venezuela. En: GABALDÓN, L. G.; ANTILLANO, A. (eds.). **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, v. I, 2007, p. 65-158.
- BIRKBECK, C.; GABALDÓN, L. G.; NORRIS, M. La disposición de usar la fuerza contra el ciudadano: un estudio de la policía en cuatro ciudades de las Américas. **Capítulo Criminológico**, 31, 2, p. 33-77, 2003.
- BITTNER, E. The functions of police in modern society. En: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKY, S. D. M. (eds.). **Thinking about police, contemporary readings**. New York: Mac Graw Hill, 1991, p. 35-51.
- BLUMBERG, M. Controlling the police use of deadly force: assessing two decades of progress. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.). **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- CHEVIGNY, P. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. En: HUGGINS, M. K. (ed.). **Vigilantism and the State in modern Latin America**. New York: Praeger, 1991, p. 189-217.
- DEL OLMO, R. Violencia policial en las calles de Caracas. En: DEL OLMO, R. (ed.). **Segunda ruptura criminológica**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1990, p. 217-239.
- ERICSON, R. V.; HAGGERTY, K. D. **Policing the risk society**. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FRIDELL, L. A.; PATE, A. M. Death on patrol: killings of american law enforcement officers. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.) **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- FYFE, J. J. Training to reduce police-civilian violence. En: GELLER, W. A.; TOCH, H. (eds.). **Police violence**. New Haven, Yale University Press, 1996, p. 165-179.
- GABALDÓN, L. G. Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternative al modelo del Estado autoritario. **Derecho Penal y Criminología**, XV, 51, p. 193-210, 1993.
- _____. Hacia un modelo de desempeño de las agencias formales de control social. **Revista Cenipec**, 12, p. 35-51, 1989.
- GABALDÓN, L. G.; BIRKBECK, C. Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física. **Capítulo Criminológico**, 26, 2, p. 99-132, 1998.
- _____. Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos. **Capítulo Criminológico**, 24, 2, p. 31-59, 1996.
- GABALDÓN, L. G.; MURÚA, M. Interacción policía-público: activación, respuesta y variables interpersonales y situacionales. **Revista Cenipec**, 8: 33-72, 1983.
- GELLER, W. A.; MICHAEL, S. S. Deadly force: what we know. En: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKY, S. D. (eds.). **Thinking about police, contemporary readings**. New York: Mac Graw Hill, 1991, p. 446-476.
- LISKA, A.; YU, J. Specifying and testing the threat hypothesis: police use of deadly force. En: LISKA, A. E. (ed.). **Social threat and social control**. Albany: University of New York Press, 1992, p. 53-68.
- LYMAN, S. M.; SCOTT, M. B. **A sociology of the absurd**. New York: General Hall, 1989.
- MANNING, P. K. **Policing contingencies**. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.
- MONSALVE BRICEÑO, Y. Repercusiones del sistema de justicia en el castigo policial. **Capítulo Criminológico**, 34, 1, p. 5.32, 2006.

MORRISON, A.; BUVINIC, M.; SHIFTER, M. América violenta: factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica. En: FRHÜLING, H.; TULCHIN, J. S.; HOLDING, H. (eds.)

Crimen y violencia en América Latina. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 117-151.

PAES MACHADO, E.; NORONHA, C. V. Policing the Brazilian poor: resistance to and acceptance of police brutality in urban Popular classes (Salvador, Brazil). **International Criminal Justice Review**, 12, p. 53-76, 2002.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION – PAHO. **Health analysis and statistics unit.** Regional Core Health Data Initiative. Technical Health Information System, Washington D.C., 2007. Disponible en: <www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator.htm>.

POLIORIENTE 1. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 27 de Octubre de 2003.

POLIORIENTE 2. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 28 de Octubre de 2003.

POLIOCCIDENTE 1. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 30 de Octubre de 2003.

POLIOCCIDENTE 2. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 31 de Octubre de 2003.

SANTOS, T. **Violencia criminal y violencia policial en Venezuela.** Maracaibo: Instituto de Criminología, Universidad del Zulia, 1992.

SUÁREZ DE GARAY, M. E. **Los policías:** una averiguación antropológica. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006.

TANG, P. Una experiencia venezolana sobre el espectro continuo del uso de la fuerza. En: EL ACHKAR, S.; GABALDÓN, L. G. (eds.) **Reforma policial:** una mirada desde afuera y desde adentro. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, 2006, p. 194-197.

WORDEN, R. E. The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force. En: GELLER, W. A.; TOCH, H. (eds.) **Police violence.** New Haven: Yale University Press, 1996, p. 23-51.

ZAFFARONI, E. R. **Muertes anunciadas.** Bogotá: Temis, 1993.

Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial

Luis Gerardo Gabaldón

Resumo

Incerteza e uso da força no trabalho policial

A literatura destaca frequentemente que o uso da força é uma característica distintiva do trabalho policial, enquanto risco e incerteza são condições sob as quais este trabalho se desenvolve cotidianamente. A pesquisa tem associado o uso da força, nos países industrializados, à presença de minorias ameaçadoras, à perda do controle verbal na abordagem e à inexperiência dos policiais. A atitude desafiadora por parte dos suspeitos também se associa ao aumento da coação policial. A literatura na América Latina enfatiza a desigualdade, o autoritarismo e o domínio de classe, como elementos que contribuem ao uso da força policial. Neste trabalho se desenvolve a hipótese, proposta inicialmente em 1993, da incerteza como variável que prediz o aumento no uso da coação policial, e são examinados dados oriundos de um estudo qualitativo avançado realizado com policiais venezuelanos em 2003. Mediante a análise dos comentários, se sugere que a incerteza poderia integrar algumas variáveis como ameaça, resistência e desafio, dentro de uma perspectiva macro e microestrutural para explicar o aumento da força física policial, que embora constitua um fenômeno de alcance geral, parece representar um problema de particular importância na América Latina.

Palavras-chave: Policia. Uso da força. Incerteza. América Latina.

Abstract

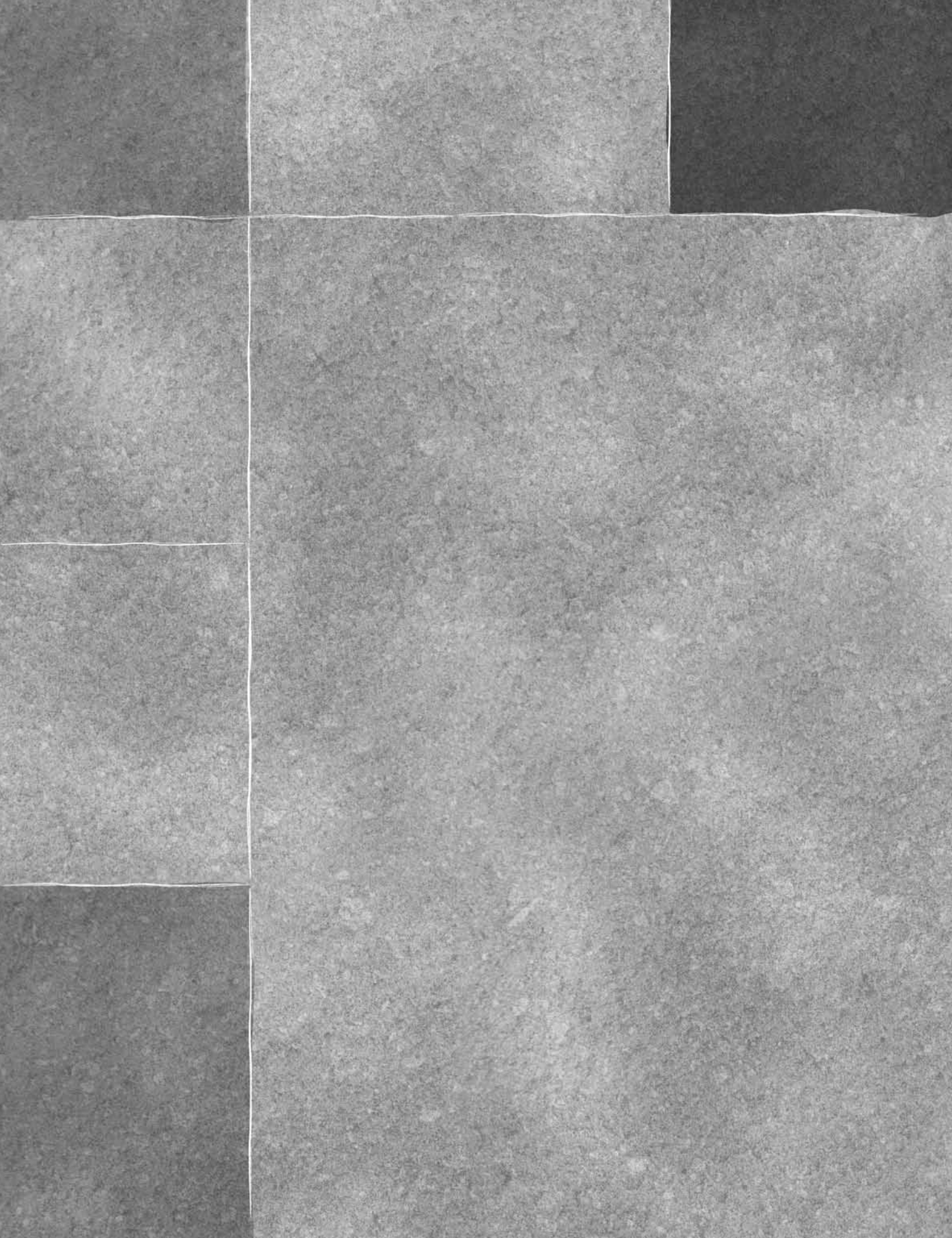
Uncertainty and the use of force in policing practice

The use of force has been widely regarded in the literature as a distinguishing feature of policing practice. However, police officers normally work under conditions of risk and uncertainty. Research has suggested that in industrialized nations there is a link between the use of force and minority groups that display threatening behavior, the occurrence of verbal abuse in citizen/ police encounters, and the presence of young and inexperienced police officers. Suspects that challenge police officers are another factor leading to an increase in coercive behavior by the police. The literature has stressed that in Latin America inequality, authoritarianism and class domination have contributed to the use of police force. In this study, a hypothesis first proposed in 1993 that uncertainty is a variable predicting increased police coercion is developed. Data from an advanced qualitative study involving Venezuelan police officers, conducted in 2003, were examined. An analysis of the comments provided by these officers suggests that uncertainty, including such variables as threatening, resistant and challenging behavior, might explain an increase in the use of police physical force from both a macro- and microstructure perspective. Although this phenomenon may be found everywhere, it seems to be of particular importance in Latin America.

Keywords: Police. Use of force. Uncertainty. Latin America.

Fecha de recepción: 27/10/09

Fecha de aprobación: 22/11/09



Lessons for Urban Policing in Latin America from the Reform of the Los Angeles Police Department¹

Christopher Stone

Christopher Stone is Daniel and Florence Guggenheim Professor of the Practice of Criminal Justice and faculty chair of the Program in Criminal Justice Policy and Management at the John F. Kennedy School of Government in Harvard University.

✉ chris_stone@harvard.edu

Abstract

Careful observation of the reform of the Los Angeles Police Department (LAPD) may be useful for an understanding of how institutional change may also occur in other police departments in many other countries. This paper analyzes the background to this reform, how structural changes were implemented, the internal control mechanisms that were used, and how this change had an impact on how people perceived the police.

Keywords

Police reform. Criminality. The Los Angeles. Police Department. Internal control mechanisms.

How does it help to tell stories about reforming the police in far away places? Why would a story of police reform in Los Angeles be useful to anyone outside of Los Angeles, leave alone outside of the United States in the cities of Latin America?

The honest answer is that such stories from anywhere in the world are simply the best materials we have to inform, inspire, or forewarn those undertaking police reform. If you are looking for a straightforward policy prescription, you won't find it here. For presidents, ministers, governors, and mayors who want to know how to reduce violent crime and fear of crime by substantial amounts every year; for police commanders who want to know how to increase the effectiveness and efficiency of their personnel, respect human rights, comply with the law, and keep their own careers trending upwards, those of us who study policing and criminal justice systems have no sure answers. The reform of police institutions is such a complex technical, managerial, and political enterprise that it cannot be charted in advance; it overwhelms the paltry scientific evidence we have about much narrower questions. We do have good research about how to respond to a rash of burglaries or a surge in gang violence; but our scientific knowledge cannot handle the complexity of reform on an institutional scale. The best we can do is tell stories, like the one

here, about what happened somewhere else when the stars aligned: when confident police leaders, engaged citizens, and dedicated officials worked together to design and implement reforms that speak to common aspirations for safety and justice.

There are features of the Los Angeles story that make it particularly salient for Latin American cities. In 2001, when the reforms began, the level of homicides and other violent crime in Los Angeles was high, the citizens were wary of the police, and morale among police officers was low. The police department was in the midst of a corruption scandal in its Rampart Division, and the Civil Rights Division of the US Department of Justice was suing the city and the department in federal court, alleging that it had engaged over several years in a pattern of illegal conduct that included racially biased policing, the use of excessive force, and corruption.

What did the public think of the LAPD? We have the first reliable data about public satisfaction with the police in Los Angeles for 2005, well into the reform period, and even then the department's reputation was poor. Less than half of LA residents thought the services of the LAPD were good or excellent, with only seven percent describing them as excellent. These kinds of results are familiar in

Latin America, too. In Argentina's six major cities, for example, only about a third of residents in 2006 described the police as doing a good or very good job in working against crime, with less than five percent describing it as very good. In Argentina the level of satisfaction has remained low, with a similar survey in 2009 still finding only about a third of urban residents rating the police as good or very good, and again less than five percent responding "very good."

In Los Angeles, in contrast, the public satisfaction has risen appreciably. By April 2009, more than 60 percent of residents rated the police as good or excellent, with the percentage doubling for "excellent." Police organizations stuck with low levels of public satisfaction might therefore look with some interest at what happened in Los Angeles to improve the reputation of the police.

The low levels of satisfaction with the police in Argentina's cities are accompanied by high levels of anxiety about crime. Across Argentina's six largest cities, between 65 and 88 percent of residents consider crime to be a very serious problem, and similarly high proportions believe the problem of crime is getting worse. It is puzzling, therefore, that when researchers ask urban Argentines to identify the most important actions that the government should take to deal with crime, only 17 percent select "increasing police presence," while more than twice as many select "more and better education." If the crime problem is so serious and getting worse, why is a longterm strategy like improving education twice as popular as in-

creasing the presence of police, which one might think could bring immediate relief?

There are at least three possible explanations. First, the police could be perceived as incompetent. Increasing their presence would only make sense if the police were capable of reducing crime, so perhaps the low levels of support for increasing their presence is a sign that the public believes them to be incompetent or even corruptly complicit in the growth of crime. Second, the police could be competent but so abusive that citizens would rather not see any more of them. There is some support for this in another survey, where nearly a quarter of residents of Buenos Aires reported being afraid of the police. Third, the public could believe that, competent or not, the police are simply irrelevant to the crime rate. Perhaps most citizens believe that crime rises and falls with poverty, inequality, social deprivation, and other deeper social conditions that the police are powerless to change, and perhaps this is why education is twice as popular as increasing police presence as a strategy to deal with crime. The Los Angeles story is worth knowing precisely because it informs all three of these possibilities. Indeed, the Los Angeles story challenges the idea that even if the police are ineffective, abusive, or irrelevant, they must necessarily remain so. We have been focused here briefly on Buenos Aires and other cities in Argentina, but the same questions could be posed about the reputation of the police in almost any Latin American city. The Los Angeles story should therefore engage a wide audience in the region.

The Police Reforms in Los Angeles

The immediate impetus for reform of the Los Angeles Police Department came from the federal government and its lawsuit against the city for what the Department of Justice alleged was a pattern of misconduct. The deeper pressure for reform came from within the city itself and the damage that a handful of incidents had done to the reputation of the LAPD.

In March 1991, a home video of three Los Angeles police officers beating Rodney King while a sergeant supervised and other officers looked on appeared on television screens around the world, erasing whatever romantic images of the LAPD remained from earlier decades. The beating of Rodney King became an iconic instance of police brutality, but the commission of inquiry established by the mayor immediately afterwards concluded that this was not an isolated incident. As the commission wrote in its report:

there is a significant number of officers in the LAPD who repetitively use excessive force against the public and persistently ignore the written guidelines of the Department regarding force.... Graphic confirmation of improper attitudes and practices is provided by the brazen and extensive references to beatings and other excessive force in the Mobile Data Terminals. The Commission also found that the problem of excessive force is exacerbated by racism and bias, again strikingly revealed in the MDTs. The failure to control these officers is a management issue that is at the heart of the problem. (...) The Department not only failed to deal with the problem group of officers but it often rewarded them with positive evaluations and promotions.²

But in 1991, federal law did not authorize the U.S. Department of Justice to take legal action to remedy a *pattern* of misconduct. The Justice Department did prosecute the individual officers involved in the beating of Rodney King and two were eventually convicted in federal court of violating Rodney King's civil rights, but the pattern described by the commission was not disturbed. Indeed, almost ten years later, after another scandal erupted in the Rampart Division of the LAPD, a second commission of inquiry, this one within the LAPD itself, concluded:

... there can be no doubt that things were amiss in Rampart ... Pursuits, injuries resulting from uses of force, officer-involved shootings and personnel complaints had a clearly identifiable pattern. The same officers appear all too frequently in these critical risk-management events ... Yet, no one seems to have noticed and, more importantly, dealt with the patterns. Several officers whose names appear frequently were disciplined during this period, yet they went right out and did the same things again.

By the time of the Rampart scandal in the late 1990s, Congress had given the US Justice Department new powers to sue cities, states, and their police departments for patterns of misconduct, and several officials and community organizations in Los Angeles urged the Justice Department to force the reforms that the police themselves seemed unable to make. Indeed, the Justice Department did use its new power to launch an investigation and threaten a law suit, eventually pushing the city to begin the reform program in 2000 and 2001.

The city government and the police department settled the Justice Department's threatened lawsuit through what lawyers call a "consent decree," meaning that the federal court issued an order requiring the city and the LAPD to implement a series of reforms, and the city and police consented to the order, avoiding a trial to determine whether or not they were actually engaged in a pattern of violating people's rights. The consent decree, by its terms, was to last a minimum of five years. As it happened, the decree remained in force for eight years, and was only recently replaced by a transitional agreement that will eventually bring federal court oversight to an end.

What did the LAPD reforms include? The changes almost all concerned supervision, management, and oversight. These were not a series of reforms about how frontline officers would do their work, but instead a series of changes to the way that police work is governed. For frontline officers, this meant a lot more record keeping and more disclosure. Police officers in some positions had to disclose their own finances (as a check against corruption) and much of the information from the personnel files of all officers, such as civilian complaints against them, vehicle accidents, even use of sick days, would be routinely viewed by their immediate supervisors in a new electronic database. The major changes, however, fell on supervisors, police leadership, and the Police Commission that oversees the LAPD. These included:

- requiring supervisors to routinely review that new data system that tracks the performance of every sworn officer

- creating new definitions, new rules, and new management systems governing the use of force by police officers, including strengthening the internal review of every use of serious force, and requiring presentations on all the uses of force to the Police Commission on a regular basis
- creating new systems for tracking police stops of motor vehicles and pedestrians, breaking down the patterns by race and ethnicity, by the reasons for the stops, and by the results of the stops in terms of crime detected.

The reforms also introduced a new volume and rigor to the auditing of the police department's work. Internal audits of the LAPD became so numerous during the decree period the LAPD began to give instruction to other police organizations across the United States in the art of internal auditing. The reforms required by the consent decree tell only part of the story, for the city government also recruited a new police chief, William Bratton, to lead the reform of the department, and Bratton brought his own ideas along with the court mandates. Bratton had made his reputation a decade earlier as police commissioner in New York City under Mayor Rudolph Giuliani. Both Giuliani and Bratton had taken credit for the opening years of New York's large reductions in crime in the mid-1990s, and Bratton now hoped to repeat the performance in Los Angeles.

As the new Chief of the LAPD, Bratton made four strategic moves that would allow

the reforms to move into place relatively quickly. First, he hired one of the original outside proponents of the consent decree to take charge of implementing it. The LAPD was not merely going to go through the motions of complying with the court order, it was going to embrace it. Second, he introduced the same statistics-based system he had introduced in New York City to hold local commanders accountable for changes in recorded crime. The system, known as CompStat, was not part of the court order, but it was central to Bratton's own style of managing a police organization. Third, he focused intensely on building the role and responsibilities of mid-level commanders, specifically the police captains who manage the individual police stations and supervise each shift. Instead of merely implementing crime fighting tactics specified by headquarters, Bratton's captains are expected to design and implement strategies and tactics using their own knowledge and understanding of their divisions. As one captain explained in detail to our research team:

Managing crime has been an evolving process for us. We started by looking at dots on a map in 24-hour to 24-hour periods. Now we're looking at three-month trends and identifying crime spikes.... The recaps show who's up and who's down. It's all about accountability and a sense of urgency. I work better under pressure and I think they will too.... I am real excited about our growing ability to anticipate and forecast and then to deploy and prevent. Some of it is so obvious that it's embarrassing that we didn't think of it years ago. Now you're forced to focus on what's important.

Fourth, Bratton made special efforts to support the roles and authority of the Police Commission and the Inspector General, even though these two bodies were designed to oversee his work. Where other chiefs might have chafed under the oversight or resented the scrutiny and inevitable criticism that such oversight can bring, Bratton understood that supporting these structures was essential to the long-term institutionalization of any reforms in the LAPD. In countless public appearances, Bratton took special care to publicly acknowledge the Police Commission's authority over him and his department. As for the Inspector General, he himself recalls a pivotal encounter with Bratton at the scene of a shooting by a police officer, when Bratton deliberately consulted him in full view of the ranking officers, signaling that the Inspector General was a key participant in the investigation of the shooting.

To summarize, the reform of the Los Angeles Police Department was complex and far-reaching. This was not merely the adoption of a new tactic or even the introduction of a new management routine. It included many such tactics and management processes, but it was more than the sum of these individual elements. The Los Angeles Police Department in these years acquired a new professionalism: a commitment to accountability, legitimacy (with the public and especially with members of racial and ethnic minorities), and innovation, along with the operational capacity to act on these commitments. Moreover, the LAPD engaged with its counterparts in other cities and countries with unprecedented openness. Not only was the LAPD eager to share its new tools and

capacities with other police departments, but it was willing to learn from what others were doing, dropping a go-it-alone attitude that had characterized the department for decades. To the extent that policing in the United States has developed greater national coherence in the last decade, the LAPD has made an especially large contribution to that improvement.

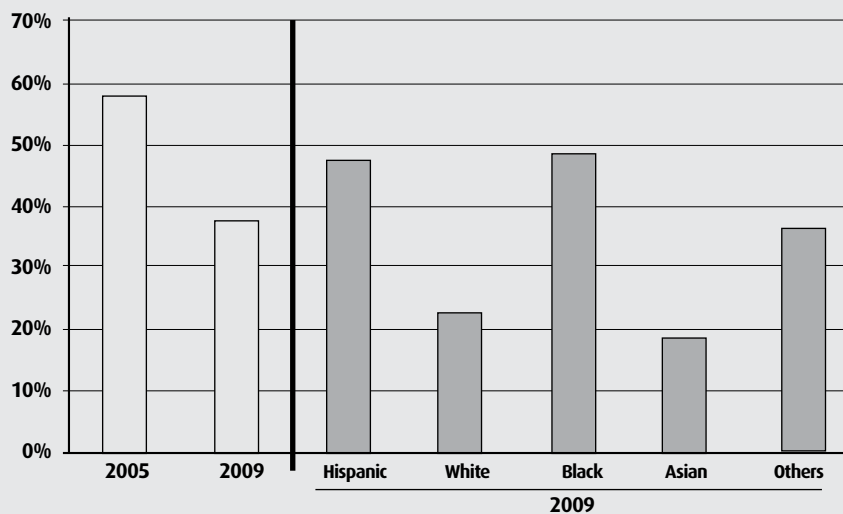
The Results of the Reform

Crime recorded by the police, including serious violent crime, declined fairly steadily after the second year of the reform process. It is difficult to calculate the precise decline because of a change in the definition of the most frequent violent crime—aggravated assault—in 2005, but even a conservative estimate would measure a decline in serious violent crime of

more than 25 percent. What makes this particularly impressive is that it follows immediately on a period when crime, including serious violent crime, was rising. From 1998 to 2001, serious crime rose in Los Angeles, following eight years of steep declines. The turnaround in recorded crime could have many causes, but the improvements in policing that flowed from the reforms described above are almost certainly among them.

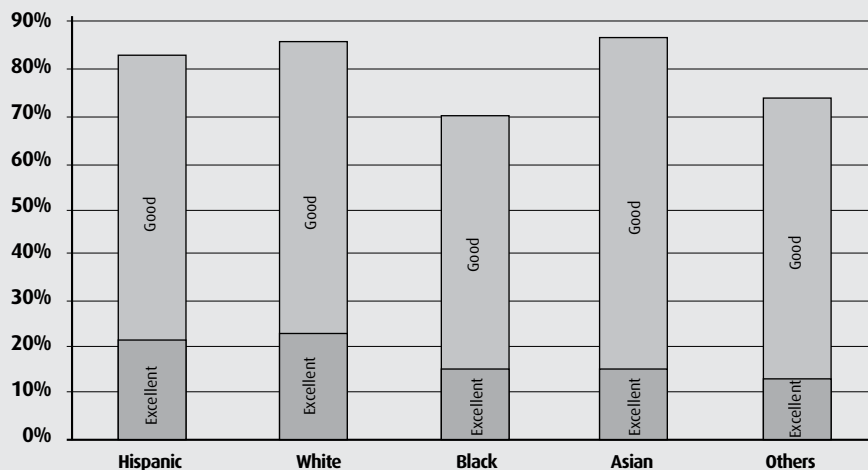
By 2009, the decline in recorded crime was large enough to be felt by ordinary citizens. A survey of Los Angeles residents in 2005 found that more than half considered crime in the city to be a “big problem.” By April 2009, less than 40 percent thought so. Indeed, less than half of each racial and ethnic group surveyed considered crime to be big problem by 2009. (See Figure 1.)

Figure 1
Los Angeles residentes who consider crime a ‘big problem’,
by race/ethnicity.
Los Angeles – 2005-2009



Source: Public Police Institute of California (2005) and Harvard Kennedy School Program in Criminal Justice Policy & Management (2009).

Figure 2
Resident's assessments of the job done by LAPD,
by race/ethnicity
Los Angeles – 2009



Source: Public Police Institute of California and Harvard Kennedy School Program

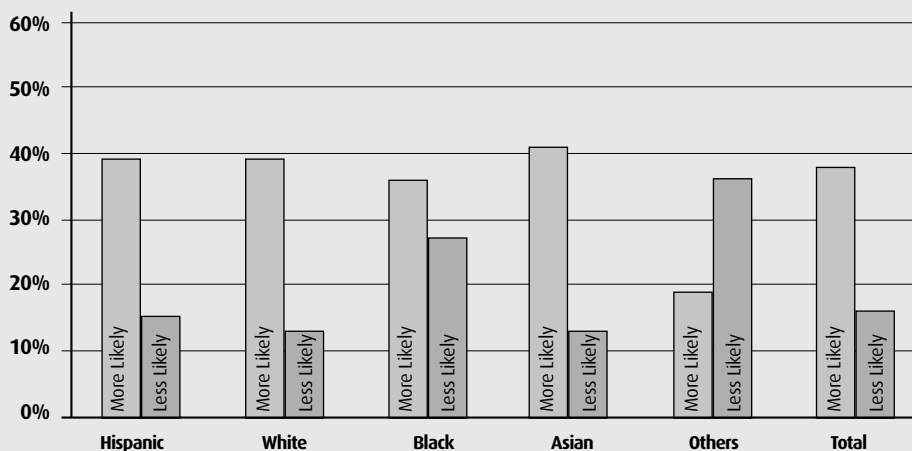
Satisfaction with the police has also become widely shared. By 2009, more than 80 percent of Asians, Hispanics, and White Non-Hispanics surveyed said the police were doing a good or excellent job, and more than 70 percent of black residents said the same. (See Figure 2.)

In trying to assess the results of the reform in Los Angeles, my colleagues and I have tried to look beyond levels of crime and public satisfaction, to ask about the ability of the police, and the perceived ability of the police, to bring offenders to justice while respecting their rights and complying with the law. This, after all, is the hard part of police reform: improving simultaneously the effectiveness of the police in dealing with criminals and the respect and le-

gality with which the police treat citizens. We wanted to know if the public believed that the LAPD was making progress on both of these aspects together.

The results are encouraging. For example, we asked Los Angeles residents in 2009 if, compared with three years ago, the LAPD was “more likely, less likely, or equally likely to bring offenders to justice while respecting their rights and complying with the law.” More than twice as many respondents believed this was “more likely” than thought it had become “less likely.” (See Figure 3.) We also asked how hopeful residents were in early 2009 that, three years in the future, such policing would be routine in Los Angeles.

Figure 3
Resident's assessment of change in LAPD effectiveness and integrity,
by race/ethnicity
 Los Angeles – 2009



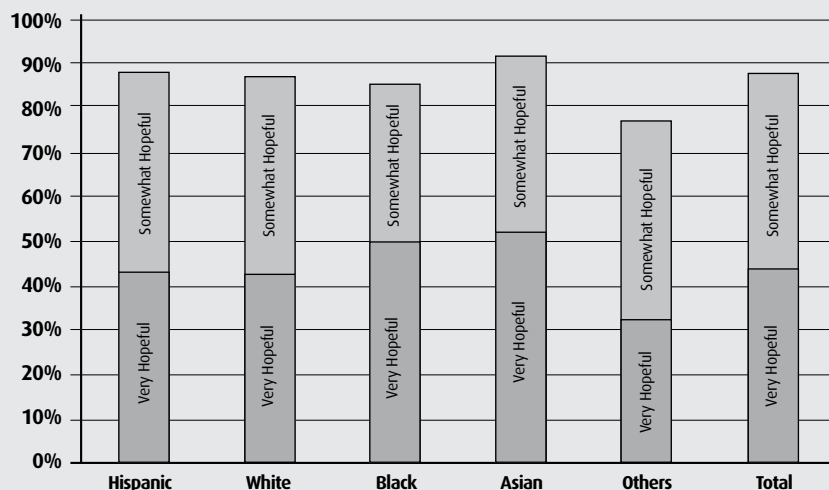
Source: Public Police Institute of California and Harvard Kennedy School Program
Note: Percentages not shown thought it was equally likely, or preferred not to answer

Again, the results were high, with more than 80 percent of black, Asian, Hispanic, and white non-Hispanic residents all describing themselves as somewhat or very hopeful. Indeed, 50 percent of black residents said they were very hopeful. (See Figure 4.)

Morale inside the LAPD has also improved with the reforms. More than two-thirds of LAPD officers in 2009 believe that the department is a better organization than it was three years ago, with more than three-quarters of black officers agreeing with that statement. In 2003, morale was far worse, and a survey of LAPD officers in that year revealed a strong, widely shared belief that

the reforms required by the consent decree would make the department hold back, and not take necessary action to confront crime. This concern about the likelihood of “depolicing” proved misplaced. Indeed, in the years since then, enforcement activity has significantly increased, with the numbers of pedestrian and motor vehicle stops executed by the LAPD doubling on an annual basis. Discretionary arrests have also increased substantially over this same period. In a rare natural experiment, all of those additional stops and arrests tested the ability of the reforms to control the use of force by the LAPD, and again the results are encouraging.

Figure 4
Hopefulness of Los Angeles residents concerning police effectiveness and integrity, by race/ethnicity
 Los Angeles – 2009



Source: Public Police Institute of California and Harvard Kennedy School Program
 Note: Percentages not shown were “not hopeful”

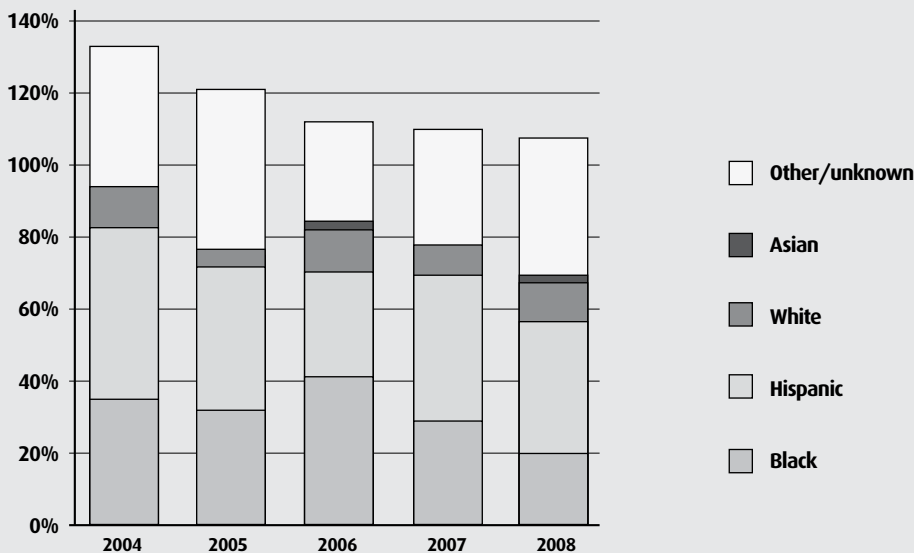
Under the consent decree, all uses of force by police officers are divided between “categorical” or serious types of force, and non-categorical types of force. Since 2004, the first year for which we have consistent information on all incidents of categorical force, the total number of categorical force incidents declined by almost 30 percent. The reductions occurred in all types of categorical force in those years, including officer involved shootings, carotid-restraint choke holds, head-strikes, and “law-enforcement related injuries” (uses of force that require hospitalization) also fell at roughly equal rates.

Over these years, so far as we can tell, the incidence of categorical force used against Blacks

and Hispanics decreased more than such force used against Whites. The number of suspects identified as Black involved in categorical force incidents fell from 35 in 2004 to 20 in 2008. The number of suspects identified as Hispanic involved in such incidents fell from 47 to 27 over the same period, while the number of suspects identified as White decreased negligibly, from 12 to 11. (See Figure 5.)

The decline in the incidence of the use of categorical force is all the more striking when examined against changes in the level of law enforcement activity in this period. As we have already seen, the annual number of arrests increased considerably during the consent decree period, growing by six percent between

Figure 5
All LAPD categorical force incidents by suspect race/ethnicity
Los Angeles, 2004-2008



Source: LAPD.

Note: Racial/Ethnic data were often unknown for certain kinds of categorical force, such as accidental and negligent firearm discharges. Data available from the Office of the Inspector General show a lower number of incidents for the period 2001 to 2003, but a similar pattern of annual declines, suggesting that an increase in 2004 may be due in part to improved reporting.

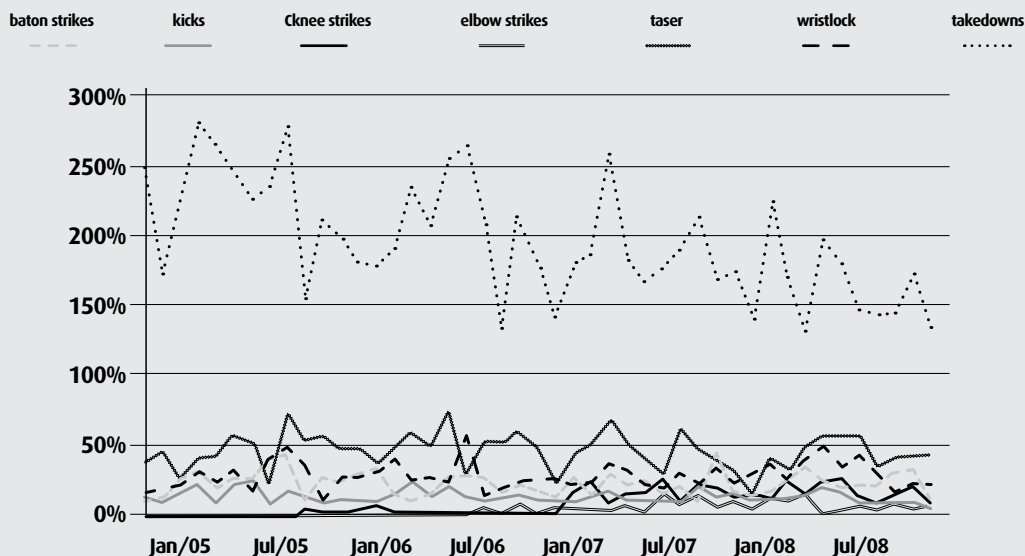
2004 and 2008. The incidence of the use of categorical force per 10,000 arrests thus fell in this period from 8.1 to 6.2. We found roughly similar declines in the use of non-categorical force. Overall, the number of incidents in which an officer used non-categorical force fell from over 500 in the first quarter of 2004 to less than 400 per quarter in the third quarter of 2008, the last period for which we were able to collect information.

Because so many kinds of force are collected within the term “non-categorical,” it is useful to note that one type of force in particular is driving the trends here: what the LAPD calls

a “take-down.” As Figure 6, above, illustrates, take-downs far outnumber every other kind of force described as non-categorical, and it is take-downs that decrease over this period, while the other types of force persist at roughly the same low levels.

Perhaps the most remarkable results that my colleagues and I found in assessing the results of the reform came from our interviews with people who had recently been arrested by the LAPD. Our research team interviewed 71 detainees within a few hours of their arrests. The detainees were randomly selected but this was not a representative sample of detainees.

Figure 6
LAPD non-categorical force incidents by type and month
 Los Angeles, 2005-2008



Fonte: LAPD.

Lessons for Urban Policing in Latin America from
 the Reform of the Los Angeles Police Department
 Christopher Stone

Rather, it was a convenience sample allowing us to probe more deeply the same questions we were asking residents, gaining the perspective of many more residents who have frequent contact with the police. Of the 71, most had been stopped at least three times by the police in the last two years, and 13 told us they had been stopped more than 20 times in that period. All but four were men, and they ranged in age fairly evenly from 18 to 65. Fifteen of the interviews were conducted in Spanish.

Our research team was surprised at the positive responses to the questions we asked. For example, 39 of the detainees—just over half—told

us the LAPD is doing a “good” or “excellent” job. That is not the 83 percent that we found in our survey of residents, but it is still impressively high among a sample of recently arrested individuals. Between a third and a half of the detainees told us that in the last two-to-three years, the LAPD had improved in its professionalism, its community relations, its respect toward residents, and the quality of its performance.

In two open-ended questions, we asked the detainees to tell us the best experience and the worst experience that they had ever had with an LA police officer. The worst experiences included examples of allegedly wrongful arrests,

handcuffs being applied too tightly, and many examples of disrespect. The best experiences were equally telling, if not more so. One immigrant detainee said he had been comforted by his arresting officer when he expressed fear of being deported as a result of his arrest. Another detainee described a sergeant who helped him file a civilian complaint against another officer whom the detainee felt was harassing him for no reason. The research team noticed a pattern of positive experiences that involved police acknowledging a detainee's feelings or individual circumstances. As one, fifty-year old black detainee told us, "... the LAPD has been doing a better job. I don't want to play the race card, but I see less racism. They talk to me like I'm a man, not a piece of trash."

Lessons from the LA Story

So what are the lessons from this story for cities in Latin America? The LA story is not about a set of specific reforms ready for export. It is, instead, a story about what is possible. I asked earlier, why in Latin America are the police not seen by urban residents as the solution to crime, and there seemed to be three possibilities, each of which can be informed by the LA story.

First, the police in some cities in Latin America might be seen as incompetent or so corrupt that they actually exacerbate crime rather than reduce it. But the LA story teaches us that even a police organization seen as corrupt and unable to prevent a rise in crime can, in only five years, rebuild its reputation and improve its effectiveness. This change

in LA did not involve firing all the senior officers or changing the governmental unit governing the police. It was not achieved by changing the government officials to whom the chief of police reports, nor did it involve merging police departments or creating new ones. It did, however, require substantial improvements in the rigor of oversight, the discipline of management, and the investment in systems of accountability. With these and other reforms, a department plagued by allegations of corruption changed its reputation to one that was considered effective.

Second, the police in many cities of Latin America might be seen as too abusive, even if they are competent in dealing with crime. Here, the LA story is particularly helpful, for it reminds us that it is possible to reduce the use of force and improve the respectful treatment of suspects without sacrificing effectiveness in dealing with crime. The reductions in the use of force and the improved treatment of civilians were not the result of a large new training program—though training is a small part of the story. These were not the result of prosecuting police officers or creating an external civilian review board. Indeed, Los Angeles today does not have a civilian review board to examine civilian complaints against the police. The reforms did, however, focus on much stricter supervision, more accountable middle management at the captain level, and more rigorous internal scrutiny of every use of force. With this new discipline, the police were able to increase enforcement activity while actually decreasing its use of force, and even people frequently arrested by the police noticed the improved demeanor of the cops.

Third, the police in Latin America might be seen by many as irrelevant to the reduction of crime. In other words, urban residents in Latin America might consider that the police—whether competent or not—are simply not in a position to deal with problems of poverty, inequality, and social deprivation that are the real causes of crime. This complacency may be concentrated among the elites. In the survey of Buenos Aires residents discussed earlier, it was the lower income and lower status groups that were more enthusiastic about increasing police presence to deal with crime. This was true despite the fact that these people are also of greater risk of police

abuse. The point here is that the people at greatest risk of crime understand that government must act in the short term as well as dealing with the larger, longer term challenges of poverty and poor education.

Certainly poverty and inequality matter, but at any particular level of poverty and inequality levels of crime can vary over a wide range. And that means that there is a role for a more effective and respectful police service in keeping crime to the minimum. Even in cities where police reform may appear hopeless, the LA story suggests that it would be irresponsible not to try.

-
1. *This paper is based largely on Christopher Stone, Todd Foglesong, Christine M. Cole, Policing Los Angeles Under a Consent Decree: The Dynamics of Change at the LAPD (May 2009).*
 2. *Forward to the Report of the Independent Commission on the Los Angeles Police Department (1991), pages iii-iv.*

Lessons for Urban Policing in Latin America from the Reform of the Los Angeles Police Department

Christopher Stone

Resumen

Lecciones extraídas del Departamento de Policía de Los Ángeles para la vigilancia policial urbana en Latinoamérica

Una observación atenta de la reforma realizada en el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD) puede ser útil para comprender la manera como un cambio institucional puede suceder en otros departamentos de policía en diversos países. El presente artículo analiza el contexto en el cual ocurrió la reforma del LAPD, la forma como se implantaron los cambios estructurales, los mecanismos de control interno utilizados y el impacto que dicho cambio causó en la percepción de la población sobre la policía.

Palabras clave: Reforma policial. Criminalidad. Departamento de Policía de Los Ángeles. Mecanismos de control interno.

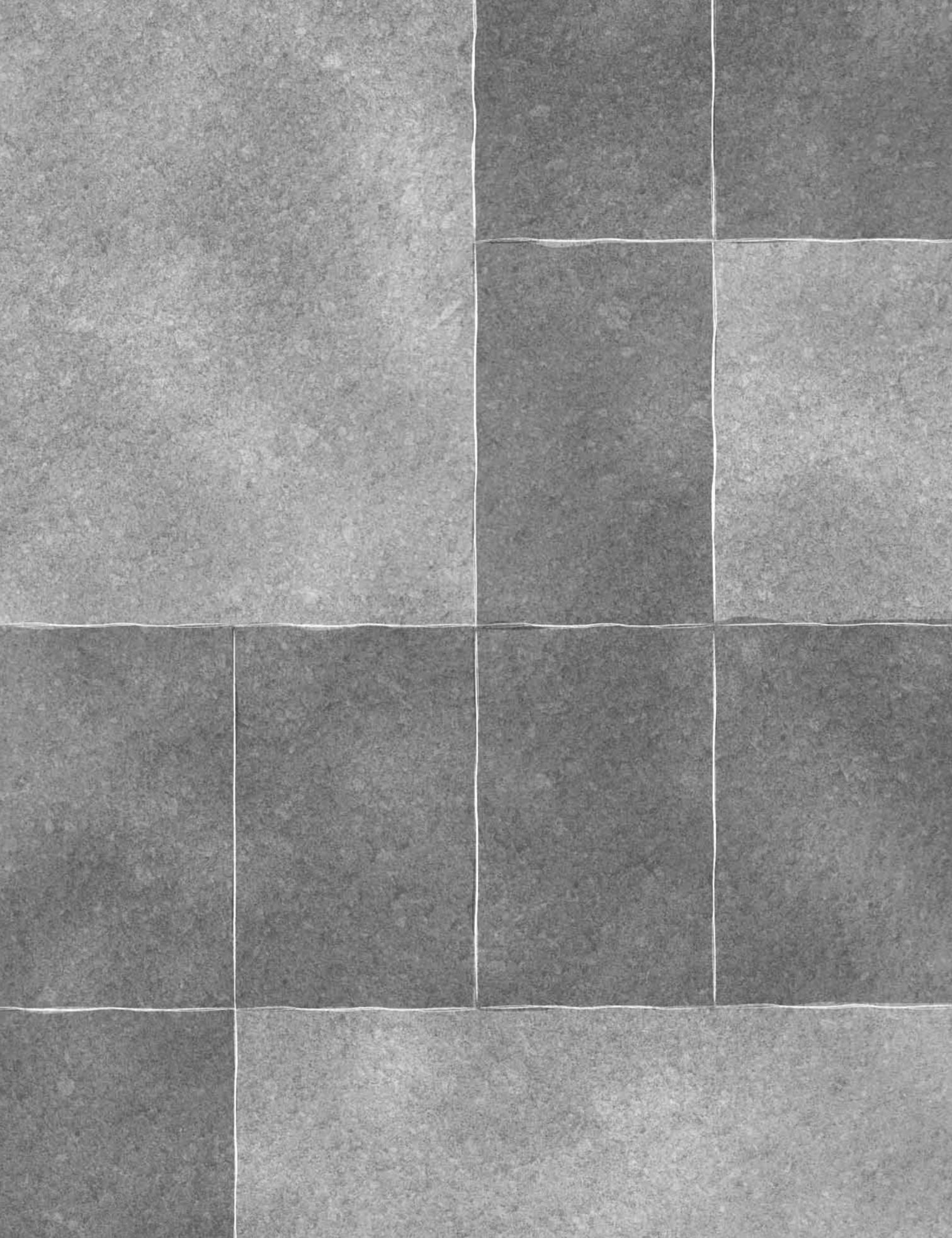
Resumo

Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina

Uma observação atenta sobre a reforma realizada no Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) pode ser útil para compreender a maneira como uma mudança institucional pode acontecer em outros departamentos de polícia em diversos países. O presente artigo analisa o contexto no qual ocorreu a reforma do LAPD, a forma como foram implementadas as modificações estruturais, os mecanismos de controle interno utilizados e o impacto que essa mudança causou na percepção da população sobre a polícia.

Palavras-chave: Reforma policial. Criminalidade. Departamento de Polícia de Los Angeles. Mecanismos de controle interno.

Fecha de recepción: 15/10/09
Fecha de aprobación: 28/10/09



Two Steps Forward: Lessons from Chihuahua¹

Daniel M. Sabet

Daniel Sabet has a PhD in political science from Indiana University and currently works as a visiting professor at Georgetown University's Edmund A. Walsh School of Foreign Service. His current research focuses on the obstacles to professionalizing Mexico's municipal police forces.

 dms76@georgetown.edu

Resumo

This paper presents a case study of one of a handful of success stories in Mexican police reform: the Municipal Department of Public Security (Dirección de Seguridad Pública Municipal, DSPM) of Chihuahua City, Chihuahua. This chapter describes Chihuahua's DSPM's advances, including the CALEA (Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc.) certification. The main difference between Chihuahua and other Mexican municipalities is that the former has enjoyed a degree of continuity of leadership and policies. Other cities have been unable to institutionalize their reform efforts because three-year municipal administrations, without the possibility of reelection, coupled with the informal rules underlying Mexican politics, have discouraged the continuity of policies. As a result, leaders both at top and middle management levels change regularly, which ultimately leads to failed reform efforts.

Keywords

Mexican police. Reform. Corruption. Professionalization.

As Guillermo Zepeda notes in his chapter, the urgent need to professionalize the Mexican police has been recognized since the early 1990s. In fact, numerous elected officials and police chiefs have come to office promoting new policies and pledging to end the scourge of illegality and lack of professionalism that has plagued Mexican police departments. However, at least in the arena of public perception, it appears that few gains have been made in actually improving police integrity and professionalism. Recent research finds that both perceptions of corruption and self-reported corruption may even be on the rise (PARAS 2006; CARRASCO ARAIZAGA 2003). This presents something of a paradox: On the one hand, police misconduct has gained national prominence, earned a major place on the political agenda, and been the impetus for new legislation and policies. Yet, on the other hand, there have only been limited successes in professionalizing police agencies.

The underdevelopment of Mexican police forces also produces a second paradox. Benjamin Reames estimates that Mexico has around three thousand police departments divided among federal, state, and municipal governments and further divided into preventive, transit, and investigative police (2003). One of the commonly theorized benefits of federalism is that state and local governments can serve as laboratories of democracy. Best practices can

emerge in one jurisdiction and be replicated throughout others. Yet despite this theory and despite so many departments, at the present time there are very few Mexican police agencies that can be held up as models. Throughout the country, police lack proper equipment, training, pay, incentives, oversight and accountability, and even basic police procedures.

This chapter offers a case study of one of a handful of success stories in Mexican policing: the Municipal Department of Public Security (Dirección de Seguridad Pública Municipal, DSPM) of Chihuahua City, Chihuahua. I highlight the department's success in implementing and institutionalizing policies that have increased the professionalism of the agency. It would be tempting to conclude that the department is distinct simply because it has selected such policies; however, there is general consensus about what kinds of measures are necessary to improve the honesty and professionalism of the police. Professionalization efforts do not necessarily require innovative policies, simply the implementation of basic measures such as the creation of procedural manuals and regular in-service training. Where other departments have failed is not in policy selection per se, but in their inability to successfully implement and institutionalize such policies. Social science does not need simply to explain what approaches are effective in professionalizing the police, but rather how such

policy reform comes about and the conditions that allow for reform.

Results from this case study suggest that such professionalization is rare because of a lack of continuity between governing administrations—both an institutional and a cultural phenomenon. While it is not the only distinguishing factor, the primary difference between Chihuahua and other Mexican police departments is that the former has obtained a degree of continuity between its three-year municipal administrations. As a result, numerous professionalization efforts have had a cumulative effect over time. Rather than taking two steps forward and one step backward, or simply standing still, continuity in Chihuahua has allowed it to slowly and consistently make real gains in police professionalism. This is not to suggest that the Chihuahua police force does not have several challenges ahead of it, and, in fact, this chapter also explores some of the limitations of the DSPM's reform efforts.

The data on Chihuahua's municipal police used in this chapter come from a variety of sources. They include interviews with the DSPM leadership, operational and administrative staff, eleven patrol officers from various ranks, and members of Chihuahua's civil society active in the area of public security, including members of business associations, academics, and journalists. Additional methods include observation of police performance during a "ride-along" and analysis of municipal and DSPM documentation. The research also benefits from summary statistics from two surveys conducted in 2006 by researchers at the Chihuahua campus of the Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (NÁJERA RUIZ 2006A, 2006B).

These include a survey of 2,002 Chihuahua residents and a survey of 250 police. It should be mentioned that this chapter is part of a larger study by the author on police professionalization in Mexico and, therefore, includes references to data obtained in other research sites.

Mexican Policing and Strategies to Improve Police Integrity

It is worth reiterating that law enforcement in Mexico is divided by both geographical jurisdiction and function. Geographically, the police are divided into municipal, state, and federal police departments, each of which has different responsibilities. For example, the transport and sale of drugs and guns are considered federal crimes and, therefore, are under the jurisdiction of the federal police. Robbery, homicide, and assault, however, fall to the states and municipalities. Functionally, the police are divided into investigative, transit, and preventive departments. Investigative police, known as the ministerial police, are organized under the auspice of the public prosecutor (*ministerio público*) at the state and federal levels. They are responsible for investigating crimes and making arrests for violations of state law (*fuero común*) and federal law (*fuero federal*), respectively (SEE LÓPEZ PORTILLO 2002; REAMES 2003). Transit police are responsible for enforcing traffic laws and are at times combined with preventive police forces. Preventive police make up the vast majority of Mexican police (in terms of both the number of police officers and the number of departments). Preventive departments operate at all three levels of government and are typically organized under the auspices of a secretary or department of public security. Their primary job is to prevent crime,

conduct patrols, maintain public order, and be the first responders to crime. At the municipal level they are also responsible for enforcing municipal ordinances. (They are generally referred to in Spanish as the Bando de Policía y Buen Gobierno.) Chihuahua's DSPM is a municipal preventive police force of approximately 1,100 officers serving a city of 760,000 residents.

It should go without saying that police play a fundamental role in a democratic society. When the police fail to enforce the laws, protect individual rights, or act above the law, they undermine democracy and the rule of law. When citizens do not feel protected by the law or believe that police operate above it, a variety of normatively undesirable results can occur: citizens can ignore the laws, they can take the law into their own hands, or they can demand more draconian laws harmful to individual rights. Unfortunately, a casual review of Mexican newspapers would suggest that all of these consequences are on the rise.

As acknowledged by other authors in this volume, citizen distrust of the police is widely recognized both inside and outside of Mexican police departments. Studies of self-reported bribe payment consistently find that the police are the most common recipients of bribe money in Mexico. The biannual National Corruption and Good Government Index has found consistently that among a wide range of governmental processes, most incidences of reported bribe paying involve payments to transit police to avoid a towing or traffic fine (TRANSPARENCIA MEXICANA 2006). Perhaps as a result, the public consistently gives the police poor marks in surveys. They not only express a lack of confidence in the police but

have less confidence in the police than in other governmental and societal institutions. In the federal government-conducted National Survey on Political Culture and Citizen Practices (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas), respondents rated the police, on average, at 5.55 on a scale from 1 to 10, below every other group except political parties (5.3) (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 2005). In the annual national survey of urban areas conducted by the Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, respondents ranked local preventive police forces a 5.3 on a scale of 1 to 10, on par with other police agencies and slightly above political parties (ICESI 2006). Respondents to the academic Latin American Public Opinion Project survey rated the police dead last, at 3.3 on a scale of 1 to 7 (or the equivalent of 4.7 on a scale of 1 to 10).

Given these negative statistics, it is worth considering some of the policies commonly posited to produce a more professional police force and, in so doing, illustrate the absence of such characteristics among many Mexican departments. The first point of concern is who becomes a police officer. In professional departments throughout the world, candidate selection is the initial point of intervention to ensure an honest and qualified force. Drug tests, lie detector tests, psychological tests, background checks, asset verification, interviews with references, minimum age requirements, and minimum education requirements are all important screening mechanisms.

There have been numerous efforts to improve selection criteria in Mexico, and psychological and drug tests are now standard. A few agencies also require a high school degree, and

some have convened citizen committees to assist in and oversee selection. The federal government has created a National Public Security Personnel Registry (Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública) to ensure that incoming officers to any police force do not have a criminal record and have not been previously let go from a different agency. Nevertheless, even where selection criteria have improved, exceptions appear to be common. Due to a variety of factors—including a negative reputation, high risks, and low pay—Mexican police agencies report considerable difficulties in attracting a sufficient number of applicants to be highly selective. In many cases, new selection criteria (such as threshold scores on psychological tests and minimum education requirements) have to be relaxed in order to ensure a sufficient number of incoming cadets. The challenge of recruitment has been most visible at the federal level, where the Federal Preventive Police had considerable trouble attracting college graduates to fill an announced 8,000 positions in its intelligence units (GANDARÍA 2007A). As a partial result of its recruiting challenges, the Federal Preventive Police has filled more than half of its ranks with 16,000 transferred military personnel (GANDARÍA 2007B). The problem is reproduced at the state and municipal levels, without the ability to fall back on the military, however. A worst case scenario can be found in Tijuana, where the expansion of the police force from just over 1,500 to almost 2,400 during the three-year administration of Jorge Hank Rhon (2004–2007) allowed for the infiltration of organized crime elements into the force.

Additional factors important to building a professional department include a reasonable salary and financial benefits, reasonable work hours,

the possibility to rise up through the ranks, sufficient training and opportunities for educational advancement, police equipment of sufficient quantity and quality to fulfill one's functions, and established police procedures. Mexican state and municipal policing generally does not score well on any of these criteria. Even in northern Mexico, where the police are generally better paid, there are departments where police agents work 24-hour shifts (with only 24 hours off) for a salary of roughly US\$550 (5,500 pesos) a month. Select departments have witnessed some improvements in these areas. A handful of municipalities and states in northern Mexico switched to 8-hour shifts and pay around \$850 (8,500 pesos) a month. In Tijuana, one of the country's most conflictive municipalities, line-level police earn \$1,495 (14,949 pesos) a month. Nonetheless, these departments remain the exception rather than the norm.

Furthermore, in most departments, advancement is based primarily on personal connections, and top and middle management can be replaced following the arrival of new police chiefs. Even in departments that have made considerable advances in professionalization, leadership positions remain important patronage resources. In one northern Mexican municipality, seven mid-level commanders participating in a focus group all reported that they had at one time held a higher position in the force, and they estimated that all of the approximately 120 current commanders had cycled in and out of the department's leadership. Officials rationalize their failure to develop a meritocratic promotions process by arguing that it is essential that police commanders have the flexibility to appoint people they trust. However, such a lack of continuity has several negative side effects,

including removing the incentive for a police officer to excel in his or her work with the hope of rising up through the ranks.

As Suárez and Moloeznik discuss in this volume, insufficient training is a major obstacle to professionalization. Although the quality of academy training is improving with policies such as the national academy's certification of instructors in key areas (handgun training, tactics, and radio communications, for example), pressure to get more police on the street has resulted in a reduction of training times. More fundamentally, in-service training and refresher courses are still relatively rare. As one interviewee stated, "policing involves perishable skills that you lose if they are not reinforced." Nonetheless, in most departments, police that do not have leadership positions might go years without receiving a course of any kind. It is not that courses are not offered. Rather, they are given on an ad-hoc basis and tend to be more oriented to the leadership than the rank and file. Instructors responsible for testing rank-and-file police in seven areas of policing as part of a federal program privately reported in interviews that many police fail to demonstrate proficiency in basic aspects of policing.

A constant complaint among police, discussed in the Azaola chapter, is the lack of equipment to do effective police work. In interviews, police regularly quip that the criminals are better armed than they are. In response to this traditional failure, in recent years governmental authorities have ramped up investment in equipment. For 2008, the federal government initiated an unprecedented subsidy program called SUBSEMUN (Subsidio for Municipal Public Security or Subsidio para la

Seguridad Pública Municipal). Under the SUBSEMUN program in 2009, 206 municipalities received large cash infusions that significantly increased their annual budgets. While there is close to universal praise for the long-needed investment, critics worry that a one-time subsidy will not facilitate long-term planning or solutions. In fact, there is a tradition in Mexico of major investments at the beginning of an administration, only to be followed by neglect.

Finally, and perhaps most surprisingly, many departments still operate without clearly laid out police procedures and procedural manuals. Instead, as one interviewed police leader contended, police action follows the discretion and style of individual commanders. When supervisors are changed, so does the method of addressing security challenges. The product is inconsistent law enforcement, inefficiency, and errors that can violate individual rights.

A final major factor affecting police integrity is accountability mechanisms. Professional departments throughout the world have some means "to police the police." These generally take one of two forms: an internal affairs unit that is within the department, or an oversight agency that is outside of the police. This is unquestionably the area where the least progress has been made in Mexico (VARENIK 2005). Despite the widespread perception of corruption, there is little day-to-day investigation and removal of corrupt officers. Departments frequently have some variation of an Honor and Justice Council (Consejo de Honor y Justicia) comprising the department's high-level leadership and tasked with ensuring police accountability. In practice, such councils lack staff, meet infrequently,

and are burdened with a number of additional responsibilities. These factors ensure that investigating alleged police corruption is not a priority. Rather, anticorruption efforts are limited to a few departments who undertake nontransparent, large-scale, one-time purges in response to major scandals and political pressure. Examples include purges of state and municipal police in Nuevo León in 2007, the Nuevo Laredo municipal police in 2005, the Tijuana municipal police in 2008, and the Federal Investigations Agency (AFI) in 2007.² Ironically, professionals working in internal affairs offices complain that in many such cases fired police have successfully challenged their removal in court and been reinstated on the force with back pay.

This brief overview suggests that despite widespread knowledge of policy tools to increase professionalism, such measures are often not implemented or not implemented effectively in Mexican police forces. There appear to be a variety of reasons for this reality. At the most basic level, law enforcement officials are granted significant authority; they have considerable discretion to use that authority; and they are difficult to monitor. As a result, police can easily supplement their income by stealing from a crime scene, shaking down citizens, or accepting bribes from criminals. If one considers that police work in Mexico is generally poorly paid, highly stigmatized, offers little opportunity for advancement, and has limited oversight, then misconduct appears very likely.

There also appear to be collective action problems in reforming Mexican police. This is most evident in the inability to create a meritocratic promotion process. As Barbara Geddes (1996) has found in a different context, politicians who

reject patronage lose a key resource for shoring up political support. Moreover, they obtain no counterbalancing benefit of good government, because everyone else continues to play by the rules of patronage. The same basic argument can be applied to police forces where political and police leadership refuses to give up the right to appoint their friends and trusted associates to key positions. Given their own limited ability to combat pervasive police misconduct problems single-handedly, officials have little to gain from surrendering such personal privileges.

Some authors, such as Ernesto López Portillo (2002), have pointed to historical factors, arguing that the police in Mexico have traditionally been exploited for the benefit of political leaders. A complementary historical view provided by interview respondents points out that, until the last couple of decades, Mexico simply did not have the crime problems it has today. Absent major trafficking and drug consumption problems, creating a professional force simply was not a priority. Now that such challenges have become urgent, the presence of organized crime has dramatically increased the incentives for police misconduct (Sabet 2007; Payan 2006). The drug trade is a multi-billion-dollar industry with sufficient surplus to buy off the law enforcement officials needed to ensure its success. As summed up by the often-used phrase *“plata o plomo”* (the bribe or the bullet), organized crime is able to dominate the relationship between briber and bribe recipient. Although a police officer might be able to shake down an isolated lawbreaker, an organized crime syndicate provides its members with leverage and protection in confrontations with the law. While corruption is a rational strategy under normal conditions, in the presence of

an aggressive organized crime syndicate it becomes a survival strategy for some officers.

Theoretically, citizens and civil society should provide a counterbalance to the negative incentives within Mexican police forces and exacerbated by organized crime. Nonetheless, such a counterbalance has empirically not been forthcoming. Unfortunately, citizens also benefit from the ability to bribe police, avoid fines for traffic and other legal violations, and intervene in law enforcement on behalf of family and friends. Mexico vies with Paraguay for the highest rates of self-reported corruption in Latin America. Transparency International (2006) found that 31 percent of their Mexican sample reported that they or someone in their household had paid a bribe in the last year. When questioned about corruption, interviewed police officers and government officials frequently lay the blame on citizens, complaining that it is they who offer money, without police extortion. While such arguments fail to recognize an officer's own culpability, they do raise a valid point about the ambivalence of citizens in addressing corruption. As Suárez points out in this volume, it is difficult to separate police culture from the broader culture.³

An additional reason why citizens have not provided a counterbalance to organized crime and corruption is fear. Several prominent members of Mexico's civil society, including journalists, businesspeople, and members of associations such as the Chamber of Commerce and good governance groups, have been the targets of threats, disappearances, kidnappings, and assassinations. For example, in Tijuana the head of a citizen public participation committee who had been a vocal

advocate of improved security barely survived an attempt on his life by organized criminal elements (*LA FRONTERA* 2007). In Hermosillo, Sonora, the refusal of a woman to pay a bribe to an officer landed her in jail on trumped up charges (COMISIÓN ESTATAL 2005).

Perhaps most importantly, however, citizens and civil society lack the tools to hold officials accountable. Ostensibly because of the delicate nature of security and investigation, law enforcement is able to avoid transparency and meaningful citizen oversight. The lack of information about police actions is demonstrated every time an officer is assassinated. Rather than eulogizing killed officers as heroes with marches in the streets denouncing organized crime, citizens are surprisingly silent. Unfortunately, at the news of an officer's death, there is always uncertainty as to why he was killed. Was he killed because he was carrying out his duty, because he was disloyal to a cartel that was paying him, or because he was supporting a rival syndicate? Thorough investigations are always promised, but the facts of such killings almost never come to light. The silence of citizens reflects both their lack of information and their sense of powerlessness.

Nor have scandals of police misconduct produced effective tools for citizen oversight. While north of the border such scandals have produced powerful citizen led investigation committees, such as New York's Knapp Commission (1972), the Pennsylvania Crime Commission (1974), or Los Angeles's Mollen Commission (1994), no such commissions or citizen oversight mechanisms have been forthcoming in Mexico. As a result of these factors, citizens have not provided a counterbalance to corrupting influences.

In short, there are many reasons why police misconduct continues and policing fails to become a true profession. Nonetheless, it is still surprising that, out of over three thousand departments, more success stories have not emerged. There are, after all, reformers both within the police and among elected officials who have tried to overcome the collective action problems inherent in reform. Politicians and police leaders would benefit enormously from a reputation as a successful reformer. In addition, there are numerous honest police officers who are frustrated by the lack of professionalization within their own department. Most police would prefer to work in a department where they are well paid, have sufficient resources, and are viewed as professionals and respected authority figures.

In fact, numerous police chiefs and city mayors have come to office with the genuine intention of professionalizing the police. Some have made considerable gains. However, as alluded to above, those gains can be rolled back in successive administrations. It is one of the unfortunate aspects of politics in Mexico that each administration seeks to clearly distinguish itself from its predecessor, even when the predecessor is from the same party (GUILLÉN LÓPEZ 2006). New city mayors do not necessarily honor agreements made by previous administrations, and they typically reappoint most top managers, who in turn change middle management. These appointments are filled by individuals known literally as “trusted people” (*gente de confianza*). As a result, it is not uncommon to hear members of civil society quip that municipal officials spend one year learning the job, one year working, and one year preparing for what they will do at the end of the adminis-

tration. While some important advances might be achieved in a given administration, they risk being overturned in the next.

Based on the above discussion, it is possible to see the paradoxes that were identified in the introduction in a new light. Police leaders and politicians promising change often fail because of the collective action problems inherent in realizing reform, the threat of organized crime, and the exclusion of citizens from the policy arena. Three thousand police departments have only produced a few success stories because the efforts of one administration are often lost with the change in government.

Two Steps Forward in Chihuahua

Unlike many police departments in Mexico, the DSPM, a department of roughly 1,100 police officers, has managed to defy the odds and make major strides in the area of professionalization. Given that the DSPM is one of a handful of success stories in Mexico, it warrants a more thorough investigation. Below I discuss efforts to professionalize the DSPM through certification by an international policing accreditation agency and through improvements in training, promotion, and work conditions. This is followed by a discussion of selection criteria and accountability mechanisms, two areas where the DSPM still faces considerable limitations.

CALEA Accreditation

The most celebrated of the DSPM’s advances is accreditation by the U.S.-based Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc. (CALEA). CALEA is a 501(c)(3) nonprofit organization founded in 1979

as a joint effort by several prominent law enforcement executive associations. It certifies police agencies for maintaining a body of standards covering many aspects of policing and accepted by public security practitioners and experts. CALEA offers two levels of certification: recognition and accreditation. Obtaining accreditation is rigorous, time-consuming, expensive, and requires that departments comply with 459 standards. To date, around 870 police agencies have been accredited by CALEA, primarily in the United States. The DSPM, which obtained recognition in March 2004 and accreditation in May 2007, was the first—and to date the only—police force in Mexico to be accredited by the commission.⁴

The CALEA process has resulted in substantial changes in policing in Chihuahua. It has corresponded with what several officers referred to as a transition away from *policías empíricos*, or basing one's decisions on one's own personal experience, to *policías científicos*, working based on best accepted practices. Procedures might appear to be common sense; however, when neglected, they can open up considerable loopholes for abuse. For example, a common complaint made by arrestees is that personal belongings surrendered upon admission to detention facilities are stolen. As a result of CALEA procedures, an inventory of items belonging to the detainee is taken, items are placed in bags in front of the detainee, and the bags are stapled shut with the inventory list, which is then signed by the individual taking the items. If followed, such a procedure can reduce incidences of theft and give

internal affairs investigators a tool to determine if personnel acted properly.

In addition to improving procedures affecting day-to-day police work, the department also had to improve its internal management and supervision. Police are now evaluated annually by their superiors. Policy was improved for determining pay and promotion. The DSPM was required to update facilities and create an Office of Citizen Attention (Subdirección de Atención a la Ciudadanía) to receive citizen requests for service and complaints about police actions. A high school education has become a requirement for entering cadets. All officers must receive annual in-service training. And, not insignificantly, all police have been provided with a copy of the manual governing their behavior and that of the institution. As a result, in the department's internal survey, 76 percent of the respondents felt that complying with CALEA procedures would improve police effectiveness (see table 1).

Training

When asked why Chihuahua has successfully professionalized, most respondents attributed the change to improved training. Although its facilities are modest, the DSPM's police academy, which was founded in 1964, has a longer history than most, and it is accredited by the National Public Security System (Sistema Nacional de Seguridad Pública) and the state education authority (Secretaría de Educación y Cultura). Accreditation by the former ensures quality police training, and by the latter, that graduates of the academy earn a recognized technical degree. In addition, certification as a technical school does not permit the police leadership to drastically reduce the nine-month training period

Table 1
Police Responses about Their Work Environment
Chihuahua City - 2006

Question	Responses					percent
	Strongly agree	Agree	Neither agree nor disagree	Disagree	Strongly disagree	
Do you think that complying with CALEA will help improve your work?	46,53	30,56	13,19	5,56	4,17	
Do you think that the process for determining promotions is clear and fair?	10,14	29,05	25,68	15,54	19,59	
Do you think that the DSPM equipment is adequate?	8,16	27,21	21,77	25,17	17,69	
Do you think that the designation of patrol zones is fair?	26,35	50,00	13,51	4,73	5,41	
Do you think that the work hours are adequate?	55,10	31,97	4,76	4,08	4,08	

Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

(including two months of practical training) to meet immediate operational needs.

Perhaps more important, and less common in Mexico, is a CALEA requirement that all police must return to the academy for a one-week retraining each year on basic police tactics. As discussed above, in most municipal departments, trainings are conducted on an ad hoc rather than a permanent basis and rarely trickle down through the ranks. In addition, the department has been encouraging general education. Those with only a middle school education are encouraged to attend continuing-education high school classes, and a high school degree

is now a requirement for promotion to a supervisory position. In addition, academic institutions have provided pro bono services to the police department, allowing 80 police to complete a technical degree in police investigations, 46 police and administrators to take a 180-hour certificate in leadership and administration, and 40 police to complete a course on basic computing. In addition, 15 officers are currently working on a bachelor's degree in law, and 3 are enrolled in a master's degree program in "citizen security."

Incentives

Although higher than some police departments, the salary for agents in Chihuahua is

still low by many standards. The base salary for agents is US\$674 a month (6,741 pesos) with modest increases for rank, years of service, and participation in units with specialized training. In addition, agents typically receive a 12 percent monthly bonus if they do not miss work and do not have faults on their record. Police also have access to medical coverage (beyond the standard state employee medical insurance), a pension, life insurance, and potential access to credit, an important incentive given that police in Mexico are not eligible for credit from Mexican banks. Further, the department plans to invest an additional US\$3 million in improving incentives as part of the SUBSEMUN program. Among several requirements to obtain the substantial federal subsidy, municipalities must match a certain percentage and invest that amount in improving financial benefits. It should also be mentioned that the police have benefited from the creation of a Citizen Public Security Committee (Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua), which has mobilized community resources to offer access to housing credit and discounts on goods and services from local businesses.

The DSPM first attempted to create a police civil service (*sistema de carrera policial*) in 2001. However, as discussed above, there are serious collective action problems in doing so. The killings of two policemen in 2006 revealed that a high-level officer used on-duty police to provide private protection for a businessman with alleged ties to organized crime, suggesting that promotion was based on factors other than merit and honesty (*TIEMPO* 2006). When surveyed in 2006, only 39.19

percent of the sample of police felt that the system for promotion was fair (see table 1). In response to the survey results, additional efforts made the process more transparent, including the participation of members of the citizen committee. Under the current system implemented in 2007, given a set number of years at one's current position and a minimum level of education, officers become eligible for promotion. Following their application, promotion is determined by performance at the conclusion of a two-week promotion course. Citizen committee members participate in overseeing the process, and course results are posted publicly. While the police officers interviewed for this study are not a representative sample, all but one of the eleven felt that the current promotion criteria were fair and had improved markedly.

While academics and citizens might be inclined to believe that improved accountability mechanisms are the essential factors to professionalizing the police and improving police integrity, interviewed police respondents argued that it is improved technology and equipment that allow for a greater sense of pride, specialization, and professionalism. Although survey respondents perceived a continued need for more equipment, Chihuahua has invested heavily in technology. The department has a modern dispatching system, a high-tech mobile command unit, twenty-eight cameras throughout the city, several specialized units such as a SWAT-like team, laptops in supervisors' cars, and a helicopter. In addition, police are assigned their own cars, carry designated guns, and are less likely to be abused through excessive or unrealistic work

shifts. Officers work 12-hour shifts, followed by either 24 or 48 hours off, averaging a 42-hour workweek. In the department's internal survey, 76.35 percent agreed that the assignment of work zones was fair, and 87 percent felt that the work hours were fair.

In summary, Chihuahua has made major strides in a number of areas. As a result, police departments throughout northern Mexico are following the DSPM's lead. At the time of writing, at least ten other departments were in the self-assessment stage of CALEA accreditation. Of course, CALEA does not represent a panacea. As one interview respondent put it, "a lot has to come before CALEA, and a lot has to come after" in order for police departments to change. As the troubles in implementing meritocratic promotion criteria reveal, writing a formal policy and carrying it out in practice are two very different things. What has distinguished the DSPM has been its ability to implement such policies; and as a result of its efforts the DSPM has been recognized both nationally and internationally.⁵ However, as the following section illustrates, this discussion does not imply that the department does not have considerable challenges ahead.

Selection Criteria

The DSPM has struggled to ensure the quality of incoming agents. In 2004, the former mayor of Chihuahua, José Reyes Baeza, was elected state governor. He brought with him the DSPM's police chief, Raúl Grajeda Domínguez, to lead the state police, which formed a new elite unit called the Intelligence Police Force (Cuerpo de Inteligencia

Policial, or CIPOL). To fill its ranks, CIPOL pulled heavily from the police department that Grajeda formerly commanded, drawing over two hundred police away from the DSPM and leaving the municipality with a deficit of police that it had to fill in the short term. Unfortunately, attracting a sufficient number of new police to the department required relaxing acceptance criteria, and several interviewed police complained about the quality and the integrity of these junior police agents. While the DSPM has tightened up its criteria, requiring a high school degree and passing anti-doping, health, knowledge, sociocultural, and psychological tests, some damage might have already been done.

It should also be mentioned that raising the selection criteria has limited the department's applicant pool. With a goal of seeking to admit fifty-five cadets in the upcoming class, the department attracted roughly one hundred applicants but only forty-five acceptable candidates. This highlights the challenge noted early in this chapter. Because policing still has a negative image, departments have a hard time attracting adequate candidates. The finding suggests that departments such as the DSPM need not only to raise the criteria for entering cadets but also to complement the criteria with active recruiting efforts among targeted groups.⁶

Accountability Mechanisms

The DSPM has also been hesitant to directly address the problem of corruption. On the one hand, there are several mechanisms designed to ensure police accountability in Chihuahua City, including the State Human

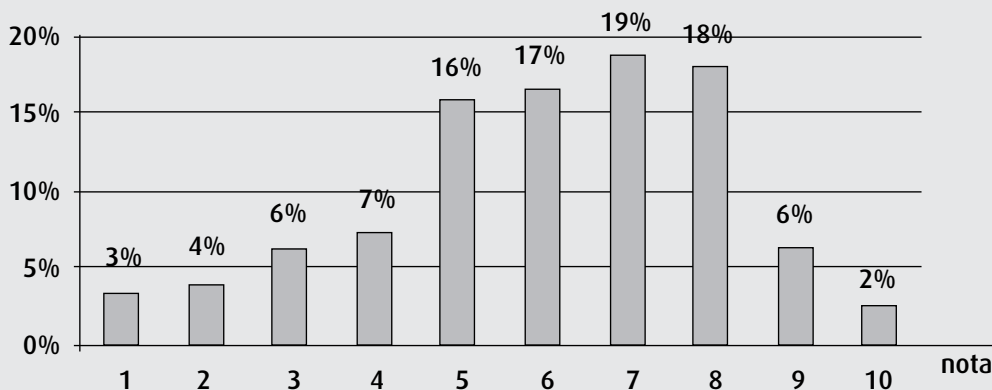
Rights Commission for (Comisión Estatal de Derechos Humanos), the Internal Affairs Office (Subdirección de Asuntos Internos), the Office of Citizen Attention, and the Honor and Justice Council. The State Human Rights Commission investigates alleged human rights violations and makes recommendations to the municipal government and the police. The Internal Affairs Office is organized outside of the police department but is within the municipal government. It investigates any allegations of police misconduct and makes recommendations to the Honor and Justice Council. The Office of Citizen Attention is organized within the police department and receives both requests for service and complaints against the police. Working with police leadership, some complaints are addressed directly within the department and others are referred to internal affairs for investigation.

On the other hand, while there are many organizations, with the exception of the Honor and Justice Council, none of the other three agencies has the power to emit sanctions. Rather, this power is reserved for the Honor and Justice Council, which is made up of city and police officials. Unfortunately, according to the municipality, the Council emitted no serious sanctions against police officers in 2006, only four in 2007, and only three in the first half of 2008.⁷ Theoretically, this could be a reflection of a clean police department; however, police leaders and officers acknowledge the continued problem of police corruption. The numbers also do not correspond with the ninety-four citizen complaints of extortion reported to the Of-

fice of Citizen Attention in 2007. Moreover, members of civil society expressed concern about infiltration by organized crime. Also, in early 2009, the arrests of high-level officials, including the head of the department's specialized units, also undermined citizen confidence. This suggests a lack of political will to address corruption directly and a hope that improving conditions for police training and the possibility for promotion will create sufficient carrots for good behavior even absent a credible stick.

In summary, the DSPM still faces several challenges, particularly in the areas of candidate selection and accountability mechanisms. Nonetheless, the department has won considerable recognition for the advances it has made in professionalization. These advances may be reflected in recent opinion polling conducted by the Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey in 2006. On a scale of 1 to 10, residents of Chihuahua rate the police as 6, a modest advantage over the aforementioned national surveys (see figure 1). Trust and respect increase when survey questions relate to police assigned to a respondent's specific neighborhood. Sixty-eight percent of respondents strongly or moderately *respected* the police working in their community. Fifty-four percent strongly or moderately *trusted* the police working in their community. In addition, 37 percent of the sample reported awareness of CALEA accreditation (see table 2). While these numbers fall short of demonstrating full citizen confidence in the police, they do suggest greater public trust than is found in national averages.

Figure 1
Citizen Confidence in the Chihuahua City Municipal Police
Chihuahua City - 2006



Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Table 2
Citizen Perceptions of the Police
Chihuahua City - 2006

Question	Responses				percent
	Yes, strongly	Yes, moderately	Yes, weakly	No	NA
Do you respect the police that work in your neighborhood?	33,67	34,72	13,59	14,74	3,30
Do you trust the police that work in your neighborhood?	21,73	32,22	18,93	23,73	3,40
Did you know that the municipal police is accredited by CALEA?	37,16	-	-	60,39	2,45

Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

For their part, the 250 police respondents, perhaps not surprisingly, rated themselves very well. They felt citizens would most commonly award them an 8 on a scale of 1 to 10 (see table 3). In addition, 71 percent rated the honesty of the police at 8, 9, or 10 on a scale of 1 to 10 (although 10 percent of the sample did not answer the question). Finally, when asked what moral values were the most essential to being a police officer, the most common answer, given by 26 percent of the sample, was honesty.

Explaining Chihuahua’s Advances

Given the continued problems in so many departments, the advances in Chihuahua City beg the question, What makes Chihuahua City different? On the one hand, municipal and police leadership have instituted a number

of policies and programs that have converted vicious cycles into virtuous ones. But why was Chihuahua able to successfully implement these and other policies? In other words, the question is not just what has been the effect of measures such as CALEA accreditation on Chihuahua’s policing, but why was the DSPM able to achieve accreditation in the first place.

To begin to answer this question, it should be mentioned that Chihuahua City has two natural advantages over other locations in Mexico. First, the city and Chihuahua State are wealthier than many parts of the country and therefore have the ability to make greater investments in salaries, incentives, equipment, and administration. Second, until recently Chihuahua City had not been affected by organized crime to the same extent as many other cities in

Table 3
Police Self-Evaluations
Chihuahua City - 2006

	Rankings on a Scale of 1 to 10										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NA
In your opinion, from 1 to 10, how do you think citizens would rate the police?	0%	1%	1%	1%	14%	12%	18%	44%	5%	2%	1%
How would you rate the honesty in the DSPM on a scale from 1 to 10?	1%	3%	0%	2%	3%	6%	5%	20%	37%	14%	10%

Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

northern Mexico, such as the border cities of Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, and Matamoros. Nonetheless, as will be discussed below, Chihuahua City has not escaped the scourge of organized crime, nor is it devoid of financial concerns. Moreover, these two factors represent insufficient explanations.

When asked when Chihuahua began to professionalize, senior police point back to 1992. According to one high-level officer with twenty-one years on the force:

Since 1992 we have experienced a complete turnabout. We have better technology; we are more professional; we have paid more attention to our human resources, and CALEA has been the icing on the cake. When I joined the force, the chiefs didn't even know how to read or write. It bothered me because I had a high school education, and many of them didn't even have primary school—and they were the bosses.

In 1992, Patricio Martínez García was elected mayor, and he appointed Steven Slater, a former U.S. police officer from New Mexico, to head Chihuahua City's police academy. Slater brought with him the perspective of U.S. policing, and current police leadership credit him with making several small changes that have had long-term effects. Of particular importance was his focus on standardization. He initiated a process of standardizing police procedures and police trainings. In addition, he used his connections to attract U.S. police trainers to teach courses and promoted regular in-service training. Finally, he helped the department create specialized police units, such as the K-9 and special tactics units that continue to this day. As is the custom in Mexican politics, Slater would leave with the

change in administration three years later, but his efforts would have a long-term impact. Here is where Chihuahua parts ways with other Mexican departments. Good leadership is not uncommon in Mexican policing. There have been a number of visionaries who have developed and implemented good programs and policies. However, as discussed above, such initiatives have too often ended with the change of administration.

In Chihuahua, however, rather than replace these policies, the DSPM built upon them. Interviewed members of the force all felt that the evolution of the police had been linear, that is, one of constant progress. In fact, the DSPM has experienced an unprecedented degree of continuity. To illustrate, Mayor José Reyes Baeza, who came to office in 1998, appointed Raúl Grajeda Domínguez to head the municipal police force. Grajeda's administration lasted six years and expanded over the terms of three city mayors from the Institutional Revolutionary Party (PRI), an unusual feat in Mexican local politics, even given the continuity of the party in power. Grajeda left the agency after the National Action Party (PAN) won the municipal government in 2004, and the new mayor, Juan Alberto Blanco Zaldívar, appointed Lázaro Gaytán Aguirre to head the organization. Gaytán also managed to outlast an administration change and remains municipal director under the current PAN administration of Carlos Borrueal Baquera. While it is not impossible, it would be surprising to find another municipal police agency that has been led by only two men over a ten-year period.

Continuity has also occurred within the ranks of the police itself. Since legal reforms in 1993, the chief operations officers have come from

within the ranks of the DSPM, ensuring that operations benefit from both institutional memory and local knowledge. The current operational director has led operations for the past four years—again overlapping two political administrations. In addition, the police statutes passed in 2001 outline something akin to a civil service reform for the police, allowing for a slow progress up through the ranks. Although leadership appointments can still be politically manipulated, such manipulation has to occur within a framework mandating a certain number of years on the force to be eligible for different ranks. As a result, all of the current police senior leadership at the rank of captain (*coordinador*) have served in the department for over twenty years.

There is even continuity in police-citizen interactions. In most Mexican police agencies, officers are rotated regularly and never patrol for long in the same area. Ostensibly, this is an anticorruption mechanism, designed to prevent police from extorting businesses for protection or developing commitments to criminal elements. However, there is a compelling counterargument to this policy: given constant rotation, the police never develop a relationship with the citizens they are protecting, never gain the trust of the community, and never develop local knowledge about crime problems. Most importantly for this discussion, citizens have no means to monitor individual officers in their neighborhood, because the police are constantly changing. In other words, constantly transferring leaders and police might not only fail to prevent misconduct, but it might prevent corrupt elements from being caught. As one interviewed officer commented about rotation policies, “If they are going to be corrupt here, then they are going to be corrupt

somewhere else.” Unlike most departments, however, Chihuahua’s police have maintained their patrols in the same communities.

Finally and most importantly, there has been continuity in policy. To illustrate, the process for CALEA accreditation actually began during a PRI government, while Raúl Grajeda Domínguez was chief of police. Even though the accreditation process began under a different chief, a different mayor, and a different political party, the incoming chief Gaytán Aguirre continued the program of his predecessor and obtained accreditation. This is not insignificant. In the nearby cities of Mexicali, Baja California, and Hermosillo, Sonora, earlier administrations developed procedures and obtained the certification of ISO-9000, an international standard commonly used in industry and not specific to policing. Though in each case the initiative was much celebrated as a success of the administration, the following government simply allowed the certification to lapse. While the procedures developed at that time still exist on paper, they have not been updated, officers do not have a copy of them, and there is little emphasis on following them. It appeared likely that the same thing would occur in Chihuahua City. During his 2004 campaign, the PAN mayoral candidate criticized the accomplishment of his PRI predecessor, declaring that the police should obtain the “accreditation” of the citizens of Chihuahua rather than that of an international organization. Fortunately and to his credit, the new mayor was prevailed upon to allow the program to continue. Nonetheless, the episode reveals the pressure on political candidates to repudiate the achievements of their predecessors rather than ensure their continuity.

Table 4
Lack of Continuity across Administrations in Chihuahua City
(Hypothesized)

Timeline	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Party in power	Institutional Revolutionary Party (PRI)			National Action Party (PAN)	
Mayor	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldívar	Borrue! Baquera
Police Chief	Chief 1	Chief 2	Chief 3	Chief 4	Chief 5
Policy	Policy 1	Policy 2	Policy 3	Policy 4	Policy 5

Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Table 5
Continuity across Administrations in Chihuahua City
(Empirical)

Timeline	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Party in power	Institutional Revolutionary Party (PRI)			National Action Party (PAN)	
Mayor	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldívar	Borrue! Baquera
Police Chief	Raúl Grajeda Domínguez			Lázaro Gaytán Aguirre	
Policy	Calea Accreditation				

Source: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Tables 4 and 5 sum up the argument made here by contrasting what occurred in Chihuahua with what might have been expected to happen. Had the typical informal rules of Mexican local politics been followed in Chihuahua City, the past five administrations would have appointed at least five different police chiefs and initiated at least five distinct sets of policies. This hypothesized lack of continuity is illustrated in table 4. Chihuahua City, however, witnessed continuity in its police chiefs and its policies across different administrations and across different political parties. It is because of this degree of continuity that operational leaders can point as far back as 1992 to mark the beginning of the department's professionalization. It is for this reason that the advances made by an academy director seventeen years in the past are still viewed as important for the department's current development.

Discussion

This chapter began with a question: Given efforts to improve the integrity of law enforcement and around three thousand different departments, why have only a handful of Mexican police departments managed to professionalize? To answer this question, I explore a case study of one of Mexico's few success stories, the DSPM of Chihuahua City. I find that the primary difference between Chihuahua and other municipalities has been continuity. As a result of continuity, Chihuahua City's DSPM has experienced a steady rate of improvement over time, something that has not occurred in other locations.

Unfortunately, however, continuity is something of a double-edged sword. In fact, continuity has traditionally been avoided in Mexican policing

precisely as a means to reduce opportunities for police misconduct. By changing police chiefs frequently, it is hoped that they will not be corrupted during their short tenures; and by rotating police, it is hoped that they will not become co-opted by local criminal groups. In fact, the continuity of corrupt politicians, police chiefs, or police agents in their positions can produce a vicious circle that only ensures the continuation of police misconduct.

On the other hand, allowing for the continuity of good personnel, good policies, and good ideas allows for virtuous circles and an evolutionary professional development. So how does one separate out these two sides of the continuity argument? At its core, police professionalization means making an investment in the human resources of a police department. Departments would be better off prioritizing the continuity of personnel, policies, and ideas, while building sufficient accountability mechanisms to "discontinue" the individuals and policies that perpetuate police misconduct. In other words, there needs to be both continuity and accountability.

The importance of accountability mechanisms to solving the continuity dilemma points to a chink in the DSPM's armor. Although Chihuahua City's DSPM is a success story, it would be erroneous to overstate the gains made in the state of Chihuahua or to suggest that they cannot be eroded. The weakness of the department's accountability mechanisms is all the more salient given the increasing influence of organized criminal elements in the state. Since the beginning of 2008, the state of Chihuahua has become a major battleground between rival organized criminal groups resulting in more than 1,600 deaths in 2008 and nearly 900 by mid-2009.

Though Chihuahua City has avoided the worst of the drug-related violence experienced by its northern neighbor of Ciudad Juárez, it too has been heavily impacted. In the first month of 2009, four of its officers, including a district commander, were killed. Moreover, interview respondents expressed concern about organized criminal infiltration, and, in fact, the current state governor recently made the statement, “All the public security agencies are infiltrated—simply all of them” (*El Diario* 2008). These claims appeared to be supported when the head of the department’s specialized units, along with two other officers, were arrested by federal officials. Time will tell if advances toward professionalism will help insulate the department against the increasing threat of organized crime. However, the weaknesses in accountability mechanisms and limitations of citizen oversight give reason for concern.

The drug trade and organized crime presents an additional challenge to the DSPM and municipal police forces throughout the country. Technically, even low-volume drug dealing and consumption are federal offenses that fall under the jurisdiction of the federal police. As

a result, the DSPM is dependent on federal authorities to address an extensive problem that is at its core a very local police issue. Consequently, citizens are forced to watch drug deals occur with impunity as crime rates rise and allegations mount of local police turning a blind eye. At the end of the day, there is not an exact negative correlation between police professionalism and crime, and most citizens care first about crime rates and second about efforts to professionalize the police, viewing the latter as a means to address the former.

The rising crime levels and growing sense of insecurity played a roll in forcing the department’s director Lázaro Gaytán to step down in late May 2009, after five years of distinguished service. As has happened in many of Mexico’s conflictive municipalities, Gaytán was replaced by a retired military general Javier Aguayo y Camargo. While it is still too soon to determine with any confidence, the essential question for the future is whether Aguayo y Camargo and future administrations will build on the foundation created over the past decade or if the gains in professionalization will be rolled back by short term strategies focused on immediate security concerns.

-
1. Posted with authorization and prior publication in the monograph: Robert A. Donnelly and David A. Shirk (eds.), *Police and Public Security*. San Diego: Trans-Border Institute, 2009.
 2. For example, after a string of assassinations and executions in Nuevo León, state and federal authorities placed over 150 municipal and state officers into custody. Thirty-six were eventually indicted on corruption charges (*El Universal* 2007).
 3. This is not to suggest that corruption is a hardwired component of Mexican culture. Interviewed police point out that U.S. tourists on vacation in Mexico are also more than willing to offer bribes.
 4. The state police in Coahuila has obtained recognition, and at least ten agencies are in the initial self-assessment stage. It should be mentioned that the DSPM also has ISO-9000 certification in several areas.
 5. For example, the department received an award from President Vicente Fox in 2004; it was given an exemplary evaluation by the Altus Global Alliance; and its police chief is president of the *Asociación Nacional de Jefes de Policía Municipal* (National Association of Municipal Police Chiefs).
 6. It should be noted that more recently the DSPM has made some gains in recruitment. In 2009, the department reported that it only accepted onto the force 15.67% of qualified applicants.
 7. *Número de Elementos Policiacos Sancionados por el Consejo de Honor y Justicia*. 2008. *Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa*. <http://ras.municipiochihuahua.gob.mx/Default.aspx>.

References

- CARRASCO ARAIZAGA, J. Ningún avance in la policía mexicana. **Proceso**, October 12, 2003.
- DONNELLY, R. A.; SHIRK, D. A. (Eds.). **Police and public security**. San Diego: University Readers, 2009.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley, CA: University of California Press, 1996.
- GUILLÉN LÓPEZ, T. **Gobiernos municipales en México**: entre la modernización y la tradición política. Mexico: El Colegio de la Frontera Norte and Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- HERNÁNDEZ, J. Reporte de guerra al narco. **El Herald de Chihuahua**, July 7, 2008.
- LÓPEZ PORTILLO, E. The police in Mexico: political functions and needed reforms. In: BAILEY, J.; CHABAT, J. (Eds.) **Transnational crime and public security**: challenges to Mexico and the United States. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.
- NÁJERA RUIZ, T. (Ed.). **Diagnóstico ciudadano de percepción sobre seguridad pública**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006a.
- _____. (Ed.). **Diagnóstico interno de cultura laboral**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey and the Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, 2006b.
- PARAS, P. **The political culture of democracy in Mexico**. Mexico City: DATA Opinión Pública y Mercados, 2006.
- PAYAN, T. **The three U.S.-Mexico border wars**: drugs, immigration, and homeland security. Westport, CN: Praeger Security International, 2006.
- REAMES, B. **Police forces in Mexico**: a profile. La Jolla, CA: Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2003. Disponible em: <<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>>.
- SABET, D. The border bottleneck: drug trafficking and incentives for police corruption. In: KOFF, H. (Ed.). **Deceiving (dis)appearances**: analyzing current developments in Europe and North America's border regions. Brussels: PIE/Peter Lang, 2007.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Conociendo a los ciudadanos mexicanos: principales resultados. In: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanos de la SEGOB. México: SEGOB, 2005. Disponible em: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf>.
- TODOS los policías están infiltrados: Reyes Baeza **El Día**, March 25, 2008.
- Transparency International. 2006. **Global Corruption Barometer**.: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb .

Two Steps Forward: Lessons from Chihuahua

Daniel M. Sabet

Resumen

Dos pasos al frente: lecciones del Chihuahua

Este artículo explora un caso de estudio sobre una de las pocas historias de éxito sobre reforma policiaca en México: el Departamento de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua, Chihuahua. Este capítulo detalla los avances en Chihuahua, incluyendo la acreditación que recibió por parte de la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA, por sus siglas en inglés). Encuentro que la principal diferencia entre Chihuahua y otras municipalidades ha sido su continuidad en materia de liderazgo y políticas. Otras ciudad han sido incapaces de institucionalizar los esfuerzos de reforma porque los mandatos constitucionales, de tres años para las administraciones municipales y sin reelección, se han combinado con las reglas informales en la política mexicana; las cuales han desalentado las continuidad de políticas, produciendo un constante reemplazamiento de los liderazgos de medio y alto nivel y finalmente, han resultado en esfuerzos de reforma fallidos.

Palabras Clave: Policía. México. Reforma. Corrupción. Profesionalización.

Resumo

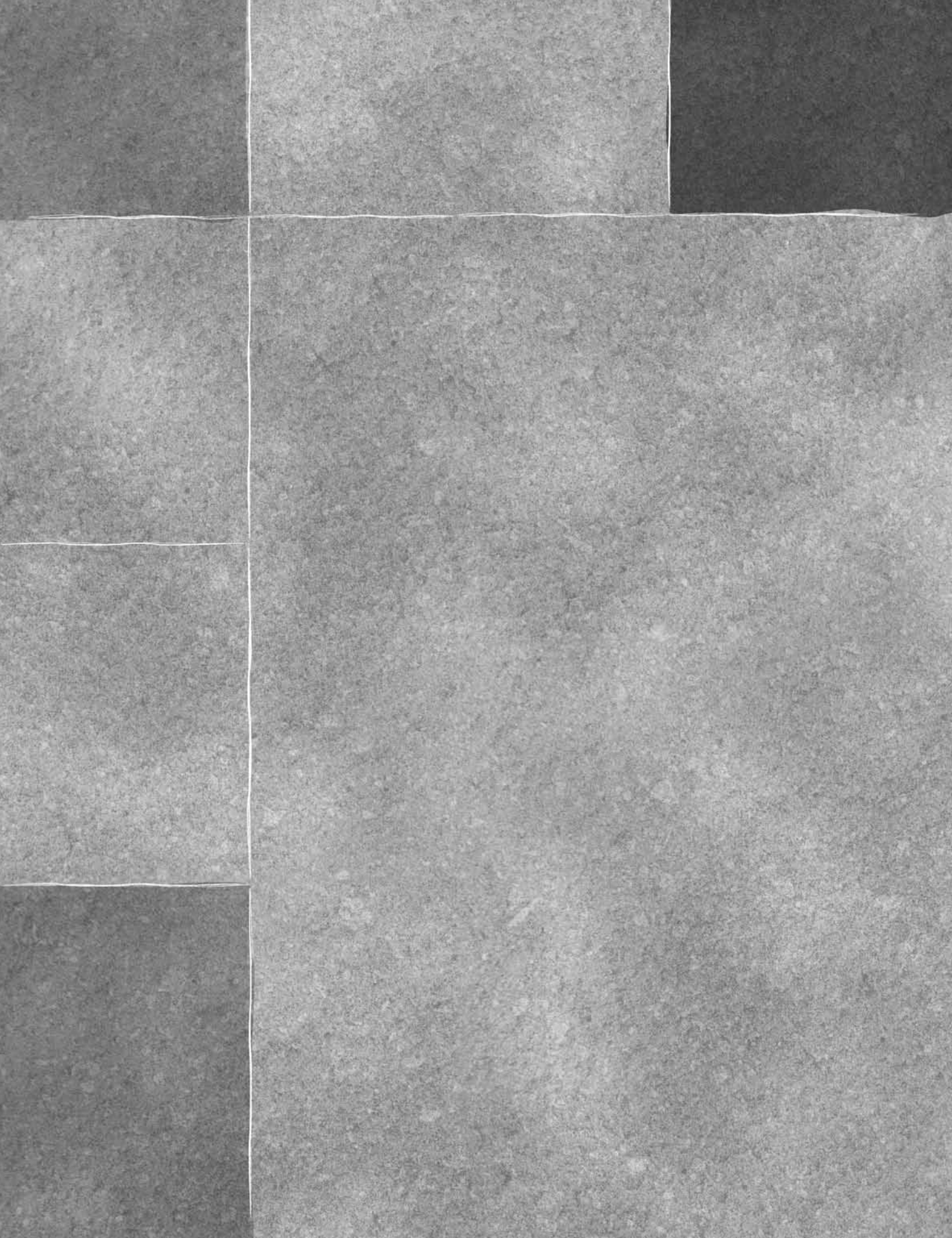
Dois passos à frente: lições de Chihuahua

Este artigo explora um caso de estudo sobre uma das poucas histórias bem sucedidas de reforma policial no México: o Departamento de Segurança Pública Municipal - DSPM de Chihuahua - Chihuahua. Esta pesquisa detalha os avanços em Chihuahua, incluindo a certificação recebida da Comissão de Certificação para Agências de Aplicação da Lei (CALEA, em suas siglas em inglês). Apontamos que a principal diferença entre Chihuahua e outras municipalidades tem sido sua continuidade em matéria de liderança e políticas. Outras cidades tem se mostrado incapazes de institucionalizar os esforços de reforma porque os mandatos constitucionais, de três anos para as administrações municipais e sem reeleição, se combinaram com as regras informais na política mexicana, que tem desencorajado a continuidade de políticas, produzindo uma constante sucessão das lideranças de médio e alto nível que, finalmente, resultaram em esforços de reforma falhos.

Palavras-chave: Polícia mexicana. Reforma. Corrupção. Profissionalização.

Fecha de recepción: 27/10/09

Fecha de aprobación: 20/01/10



Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social

Juan S. Pegoraro

Juan S. Pegoraro es Profesor Titular en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigador Principal del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA, Director del Programa de Estudios del Control Social en el IIGG, Director de Delito y Sociedad: Revista de Ciencias Sociales y fue Director de la Carrera de Sociología 1989-1991.

 pegoraro@retina.ar

Resumen

El trabajo aborda los cambios que se han producido en las últimas décadas en las políticas penales en particular por la utilización como forma de gobernar de la inseguridad que lejos de ser conjurada, es “gubernamentalizada” para preservar y reproducir el orden social. En tal sentido la inseguridad incluye el trabajo, la vivienda, la educación, la salud, y la seguridad social, por medio de políticas que han producido inseguridad en esos ámbitos mientras se produce una distribución de ingresos mas inequitativa. De tal manera la inseguridad personal producida por los delitos contra las personas y la propiedad son utilizados como medio para aumentar la alarma social por el miedo que producen y su efecto es una mayor resignación política y una aceptación del orden social desigual.

Palabras-clave

Política penal. Delito Económico. Impunidad social.

Bienaventurados los que padecen persecución por causa de la justicia, porque les importa más la justicia que su destino humano.

(“Evangelio Apócrifo”, Jorge Luis Borges).

En los últimos veinte años del siglo XX tres fenómenos sociales produjeron efectos tanto materiales como culturales en la realidad social modificando sustancialmente el objeto y las formas del control social; me refiero a la crisis del Estado de Bienestar en los finales de la década de los 70, la puesta en ejecución en los países occidentales del modelo neoliberal de mercado y el derrumbe del bloque “comunista” a finales de la década de los 80 del siglo XX. En esta presentación voy a referirme a los cambios que se están produciendo en relación al control social punitivo, en particular a la política penal.

Me explico: el control social punitivo en los países occidentales en el siglo XIX y en gran parte del XX se fundaba en la necesidad de neutralizar el conflicto entre capital y trabajo y en disciplinar a la clase obrera; esto fue requiriendo el ejercicio por parte de los gobiernos de diversas formas control (acciones, omisiones, herramientas, dispositivos, discursos) que tendían a integrar cultural e ideológicamente a un sector social, la clase obrera (Melossi, 1992) a la que se le atribuía ser el peligroso sujeto histórico capaz de enterrar al capitalismo (Marx, 1998) revolucionando el orden social.

En particular, el control social punitivo y el orden normativo tenían como objetivo neutralizar diversas resistencias políticas y en especial las organizaciones obreras, como el sindicalismo. Es cierto que ya a mediados del siglo XIX Federico Engels alertaba sobre la constitución de una fracción de los obreros que se habían transformado en lo que denominaba “una aristocracia obrera”.¹ Pero si bien la idea de Engels al explicar este nuevo fenómeno se asentaba en el debilitamiento moral de esas fracciones, autores provenientes de otra vertiente ideológica la explicaron ya a principios del siglo XX como una “ley de hierro”² (Michels, 1971) que cancelaba la posibilidad de que las organizaciones políticas representativas pudieran cambiar el orden social. Pero aún así era mantenida la idea de la clase obrera como peligrosa, asociada a las ideas de Marx del sujeto histórico que “ineluctablemente” iba a transformar el orden social y la propiedad capitalista por el propio desarrollo de las fuerzas productivas.

De tal manera, el control social punitivo tenía como objetivo neutralizar la fuerza y las expresiones de tales ideas ya sea con la represión o con la integración-cooptación. Este era el principal objetivo del control social, un objetivo político y en tal sentido el sistema penal persiguiendo los delitos “comunes” era una actividad residual para la preservación del orden social, aunque la crónica roja periodística siempre la ha presentado con características que han conmovido a la opinión pública.

La Revolución Rusa de 1917 puso aún más en alerta roja a las sociedades capitalistas occidentales, amenazadas además muchas de ellas por las crisis internas de sus burguesías y las guerras que había emprendido, y así en Italia y en Alemania sus crisis hacían pensar que se estaba al borde de la revolución social.

En EEUU durante toda la década de los 20 las luchas obreras por mejoras en sus condiciones de vida llevaron zozobra al seno de las clases dominantes, hasta que la crisis de 1929 abrió las puertas hacia un abismo al que no se arrojaron ni unos ni otros, y por el contrario pactaron el Welfare State (“un Estado del Bienestar”); este modelo de gestión política fue copiado parcialmente por los países latinoamericanos y en particular por los gobiernos de Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Juan D. Perón en Argentina; así lograron la integración ciudadana de la clase trabajadora al sistema político produciendo un efecto ambivalente en cuanto a mermar su independencia de clase frente al Estado, espacio siempre dominado por los sectores poderosos en lo social, en lo económico y en lo político.

Recordemos que este largo período del siglo XX transitó no sin importantes conflictos y prueba de ello fue la Revolución Rusa que se ofrecía como una alternativa política-económica al capitalismo y ecos de ella se expresaron en diversas latitudes como en la República Española y en la constitución de frentes populares en países europeos; pero la derrota de esa alternativa en la guerra civil (con la anuencia de las grandes potencias capitalistas) también se prolongó en el fracaso de aquellos frentes populares.

No obstante en ciertos aspectos de la vida cotidiana se desarrolló un “liberalismo” político un tanto radical que fue posible a partir de la situación de opulencia en los países de capitalismo desarrollado, en especial en EEUU; ésto fue socavando algunos de los aspectos represivos y conservadores de la vida social privada, produciendo una legitimación de la diversidad, de lo distinto, de lo diferente. Los procesos de descolonización y los movimientos por los derechos civiles ocuparon la escena política y fueron los actores sociales ejemplares gestando con sus luchas la ampliación de esos derechos.

La Guerra Fría inauguró tempranamente -apenas transcurridos meses de la finalización de la guerra- una línea antagónica entre la Unión Soviética y sus aliados por un lado, y los EEUU y la mayoría de los países de Europa y la zona de influencia de ambos, por otro; se abrió así el escenario de una comparación-confrontación casi detallada de la vida cotidiana tanto en lo que hace a la organización política, como a los adelantos tecnológicos, a la calidad de los bienes producidos, a la seguridad social y por ello a la relación sociedad-estado.

En ese período de posguerra, (casi anormal del capitalismo, “años dorados” los llama Eric Hobsbawm) en los países occidentales el modelo fordista en el trabajo y el Estado de Bienestar se articularon en un particular régimen de acumulación en el que el aumento de la producción global se derramó en parte hacia sectores subalternos. Por ejemplo Hobsbawm dice (1996, p. 260):

Pero no fue hasta que se hubo acabado el gran boom, durante los turbulentos años setenta, a la espera de los traumáticos ochenta, cuando los observadores -principalmente, los econo-

mistas- empezaron a darse cuenta de que el mundo, y en especial el mundo capitalista desarrollado, había atravesado una etapa histórica realmente excepcional, acaso única.

Y mas adelante sigue diciendo Hobsbawn (1996, p. 264):

La economía mundial crecía, pues, a un ritmo explosivo. Al llegar los años sesenta, era evidente que nunca había existido algo semejante. La producción mundial de manufacturas se cuadruplicó entre principios de los cincuenta y principios de los setenta y, algo todavía mas impresionante, el comercio mundial de productos elaborados se multiplicó por diez... y la ideología del progreso daba por sentado que el creciente dominio de la naturaleza por parte del hombre era la justa medida del avance la humanidad.

La “seguridad social”, que fue uno de los mas importantes elementos identificatorios del Estado del Bienestar, fue una de las herramientas de la gubernamentalidad de la época que pretendía cubrir a toda la población de las contingencias de la naturaleza pero también de las contingencias sociales con independencia de la actividad del individuo y de la contraprestación que ofrecía o realizaba; el sistema de seguridad social iba ampliando la cobertura para casi todos los ciudadanos y el gasto que ello demandaba se imputaba al presupuesto nacional con independencia de los aportes de cada uno.

Recordemos que la forma-estado mantenida durante esos 30 - singulares- años se basaba en una mayor inclusión de personas bajo un paraguas de seguridad social, y así incluía de manera sustantiva, la vivienda, el trabajo, la salud, la

educación y la justicia. Como dice Niklas Luhmann (1994),

si es posible hablar de una lógica del Estado de Bienestar esta sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida.

Por lo tanto, esta lógica de la que habla Luhmann implicaba la idea de que toda las desigualdades individuales y las inseguridades consecuentes, ya sea provocada por acontecimientos naturales o por la propia estructura social, debía ser compensada e implicaba *como proyecto* un horizonte infinito de ayudas e intervenciones públicas sin modificar el régimen de acumulación.

La relación sociedad-estado se desarrollaba en el marco del “paradigma de la seguridad”³ que regía el proyecto de construcción de una sociedad basada en la filosofía política del Welfare State. La idea de seguridad como programa político estatal no era nuevo y Pierre Rosenvallon por ejemplo, se remite a Hobbes cuando éste habla del “Estado como reductor de incertidumbres” y sostiene: *El desarrollo del Estado Benefactor casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el temor al mañana.*

En la década de los 60s. también se expresó –aunque involucrando solo algunos grupos- un imaginario de orden social radicalmente contestatario a los valores productivistas del capitalismo y fue especialmente conflictivo tanto en Europa como en América Latina; por una parte el movimiento hippí que convocaba a nuevas formas de vida y producía novelas como “En el camino” de Jack Kerouac que era un manifiesto

anticonsumista y antiproductivista manifiesto que representado por el movimiento hippy tuvo resonancia en casi todos los países occidentales y por otro la Revolución Cubana con su mensaje romántico; a esto se sumaba una literatura “comprometida” con fuerte impacto político de denuncia de los gobiernos autoritarios de Latinoamérica, con novelas como ‘El Señor Presidente’ del guatemalteco Miguel Angel Asturias, “Yo el Supremo” del paraguayo Roa Bastos, “El recurso del Método” del cubano Alejo Carpentier o “Redoble por Rancas” del peruano Manuel Scorza y el largo poema de Pablo Neruda “Canto General”; y ni qué decir del cine antibelicista con “La Patrulla Infernal” de Stanley Kubrick, o “La Batalla de Argel” y “Queimada”, de Gillo Pontecorvo ambas ejemplo de las luchas anticoloniales que resonaban como presagios de la posibilidad de derrotar también al capitalismo; se vivía así en particular en sectores juveniles un clima cultural y político que se expresaban en una creciente conflictividad contra el sistema social. Como diría Borges (1995), *...no sólo era para nosotros el porvenir utópico y el intolerable presente, era una amarga y cariñosa mitología.*⁴

En esa década de los 60s. y en parte los 70s. en países como México, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay sectores urbanos y campesinos desarrollaron violentas luchas armadas en forma de guerrilla tanto urbana como rural y las cárceles estuvieron pobladas por militantes políticos, sindicales, y sociales.

De la seguridad a la inseguridad

Esta cultura acompañada por las políticas del Estado del Welfare paulatinamente fue der-

rumbado por las nuevas condiciones gestadas por el capitalismo de mercado y sus ideólogos, en especial los “ordoliberales” como los llama Foucault, (2007) que fueron imponiendo sus ideas en los países desarrollados, ya sea de manera personal formando parte del gobierno o presionando de diversas formas a aquellos un tanto renuentes a aplicar sus políticas. En esto influyó el desencanto con modelos de gestión económico-político alternativos, que de alguna manera podían tener el respaldo del bloque de los países del Este de Europa, nucleados alrededor de la hegemonía de la Gran Rusia.

A partir de los inicios de los 70 y en especial de la crisis petrolera del 73, el modelo de relación sociedad-estado (que es decir modelo de producción industrialista) evidenciaba signos de debilidad y agotamiento frente al crecimiento de grandes corporaciones y en especiales entidades y grupos financieros y así se va articulando lentamente pero sin pausa una verdadera contrarrevolución neoconservadora en la relación capital-trabajo con la presencia hegemónica del capital financiero especulativo.

Todo aquello entonces duró hasta fines de los 70 en que el reordenamiento del sistema capitalista necesitaba poner en crisis aquel “orden del bienestar” y con Ronald Reagan en EEUU y Margaret Thatcher en Gran Bretaña lograron en el inicio de sus gobiernos dos derrotas históricas de la clase obrera norteamericana e inglesa: la huelga de los controladores aéreos y la de los mineros del carbón respectivamente. Así se inicia un nuevo período en el que el modelo capitalista de mercado fue paulatinamente ampliando su influencia política y económica; de manera resignada pero también

algunos de manera entusiasta por las prebendas y participaciones que los involucraban, distintos sectores obreros se fueron integrando al sistema arrastrados por su conducción sindical que desde las primeras décadas del siglo habían ido pactando su integración funcional al nuevo orden social.⁵

La inversión de aquel paradigma de la seguridad (Pegoraro, 1997) como forma de gobierno, ha derivado en una catarata de des-inversiones estatales y la expansión sin límites de la mercantilización de relaciones sociales y que podríamos resumir en el señalamiento de algunos hechos relevantes que aparecen en la superficie de la vida social. Una creciente inseguridad en los proyectos de vida de los individuos sometidos todos ellos a la lógica del mercado y paralelamente la ruptura del “principio de legalidad formal” como referencia de los actos de gobierno realizados por el Poder Ejecutivo que sin someterse al control⁶ parlamentario se maneja con la *excepcionalidad como regla*. Se hace así más evidente la inexistencia del principio del equilibrio de poderes, que hacía aunque de manera retórica, a la forma republicana de gobierno y que era el sostén y resguardaba el concepto de ciudadanía (Pegoraro, 1997); es cierto que tal concepto no se compadecía con la realidad de una persisten desigualdad social pero era invocado para lograr legitimidad política a los reclamos con esa desigualdad.

Los nuevos tiempos

A la amenaza de la desestabilización de la economía y de la catástrofe social como su consecuencia se la conjuró con un discurso sobre la eficiencia, el mercado, la competitividad, la

globalización de la economía, los réditos de una privatización de empresas estatales, la desregulación económica. Todo esto fundó y “legitimó” tal *excepcionalidad* sobre la que acordaron los principales partidos políticos mayoritarios en los distintos países occidentales.

Se trata, de una concentración del poder en el Ejecutivo y en la clase política ligada a él (principalmente funcionarios de gobierno) que en “un juego suma cero” tiende a vaciar de poder al ciudadano común dejándole sólo el reducido ejercicio de la democracia electoral. En suma, el modelo económico-social de la gubernamentalidad neo-liberal se puede resumir en sus efectos principales: la creciente indefensión ciudadana y la inmunidad de los gobernantes ante el sistema penal como forma de la nueva relación política imperante.

Es cierto que este modelo neo-conservador es un fenómeno mundial que se ha extendido desde los países centrales a todos aquellos dominados por el capital; pero en cada país la aplicación del nuevo modelo de orden social responde a características estructurales, culturales, históricas, geográficas y a su particular forma de inserción en la división internacional del trabajo. Así por ejemplo mientras en Francia los gastos sociales a cargo del estado no decrecen o lo hacen mínimamente, en Argentina se han privatizado y mercantilizado actividades que tenían una larga historia de prácticas solidarias y equitativas como la educación, la atención de la salud o la seguridad social o los servicios sociales como el transporte ferroviario, marítimo y aéreo, el servicio eléctrico y de agua potable, o la producción de energía, así como industrias de base como el acero.

Paralelamente, y como es fácil suponer, este cambio implica nuevos mecanismos de control social que deben ser consecuentes con tal relación entre capital y trabajo

Otros tiempos otros miedos

Ahora bien, hablamos antes de que el miedo y la inseguridad se han instalado en la vida social pero ya no están referido al “orden social” sino a la propiedad personal, en especial la propiedad mueble, los efectos personales, y el enemigo puede ser cualquiera⁷ en especial la *underclass*, los “incivilizados”. Esto último nos permite diferenciar radicalmente dos fenómenos sociales generalmente indiscriminados en ese término polisémico como es “delito”: *el delito común, interpersonal, y el que llamamos “social” y más precisamente el Delito Económico Organizado; sus efectos tienen un impacto disímil ya que el delito interpersonal produce miedos e inseguridad en los individuos mientras el delito económico produce y reproduce el orden social desigual.*

Y bien, ¿qué papel juega el delito, la violación al orden normativo en la construcción del actual orden social cuando lo realizan individuos o grupos dotados de poder social que los hace inmunes y impunes?

Responder exhaustivamente esta pregunta necesita o debe formar parte de un plan de trabajo de investigaciones puntuales pero de manera exploratoria se puede identificar al *Delito Económico Organizado* (Pegoraro, 2002) como uno de los mecanismos mas importantes con los cuales se reproduce en forma continua y ampliada el orden social en el marco de los grandes cambios que se han producido en casi todas las sociedades occidentales. Me

refiero con *DEO* a un tipo y modo particular de acciones que requieren de *una organización delictiva dedicada a negocios legales-ilegales⁸ de una cierta complejidad política-jurídica con la necesaria participación de individuos o empresas privadas, pero también de instituciones y/o funcionarios estatales, que producen una recompensa económica importante para sus participantes y que gozan de impunidad e inmunidad social-penal* (Pegoraro, 2002); un ejemplo paradigmático de ellos son los negocios entre empresas privadas y la administración del estado, que supone una organización delictiva que incluye entre sus integrantes a empresarios, funcionarios públicos, políticos, abogados, contadores y demás profesiones afines, pero también la anuencia de subordinados; esta organización sólo en casos extremos suelen requerir servicios para tareas marginales (de “servicio y mantenimiento”) de sicarios, policías, matones y guardaespaldas. Otra característica de los *DEO* es la no necesidad de una estructura orgánica fija; en este sentido pueden ser o son un plural de “relaciones” funcionales para negocios en diversos ámbitos geográficos o institucionales y pueden no necesitar de una dirección central. La razón instrumental para lograr el éxito económico guiará las conductas de los sujetos que intervienen en el o los *DEO*.

La vulnerabilidad y la inmunidad

En el hilo de este razonamiento considero que el fenómeno sociológico más importante de los *DEO* es la relación que establecen con el orden social: la impunidad o inmunidad de los involucrados. Paradójicamente si la *Pena* por un delito común “restablece” el orden jurídico violado, la *No Pena* (la inmunidad o impu-

nidad de los participantes en los DEO) es su otra cara –y así confirma las desigualdades, las diferencias, las jerarquías, prohibiciones y sujeciones-. Al no castigar delitos del poder señala y confirma la dependencia del sistema penal al *orden social* más que a la *Ley*.

En este sentido se puede afirmar que el sistema penal (Foucault, 1980) fue creado⁹ para defender *el Orden Social*, no para cumplir con la ley y vale recordar una idea central de Rusche y Kirchheimer (1983), dicen que ... *la pena no es ni una simple consecuencia del delito, ni su caso opuesto ni un simple medio determinado para los fines que han de llevarse a cabo; por el contrario, debe ser entendida como un fenómeno social independiente de los conceptos jurídicos y los fines... la pena como tal no existe: existen solamente sistemas punitivos concretos y prácticas determinadas para el tratamiento de los delincuentes* (Otto y Kirchheimer, 1983).

Esto contrasta con la idea de que el sistema penal tiene como función prevenir y castigar a los delincuentes (comunes)¹⁰ ya que su funcionamiento real (represión de unos y tolerancia de los otros) es como mensajero al conjunto de la sociedad en su función de mantenimiento del orden social restaurando el derecho de tal orden perjudicado por un delito contra la propiedad.

Este es el sentido que le da Durkheim a la pena-castigo pero su reflexión se desarrolla en el plano del *deber ser* más que en el del *ser* de la penalidad; es que Durkheim cuando invoca el *crimen* tiene en su imaginario los delitos comunes, los delitos de sangre, el uso de la violencia interpersonal

y por ello sostiene que la aplicación de una pena refuerza la conciencia moral colectiva (Durkheim, 1976; 1994).

Los medios de prensa tanto escrita como visual reafirman el sentido común y el imaginario delictivo que se reduce a los delitos interpersonales, aquellos que afectan de manera directa a las personas; el castigo a sus victimarios (los criminales diría Durkheim) legitima el sistema penal no obstante su selectividad.

De esta manera asistimos a un círculo perverso: la política penal (selectiva, desigual, brutalmente cruel en sus efectos) corresponde a la continuada creación del imaginario colectivo de los ciudadanos que a su vez lo realimentan con sus reclamos de mayor punitividad (Gutierrez, 2006). Aparecen así los “delincuentes” como los causantes de los males sociales, como lo fueron en el medioevo las “brujas” o los “herejes” (Harris, 1980) lo que permite solapar la responsabilidad de los sectores sociales dominantes.

No son sólo los “pobres” el objeto del control social, pero no hay duda de que a ellos se dedica gran parte de la “ingeniería social” tendiente a que naturalicen su condición de tales. La mayor amenaza para el orden social sería, entonces, el intento de revertir las situaciones de pobreza y de privación relativa (la sedición), (Foucault, 1978) que de manera ambigua podrían reflejar algunos delitos comunes como hurto o robo.¹¹ Por lo tanto el orden social ejerce la política o el gobierno no para revertir situaciones de desigualdad estructural sino para evitar que se revierta precisamente tal desigualdad; por ello, tanto las políticas penales como las políticas

sociales son políticas de control social (Cohen, 1985) aunque hagan cosas distintas.

La “sociedad” es el problema del control social

Considerar que la llamada “sociedad” contiene desigualdades sociales, redistribución inequitativa del ingreso, desempleo, exclusión social, modificaciones en la subjetividad con la exigencia de nuevas formas del consumo, caducidad de las instituciones mediadoras, pérdida de la movilidad social, etc. permiten aproximarnos a un diagnóstico acerca de ella y considerarla sociológicamente no como una “sociedad”, sino como un orden social que crea inseguridad y que pretende neutralizar los reclamos que genera utilizando el sistema penal. Se trata de una paradoja, entonces, de un control social punitivo que al gestionar de manera diferencial y selectiva a quién castiga y a quién tolera o encubre, reproduce las bases estructurales que mantienen la inseguridad.

En tal sentido puede hablarse de una doble victimización ya que por un lado se construyen las condiciones sociales para la existencia de una porción numéricamente importante de pobres por medio del modelo económico-social y luego de ello se los hace sospechosos de delinquir por necesidad y por lo tanto se los criminaliza. El origen social de la mayoría de los presos por delitos contra la propiedad da cuenta a las claras de la selectividad social-penal utilizada como política penal. El delito de “acto” cede lugar al delito de “actor” cuya biografía social lo esencializa (Young, 2005) y se expresa en esa penalización que paralelamente mantiene en la sombra y al resguardo los actos delictivos de los poderosos.¹²

Para resumir los mecanismos de este *control social que asegura la continuidad de la inseguridad* como forma de gobierno:

- 1) la incapacitación de los sectores sociales que no van a ser integrados al proceso productivo sometiéndolos a la exclusión social.
- 2) represión por medios legales e ilegales para lograr la discontinuidad o desarticulación de reclamos sociales: aplicación de edictos policiales, represiones selectivas, política del gatillo letal, indefensión jurídica y/o judicial, dependencia personal, precarización del empleo, pérdida de beneficios sociales, desamparo de la salud pública, campañas de alarma social, inseguridad, miedo, aumento de la pérdida de autonomía personal y por tanto neutralización de la ciudadanía.
- 3) cooptación de cuadros intelectuales anteriormente comprometidos en luchas sociales y políticas por medio de cargos en la administración pública con salarios que van creando la figura del “hombre endeudado” (Castel, 1995) y así neutralizado.
- 4) Cooptación de algunos, neutralización de otros, desmoralización de los más, exclusión de aquellos, encierro de éstos seleccionados, y eliminación de los irre recuperables.

Uno de los resultados de estos procesos es el aumento de la población carcelaria en los países occidentales, que es el observable de un aumento de la penalización de sujetos débiles y vulnerables, pobres.

Y el mismo fenómeno se evidencia en América Latina:

Cuadro 1
Aumento del uso de la prisión
Países de Europa Occidental – 1995-2005

	Total personas presas y tasa			Variación en la población
	1995	2000	2005	1995-2005
Austria	6.180 (77)	6.896 (86)	8.883 (108)	43,7%
Alemania	66.146 (81)	78.707 (96)	80.413 (97)	21,6%
Bélgica	7.561 (75)	8.671 (85)	9.375 (90)	24,0%
Dinamarca	3.438 (66)	3.279 (61)	4.198 (77)	22,1%
España	40.157 (102)	45.044 (112)	61.246 (142)	52,5%
Finlandia	3.018 (59)	2.703 (52)	3.954 (75)	31,0%
Francia	51.623 (89)	44.618 (77)	52.908 (88)	2,5%
Grecia	5.887 (56)	8.038 (74)	8.760 (82)	48,8%
Holanda	10.249 (66)	13.847 (87)	20.747 (127)	102,4%
Hungría	12.703 (124)	15.110 (148)	16.543 (164)	30,2%
Irlanda	2.054 (57)	2.887 (75)	3.417 (85)	66,4%
Italia	49.642 (87)	53.481 (94)	56.530 (97)	13,9%
Luxemburgo	469 (114)	394 (90)	653 (143)	39,2%
Macedonia	1.132 (58)	1.394 (69)	2.256 (111)	99,3%
Malta	196 (53)	257 (65)	298 (74)	52,0%
Noruega	2.398 (55)	2.643 (59)	3.167 (68)	32,1%
Polonia	62.719 (163)	56.765 (147)	80.368 (211)	28,1%
Portugal	12.343 (124)	13.106 (128)	12.929 (122)	4,7%
Suecia	5.767 (65)	5.678 (64)	7.054 (78)	22,3%
Suiza	5.655 (80)	6.390 (89)	6.111 (83)	8,1%
R.U. Ing. Gales	50.962 (99)	64.602 (124)	76.190 (143)	49,5%
R.U. Escocia	5.657 (111)	5.855 (116)	6.794 (134)	20,1%

Fuente: Elias Carranza, ponencia presentada en "Simposio de Derecho Penal Argentino-Alemán" Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, diciembre 2007.

Cuadro 2
Tasas penitenciarias X 100.000
Países de América Latina – 1992-2006

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Argentina	63	68	97	99	118	141	163	152
Bolivia				85	109			73
Brasil	74	81			133	133	182	195
Colombia	92	96	119	127	155	154	194	178
Costa Rica	104	109	133	162	168	187	196	
Chile	154	148	161	179	215	221	226	254
Ecuador	74	81	95	79	65	69	87	
El Salvador	101	109	138	136	130	177	188	
Guatemala			62			101	96	84
Honduras	110	138	163	155		174		
México	100	97	108	127	152	168	180	
Nicaragua	81	95	115	137	132	133	116	
Panamá	176	221	269	292	293	341	360	
Paraguay			69	73	65	82	102	
Perú	77	83	96	104	107	103	114	
R. Dominicana	147	155	133	170			154	
Uruguay	96	100	101	119	128	166	208	203
Venezuela			101	106	85	104	98	96

Fuente: E. Carranza. ILANUD 2006. Elaborado con información oficial verificada en talleres de trabajo con los directores de los sistemas penitenciarios de cada país. Siempre que se pudo de adicionaron las cifras de presos y presas alojados en comisarias policiales, fenómeno creciente en los países de la región por la falta de espacio en las prisiones.

Cuadro 3 Poblaciones penitenciarias y crecimiento por aumento demográfico y crecimiento por más uso de la prisión Países de América Latina – 1995-2005

			Por aumento demográfico		Por más uso de la prisión	
	1995	2005	f	%	f	%
Argentina	25.852	63.357	2.834	8	34.671	92
Bolivia						
Brasil	173.104	420.544	27.332	11	220.108	89
Colombia	37.428	93.018	7.281	13	48.309	87
Costa Rica	4.200	8.453	1.024	24	3.229	76
Chile	22.023	37.033	2.865	19	12.145	81
Ecuador	9.646	12.081	1.968	81	467	19
El Salvador	7.013	12.766	1.492	26	4.261	74
Guatemala * (1996)	6.387	11.066	1.537	33	3.142	67
Honduras	8.933	11.691	2.675	97	83	3
México	92.623	203.686	15.245	14	95.818	86
Nicaragua	4.586	6.382	1.396	78	400	22
Panamá	6.108	11.602	1.013	18	4.481	82
Paraguay * (1996)	3.427	6.432	870	29	2.135	71
Perú	21.057	33.478	3.631	29	8.790	71
R. Dominicana	12.663	13.182				
Uruguay	3.192	7.069	235	6	3.642	94
Venezuela	22.791	20.249				

Fuente: Elias Carranza, ponencia presentada en "Simposio de Derecho Penal Argentino-Alemán" Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, diciembre 2007.

Es significativo otro observable de la política penal, como es la cantidad de personas

detenidas sin sentencia condenatoria en su inmensa mayoría por delitos comunes:

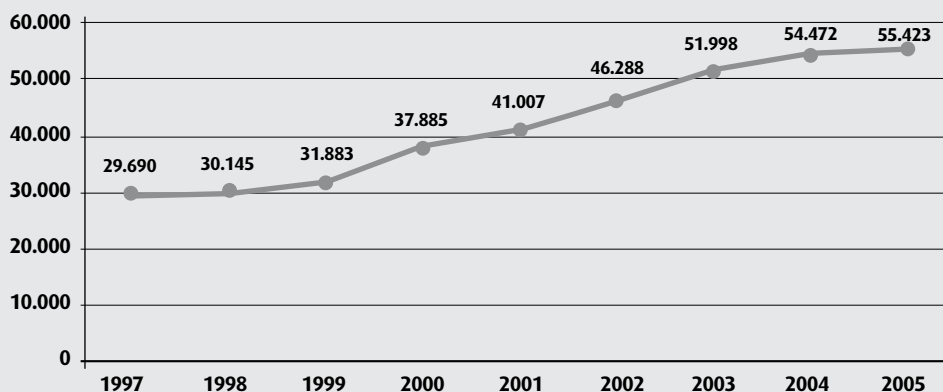
Cuadro 4 Presos sin condena Países de América Latina – 1978-2006

	1978-82	1992	2000-02	2005-06
	%	%	%	%
Argentina	51	55	59	58
Bolivia	90	36	56	73
Brasil		36	34	28
Colombia	74	42	41	65
Costa Rica	47	18	24	20
Chile	52	51	40	28
Ecuador	64	68	70	56
El Salvador	83	76	50	31
Guatemala	54	61	58	41
Honduras	58	88	79	64
México	74	42	42	59
Nicaragua		31		15
Panamá	67	57	58	60
Paraguay	94	93		73
Perú	71	63	67	70
R. Dominicana	80	90		56
Uruguay	77	77	72	94
Venezuela	74	59		54

Fuente: Kawachi, I. Et al(1997): "Social Capital, Income Inequality and Morality" American Journal of Public Health 87: 1, 491-98.

Veamos datos de Argentina:

Gráfico 1
Evolución de población penitenciaria
Argentina – 1997-2005



Fuente: Ministerio de Justicia-Dirección de Política Criminal.
Nota: No incluye personas alojadas en comisarías.

Este aumento de la población carcelaria está asociado a lo que se denomina “Criminalización de la pobreza” que no deja de aumentar también. Pero en realidad se criminaliza por medio de la ley penal a aquellos pobres que comenten actos ilegales.

Por otra parte la ley, las leyes, contribuyen a la creación de la pobreza al establecer la legalidad del Orden Social con sus efectos de desigualdad social y su reproducción ampliada a la que contribuye y legitima la ley. Entonces, si bien es la ley quién los criminaliza cuando comenten un acto delictivo, la mayoría de los operadores del sistema penal encubren con sus acciones la realidad descripta: una política penal que criminaliza a los pobres y exculpa a los poderosos que cometen delitos de manera estructural. Como un Jano bifronte el sistema

penal tiene dos caras: el castigo y el no castigo, la vulnerabilidad y la inmunidad.

El Sistema Penal es servicial

Esto ocurre porque el Sistema Penal está al servicio del orden social y no de la moral, de la justicia; está al servicio de la ley que es la que legitima la creación de desigualdades sociales (vulnerabilidad e inmunidad) por el sistema social. De tal manera el interrogante principal para abordar esta temática es acerca del orden social y la sociedad en su relación con la justicia, con la equidad, con la solidaridad, con la piedad, y no tanto con la ley, con las leyes del orden social.

Veamos un indicador del orden social con su distribución desigual de ingresos:

Cuadro 5
Distribución de Ingresos en Regiones del Mundo
Países de América Latina – 1995-2005

Región	Africa del Norte y Medio Oriente	América Latina	Sur de Asia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OCDE y países con ingresos altos
Quintil 1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
Quintil 2	10,91	8,57	12,91	11,30	13,36	12,15
Quintil 3 y 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
Quintil 5	43,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

Fuente: Deininger Klaus and Lyn Squire, *New ways of looking at old issues: inequality and growth*. World Bank, 1996.

Como se puede apreciar la desigualdad social no es patrimonio sólo de un país o de una región del mundo como América Latina, aunque sea la que tiene un mayor índice de desigualdad; aún en los países de la OCDE es significativa la desigualdad entre los que más tienen y los que menos tienen; esto es un resultado del orden social que se expresa fundamentalmente en el Derecho civil ya que es en él donde reside el orden con sus diferencias, con sus desigualdades, con sus jerarquías, con sus relaciones de dominación y sometimiento, con acreedores y deudores. Es allí, en ese “lugar” considerado neutro y moralmente apacible, donde se constituye la definición de acreedores y deudores con prescindencia de otras consideraciones, por ejemplo éticas, circunstanciadas, relativas, contingentes; las relaciones jurídicas

que establece el código civil son todas ellas desiguales, por eso son jurídicas, o sea tienen el “respaldo” de la ley que debe ser cumplida y a modo de ejemplo: el propietario puede “usar y abusar” de su propiedad, mientras el no propietario debe respetar la propiedad del otro, así como el deudor tiene la obligación de pagar y el acreedor tiene derecho a cobrar.

Resumiendo, la criminalización de los pobres que han violado la ley es una consecuencia natural del orden social expresado por el Código Civil y su “segunda línea defensiva” como dijera Cesare Beccaría (1986), las normas penales y más aún, la política penal.

La Sociología, en especial bajo la influencia de las ideas de Emile Durkheim, ha con-

tribuido a sostener la existencia de la “sociedad” y que ésta se expresa en un lazo social, la conciencia moral colectiva cuyo observable es la ley; pero ¿es cierto que la conciencia colectiva es moral? que la ley es moral, justa, equitativa? (recordemos que también se usa “justa” para referirse a una competencia en la que se enfrentan contendientes y que uno de ellos es el vencedor, vencedor que no necesariamente es el que tiene razón sino el que es más fuerte o hábil con las armas de la “justa” y en la “justa”).

La Ilustración instaló en el siglo XVIII la idea de la Ley como expresión de la voluntad colectiva de hombres libres y iguales y por lo

tanto iba (debía) a ser respetada por todos, internalizada en cada “ciudadano”; la realidad se encargó prontamente de contradecirla no solo en relación a las leyes penales que definían lo que no se debía hacer, sino también la leyes civiles que definían la propiedad de unos y la no propiedad de otros, los derechos del acreedor y los deberes del deudor. Por esto la ley está “afuera” de los miembros de la “sociedad” como sostiene Michel Foucault (2001): *Si la ley no fuera la ley, sería la suave interioridad de nuestra conciencia*. Y a tal punto no es la “suave interioridad de nuestra conciencia” que la litigiosidad tribunalicia es un indicador contradictorio de la existencia de una “sociedad”; veamos:

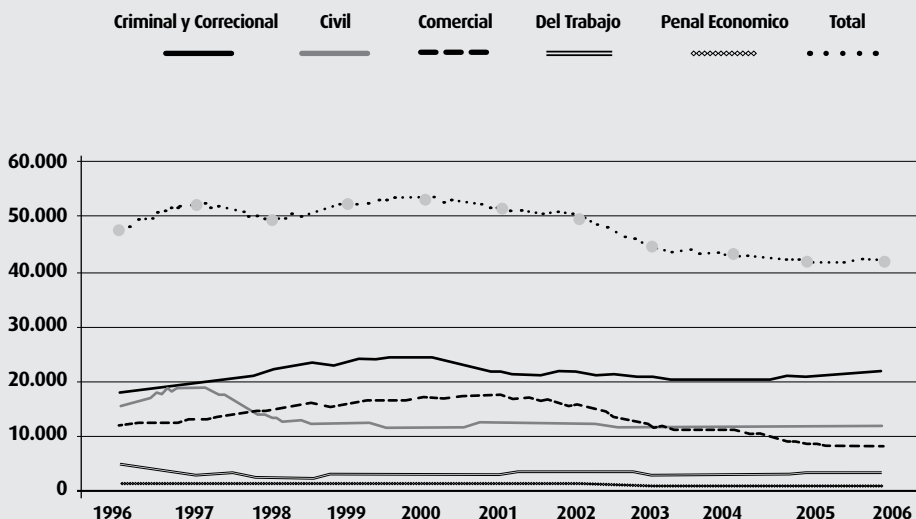
Cuadro 6
Cantidad de causas que fueron ingresadas en los diferentes juzgados
Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Criminal y Correccion	176.006	191.688	212.284	228.202	236.218	208.001
Civil	145.586	180.444	122.952	113.680	108.256	113.137
Comercial	114.725	121.007	138.934	153.011	160.229	164.295
Del Trabajo	35.895	22.566	16.512	19.072	20.321	22.355
Penal Economico	4.980	5.241	5.060	5.695	5.232	4.181
TOTAL	477.192	520.946	495.742	519.660	530.256	511.969

	2002	2003	2004	2005	2006
Criminal y Correccion	208.168	200.378	194.962	202.465	207.837
Civil	111.561	107.766	106.564	108.532	107.650
Comercial	146.962	109.297	102.390	77.593	73.592
Del Trabajo	26.449	22.320	20.295	23.200	24.847
Penal Economico	3.132	2.867	2.776	2.443	2.370
TOTAL	496.272	442.628	426.987	414.233	416.296

Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, “Índice de litigiosidad en Argentina” Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

Gráfico 2
Causas ingresadas en los diferentes juzgados
Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006



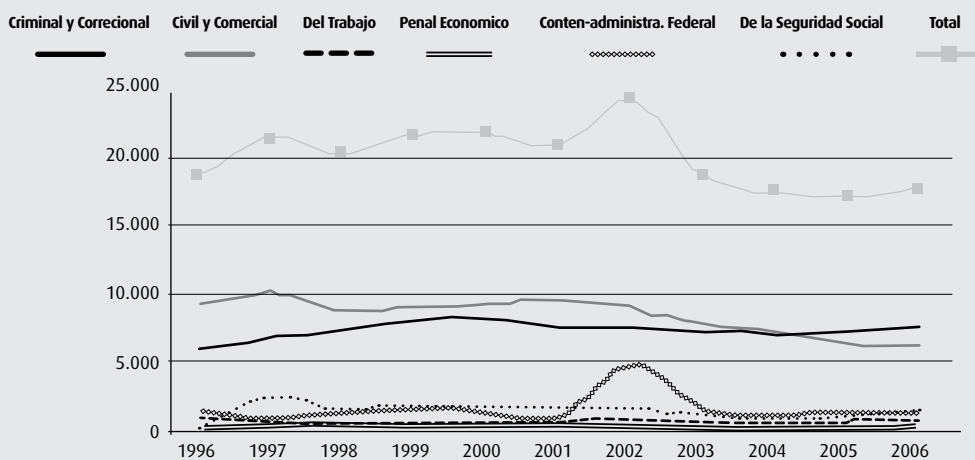
Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, "Índice de litigiosidad en Argentina" Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

Los cuadros precedentes conforman una evidencia empírica de la afirmación de Foucault acerca de la "ley del afuera"; alrededor de 200.000 "eventos" delictivos anuales (registrados en los Tribunales) solo en la ciudad de Buenos Aires, alrededor de 200.000 juicios civiles anuales y otros 100.000 juicios comerciales también anuales en una ciudad de un poco más de 4 millones de habitantes aunque transiten diariamente por ella otros cuatro millones hablan de la necesidad de incorporar estas dimensiones a todo análisis sociológico de lo social. Estos cuadros muestran lo evidente: la desigualdad en la atribución de derechos

y obligaciones que suponen cada individuo que se involucra en reclamos judiciales, de la conflictiva internalización de la ley que refleja desigualdades materiales no aceptadas, y por lo tanto aquello de "si la ley no fuera la ley sería la suave interioridad de la conciencia".

Considerando un índice de litigiosidad, que expresa la cantidad de causas ingresadas al poder judicial por cada 100.000 habitantes, se puede comprobar en la evolución de este índice que el punto más alto se alcanza en el 2002 con 24.216 causas por cada 100.000 habitantes.

Gráfico 3 Índice de litigiosidad Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006

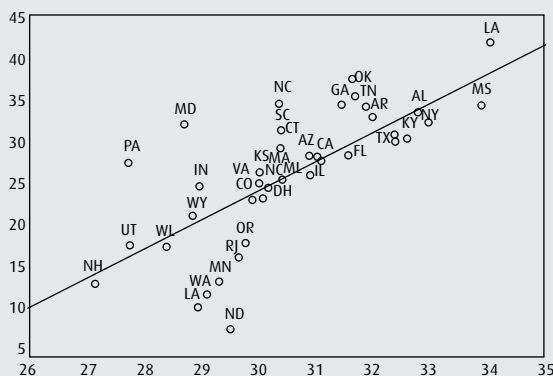


Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, "Índice de litigiosidad en Argentina" Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

Es de señalar un trabajo de Vicenç Navarro (2006) que basado en uno de I. Kawachi y otros (1997), muestra un cuadro con el "Índice de Robin Hood"; se trata de un índice

de desigualdad de rentas y el porcentaje de la renta que en una sociedad se debería quitar a los "ricos" para dárselo a los "pobres" para conseguir la igualdad.

Gráfico 4 Las personas no confían unas en otras allí donde as desigualdades de renta son mayores Estados de EEUU



Índice de Robin Hood

El Índice de desigualdad de rentas de Robin Hood es el porcentaje de la renta de una sociedad que se debería quitar a los "ricos" para dárselo a los "pobres" para conseguir la igualdad. La confianza (en el eje vertical) se mide aquí como la proporción de la población de acuerdo con la afirmación "La mayoría de personas intentarían sacar provecho de ti si tuvieran la oportunidad". El gráfico muestra que la proporción de personas que no confían en otros crece del 10 o 15% en los estados más igualitarios (a la izquierda) al 35 o 40% en los estados más desigualitarios (a la derecha).

Fuente: Kawachi, I. Et al., "Social Capital, Income Inequality and Morality," American Journal of Public Health 87 (1997): 1, 491-98.

Es obvio que existen diferentes “calidades” de relaciones sociales que se expresan en individuos o grupos por medio de matrices histórico-socio-culturales, desigualdades socio-económicas, accesos diferenciales a los servicios básicos y diversas formas de exclusión social que derivan en la “calidad” de las relaciones sociales, y que incluye las de “ciudadanía” por oposición a las de sometimiento. Los indicadores empíricos de una “sociedad” contrastan las afirmaciones durkhemianas de la existencia de una conciencia moral colectiva que expresaría solidaridad y cohesión social.

Es que las desigualdades sociales construyen dominantes y dominados, señores y súbditos y en tal construcción el delito de los poderosos es una herramienta fundamental y no alcanza con reducir su causalidad al “crimen organizado” alrededor de ilícitos tales como el tráfico de drogas, el tráfico de personas o el tráfico de desechos tóxicos o las mafias al estilo “La cosa Nostra”, “La Camorra”, o la “Andragueta” o el “Cártel del Golfo”; éstos, sin duda, producen un fuerte temor social por la violencia de sus acciones que también forman parte de esta construcción de relaciones sociales desiguales, pero no se comparan en sus efectos socio-económicos y también políticos con la cotidianidad de los “negocios” legales-ilegales de las grandes empresas, como se ha puesto de manifiesto particularmente en la crisis financiera mundial en el 2008. En efecto, la “globalización” ha abierto nuevas formas del Delito Económico Organizado (DEO) que no necesariamente asume, como dijéramos, formas violentas, como sería el caso del “Crimen Organizado” ya que sin más arma que un simple teclado, pantalla conectado a una computado-

ra portátil se transfieren de manera ilegal fondos millonarios de cuentas a uno y otro lado del planeta. La existencia de los “paraísos fiscales” y su inmunidad protegida por los grandes intereses económicos expresa la funcionalidad de la ilegalidad de los mismos y su relación con los DEO.

De tal manera la “conciencia colectiva” está compuesta por la ley y la violación de la ley, a tal punto que ella, la conciencia colectiva es más que la ley, es el orden social que se construye con la violencia de la ley una vez que la violencia hizo “su trabajo”. Quiero poner de resalto que la ley es un resultado de un proceso histórico político y que su transformación en legítima, cancela o hace olvidar “las huellas” de la violencia fundante del orden social (Resta, 1995; Benjamín, 1995, Girard, 1995).

Y bien, Durkheim en aras de sostener su idea de sociedad y de su soporte, la conciencia moral colectiva y su observable la ley, acuñó la distinción entre sociedades con solidaridad mecánica y sociedades con solidaridad orgánica, las primeras en las sociedades premodernas y las con solidaridad orgánica en la modernidad. Un elemento que las distingue conceptualmente según Durkheim sería el diferente derecho que las une, el diferente lazo social, que no es otro que un tipo de ley; así en las sociedades con solidaridad mecánica la conciencia moral colectiva se expresaba en las leyes penales; en otras, la actual sociedad moderna, decía, con solidaridad orgánica, la conciencia moral colectiva se expresa en el derecho civil o el derecho comercial o el derecho administrativo, naturalizando así el orden social con sus relaciones sociales desiguales.

El concepto de “lazo social” que en Durkheim invoca la ley y excluye el delito, resulta solo comprensible si excluimos un tipo de delito, el lazo social del Delito Económico Organizado. En efecto, es impensable la existencia del orden social sin considerar que en su construcción y reproducción ha participado el DEO (Pegoraro, 2003; 2007); y no solo en su “origen” sino en su reproducción actualizada y continua que no hace mas que mantener relaciones de desigualdad, de dominación y sometimiento, de jerarquías, de diversas formas de violencia personal, institucional, estructural.

Durkheim (2003) sostenía, tanto en “La División del Trabajo Social”, como en “La evolución de dos leyes penales”, que las sociedades evolucionaban desde el derecho punitivo, *re-presivo*, al derecho *restitutivo* o sea el derecho civil, comercial, administrativo. Pero ¿qué significa “restituir” sino volver las cosas tal cual las definen las leyes del orden social? orden social que como vimos, es un orden de las desigualdades. Y la desigualdad no es una abstracción, un enunciado mas o menos declarativo sino que es un ámbito de reproducción del orden social: es reproducir la desigualdad en la vivienda hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en la salud hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en la educación, hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en el trabajo hasta niveles sub-humanos y así en mas. Y cerrando este círculo perverso la política penal, que se ejerce de manera diferencial en la persecución de los ilegalismos. La “debilidad” del Poder judicial de cara a los socialmente-poderosos si bien cierto es también engañosa porque el Poder judicial forma parte del orden social real;

en este aspecto su “debilidad” es su funcionalidad (Merton 1968). La Modernidad sustituyó las relaciones de vasallaje por relaciones mercantiles, sin neutralizar las desigualdades sociales; la gran transformación (Polanyi 1986) la ha producido el Mercado impregnando todas las relaciones sociales a punto tal que cabe la pregunta: ¿es posible mantener no mercantilizada la política penal?

Se trata entonces, de la ley como resultado de una violencia originaria¹³ y se explica su genealogía por medio de un análisis histórico-político y no filosófico-jurídico (Foucault, 2000) al cual son tan afectos los juristas en especial aquellos que pretenden la autonomía de lo jurídico de la estructura social. Foucault (2000, p. 55) dice que

En un primer momento, desde luego la guerra presidió el nacimiento de los Estados: el derecho, la paz, las leyes nacieron en la sangre y el fango de las batallas... La ley no nace de la naturaleza, junto a los manantiales que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, de las masacres, las conquistas que tienen su fecha y sus héroes de horror; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas; surge con los famosos inocentes que agonizan mientras nace el día.

Parafraseando el Antiguo Testamento, el Génesis “Orígenes del mundo y de la humanidad”: *en el principio* fue la violencia del conquistador y éste o éstos dictaron las leyes fundamentales en el ámbito territorial y social conquistados tanto en la cuenca del Amazonas como en las sabanas colombianas o en el puerto de Barcelona o de Chicago, en las pampas

argentinas como en el este y el oeste norteamericano, en los alrededores de Volga, como en las islas del Pacífico sur o en el África colonizada o en la creación de los paraísos fiscales, verdaderos ámbitos delictivos.

Con la Modernidad, poderosas fuerzas sociales fueron gobernando y “estatalizando” instituciones y relaciones que construían como expresión de la dominación y desigualdad ejercidas con violencia—como el sistema penal— y

así “crearon” una expresión terrenal del monoteísmo religioso: el Estado Moderno, encubriendo que éste es principalmente una forma de gobernar la conducta de los hombres (Foucault, 2006).

La distribución de ingresos tremendamente desigual es la realidad del orden social que eufemísticamente se denomina “sociedad”, desigualdad que se expresa en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los integrantes de la “sociedad”:

Cuadro 7
Distribución de Ingresos
Argentina – 1998-2006

Deciles	May-98	1º semestre 2006	Variación
1	1,6	1,2	-25,0%
2	2,9	2,6	-10,3%
3	3,9	4,0	2,6%
4	5,0	4,9	-2,0%
Estrato bajo	13,4	12,8	-4,5%
5	6,2	6,3	1,6%
6	7,5	8,0	6,7%
7	9,0	9,8	8,9%
8	11,6	12,1	4,3%
Estrato medio	34,3	36,2	5,5%
9	15,9	16,6	4,4%
10	36,4	34,4	-5,5%
Estrato alto	52,3	51,0	-2,5%
Brecha de ingresos (decil 10 / decil 1)	22,8	27,7	21,5%
Brecha de ingresos (estrato alto / estrato bajo)	3,9	4,0	2,6%
Total	100,0	100,0	0,0%

Fuente: CTA Elaboración propia en base a EPH – INDEC, ANSES y CNPyV 2001.

Según el Instituto de Estudios y Formación de la CTA el cuadro precedente indica:

- Una caída del 4,5% en la participación del ingreso del estrato bajo (el 40% de la población más pobre);
- Una caída del 2,5% en la participación del ingreso del estrato alto (el 20% de la población más rica);
- Un incremento del 5,5% del estrato medio (el 40% de la población restante);
- La mayor caída en la participación de los estratos bajos en relación con los estratos altos (4,5% vs 2,5%) revela que el mejoramiento de los estratos medios (del 5,5%) se sustenta sobre una mayor regresividad de la estructura de ingresos, donde los que más pierden son los que menos tiene: así la caída para los 2 deciles más pobres es del 25% y del 10% respectivamente;
- El 10% más pobre redujo su participación en un 25%, mientras el 10% más rico redujo su participación en apenas 2,5%;
- Como resultado de lo anterior la brecha de ingresos que separa al 10% más rico del 10% más pobre se incrementó en un 21,5%. Pasó de ser 22,8 veces en 1998 a 27,7 en el 2006;
- Esta distribución del ingreso es aún más regresiva cuando se agrega la evidencia de la elevada subdeclaración de ingresos que presenta la citada Encuesta: el ingreso inferior del decil más rico es de apenas \$1.900 y el ingreso superior de este decil es de \$60.000 en un contexto en que la ganancia promedio de las 1.000 empresas más grandes por mes se ubicaban durante el 2003 en valores superiores a los \$4.500 millones;

- El 30% de la población más rica se apropia del 63,1% de los ingresos generados, mientras el 70% se las tiene que arreglar con el 36,9% de los ingresos. Esta estructura de ingresos supone que por cada \$100 de crecimiento económico, el 30% más rico se apropia de \$63,1 y el 70% restante tiene que repartirse los \$36,9 restantes.

Es necesario subrayar que esta distribución desigual de ingresos se expresa en la desigual educación, en el desigual acceso a la salud, en el desigual acceso a la vivienda, en el desigual acceso al ámbito laboral, en el desigual acceso al ocio, al esparcimiento, etc. y por lo tanto en la desigualdad del ser ciudadano, que a su vez repercute en el sistema político y en particular en el acceso a la justicia, hechos que solidifican estas relaciones desiguales como el efecto de un círculo perverso.

Conclusiones (¿?)

En suma este trabajo propone la necesidad de reflexionar acerca de la función que cumple la selectividad de las políticas de control social punitivo en su relación con la conservación y reproducción del orden social. El capitalismo ha utilizado diversas formas de la acumulación signadas todas ellas por la violencia: el esclavismo, el colonialismo, el genocidio, el terrorismo, la tortura, el exterminio, la exclusión; en particular nos interesa colocar como objeto de reflexión el Delito Económico Organizado por ser un fenómeno social ligado al control social punitivo y a la impunidad o inmunidad social; la actual crisis económica-financiera mundial que atraviesan innumerables y poderosas empresas es otra forma de acumulación y concentración del capital; la utilización de los dineros que les derivan o transfieren distintas administraciones estatales son una prueba más de esto. El “auxilio” de miles

de millones de dólares sin transparencia alguna sobre su uso implica el ocultamiento delictivo de la información a la ciudadanía realizado por funcionarios estatales a empresarios beneficiados que además gozan de impunidad acerca de su quehacer en las quiebras empresarias. Lo ganado por ellas en su pasado-presente fraudulento no es puesto en consideración por sistema penal alguno; lo dan por ganado y sin recupero para los damnificados, sean particulares o los públicos que administra el Estado. Y no se trata de una falencia o debilidad del sistema penal sino que su accionar es funcional para legitimar el orden social ya que las formas de acumulación ilegales son parte de tal orden.

El Control Social Punitivo en acción, la política penal, no es una política virtuosa, es acción y omisión o inacción, pero siempre en resguardo del orden social, no del bien público; cuando se enjuicia a alguna persona poderosa que trabaja o trabajó para el orden raramente se llega a castigarlo y las acciones judiciales quedan envueltas en una maraña de diversas argumentaciones procesales que derivan en el efecto más perverso de una política penal que no trata de neutralizar la apropiación ilegal de bienes por parte de tales funcionarios o empresarios.

Un caso paradigmático con cierta actualidad es el accionar de la empresa Siemens sancionada por su actividad *fuera de Alemania*- que es el territorio social donde remite sus ganancias ilegales. Las multas aplicadas últimamente representan el 5% de la ganancias ilegales habidas y que redundan en el bienestar de la sociedad alemana. Recordemos también el affaire- Elf, la empresa francesa investigada por la Jueza Eva Joly, y la sanción por unos meses de cárcel para el ejecutivo Roland Dumas (ex-canciller de Francia

y condecorado con la Legión de Honor) que conducía los negocios ilegales, pero que solo fue tocado simbólicamente en su fortuna personal. Dicha jueza dice: *Por costumbre utilizamos las palabras corrupción o delito financiero. Yo hablaré más bien de impunidad; una forma de vivir por encima de la ley, porque se es más fuerte que la ley* (Joly, 2003). Casos similares fueron o son los de Banesto, o Enron o AIG o Lehmann Brothers, o Magdoff por citar solo algunos de actualidad con el manejo de los fondos especulativos; sus ejecutivos son premiados por sus empresas con sumas millonarias pagadas por los pequeños inversionistas y demás ciudadanos comunes damnificados; frente a la debacle amenazan con la quiebra de sus empresas que producirán efectos como el desempleo y legitiman así su reclamo del auxilio de fondos públicos. Los salarios de los ejecutivos de empresas que cotizan en el Dow Jones crecen a tasas superiores a los beneficios de las compañías que dirigen y así, los principales funcionarios ejecutivos de 30 compañías del Dow Jones ganaron 456 millones de euros en el años 2006. Algunos ejemplos: uno de ellos, Edward Whitacre de la empresa AT&T ganó 44.521.205 euros en 2006 y otro de Goldman Sachs, Lloyd C. Blankfein 40.781.686 euros, o E.Stanley O'Neal de Merryll Lynch 35.190.615¹⁴ y sigue una larga lista. La gran corrupción que expresan los DEO genera "impunidad soberana" porque solo los impunes pueden realizar importantes DEO, casi una tautología.

Diversas formas de políticas neoliberales aplicadas para gobernar la conducta de los hombres (Foucault, 1976) desde el último tercio del siglo XX lograron disciplinar e integrar culturalmente a sectores socialmente desfavorecidos al mismo tiempo que los mantienen en su exclusión social

(Young, 2003; 2008); así también fueron neutralizando la conflictividad política que reinara en parte del siglo XX, no obstante que las estadísticas delictivas muestran que los delitos contra la propiedad ascienden a no menos de 75 % de ellos; ¿puede interpretarse este persistente fenómeno delictivo también como formas de resistencia “política” al orden social impuesto?

Alejado de toda retórica que siempre se invoca para clausurar una reflexión crítica, considero que

el sistema penal no persigue la justicia; forma parte de las políticas de gobierno y se gestiona, como vimos, para preservar el orden social. Mientras el “estado de derecho” es invocado por los poderosos para seguir gobernando la “sociedad”, el “estado de excepción” ha sido y es en los hechos el paradigma de gobierno (Agamben, 2003). Pero, acaso la utopía de que la ley pueda limitar al poder no forma parte del imaginario colectivo? Como recordara Borges en “El libro de arena”: *Utopía*, voz griega cuyo significado es *no hay tal lugar*.

1. Engels escribía a Marx el 7 de octubre de 1858: “El proletariado inglés se va a aburguesando de hecho cada día más; por lo que se ve, esta nación, la más burguesa de todas, aspira a tener, en resumidas cuentas, al lado de la burguesía, una aristocracia burguesa y un proletariado burgués. Naturalmente, por parte de una nación que explota al mundo entero, esto es, hasta cierto punto, lógico”. También Engels en el Prefacio a *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (varias ediciones) dice: “No cabe duda de que la situación de estos obreros ha mejorado considerablemente desde 1848; la mejor prueba de ello nos la ofrece el que desde ha más de 15 años no solo los patrones están muy satisfechos de ellos, sino también ellos de sus patrones. Constituyen la aristocracia de la clase obrera” y se refiere a las grandes corporaciones sindicales (tradeuniones)... pero sigue diciendo: “En cuanto a las grandes masas obreras el estado de miseria e inseguridad en que viven ahora es tan malo como siempre o incluso peor”.
2. Michels, junto con Wilfredo Pareto por “la teoría de la circulación de las elites” y Gaetano Mosca por la “teoría de clase política”, son considerados los críticos más fuertes a la realidad del sistema de representación política democrática.
3. Al respecto, ver Pierre Rosenvallon (1995) en el que hace un recorrido histórico sobre el concepto de seguridad social ligado a las políticas estatales para la reducción de incertidumbres y un diagnóstico sobre los nuevos desafíos del progreso social. También Claus Offe (1995).
4. Borges se refiere en este relato a Irlanda y sus luchas contra el Imperio Británico.
5. Recordemos que en la primer guerra mundial los parlamentarios obreros votaron otorgar créditos para la guerra a sus respectivos gobiernos, y al respecto V. I. Lenin (1996) escribió *La Bancarrota de la 2da. Internacional*.
6. Esto no deviene tanto del poder del Ejecutivo como de la conformación facciosa de los parlamentos en el que los partidos políticos han posibilitado con sus ideologías identificadoras inexistentes o debilitadas.
7. Una descripción y análisis tan real como inquietante se le ha atribuido a Marcos Camacho (Marcola) jefe de la organización delictiva “Primer Comando Capital”, preso en una cárcel del Estado de Sao Paulo en Brasil,...yo soy una señal de estos tiempos. Yo era pobre e invisible. Ustedes nunca me miraron durante décadas y antiguamente era fácil resolver el problema de la miseria. El diagnóstico era obvio: migración rural, desnivel de renta, pocas villas miseria, discretas periferias; la solución nunca aparecía... ¿Qué hicieron? Nada. ¿El Gobierno Federal alguna vez reservó algún presupuesto para nosotros? Nosotros sólo éramos noticia en los derrumbes de las villas en las montañas o en la música romántica sobre “la belleza de esas montañas al amanecer”, esas cosas... Ahora estamos ricos con la multinacional de la droga. Y ustedes se están muriendo de miedo. Nosotros somos el inicio tardío de vuestra conciencia social... No hay más proletarios, o infelices, o explotados. Hay una tercera cosa creciendo allí afuera, cultivada en el barro, educándose en el más absoluto analfabetismo, diplomándose en las cárceles, como un monstruo Alien escondido en los rincones de la ciudad...”
8. La naturaleza de lo legal-illegal en los negocios está referida a actividades que pueden ser secuenciales o conjuntas.
9. Que el sistema penal ha sido creado e institucionalizado para gobernar, es una idea fundamental en la obra de Michel Foucault.
10. Uno de los grandes poetas argentinos, Raul Gonzalez Tuñón en su poema “Las Ladrones” dice de manera costumbrista e irónica: Ven a verlos por la mañana/con la gorra hasta las orejas/han desvalijado a las viejas/del Asilo de las Hermanas/dilapidarán sus dineros/con mujeres y malandrinos/en pocilgas y merenderos/en milongas y clandestinos /...y son humanos,inhumanos/fatalistas, sentimentales/y canallas como cristianos/... Desde hace algunos años diferentes gobiernos en Argentina promueven conformar un Mapa de la Inseguridad por medio de la denuncia de los propios ciudadanos: “En el clubhouse del Hugh Fortune Golf & Country de Benavidez, todos los domingos se reúnen funcionarios con empresarios y banqueros para repartirse fondos públicos y proyectar futuras estafas al Estado. Hice la denuncia a la policía, pero me contestan que ellos están para ocuparse de los delincuentes. Fernanda.” En “Barcelona” n° 152, una revista quincenal de ficción y humor político.
11. Expresiones de esto son hechos que aparecen totalmente magnificados como ser el de la “seguridad personal” o el “problema de la droga” problemas que seguramente son un epifenómeno de cuestiones más estructurales.
12. Es ilustrativa la “bushada” de George W.Bush en 2005 siendo presidente de EEUU: “Déjeme decirlo bien claro, la gente pobre no necesariamente es asesina. Que uno no sea rico no quiere decir que sea asesino”.
13. “En todas las culturas del mundo se empieza siempre con las armas”. J.L.Borges (1980).
14. Sección Economía de *El País* (España) 6 de mayo 2007.

Referencias bibliográficas

- AGAMBEN, G. **Estado de Excepción**. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2004.
- BECCARIA, C. **De los delitos y las penas**. Barcelona: Planeta, 1986.
- BENJAMÍN, W. **Para una crítica de la violencia**. Buenos Aires: Ed. Leviatan, 1995.
- BORGES, J. L. **El palabrista**. Madrid: Letra viva, 1980.
- _____. La forma de la espada. **Artificios**. Madrid: Alianza Cien., 1995.
- CÁRCOVA, C. M. **Derecho, política y magistratura**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1996.
- CASTEL, R. **La inseguridad social**. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2006.
- _____. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- COHEN, S. **Visiones del control social**. Barcelona: PPU, 1985.
- DURKHEIM, E. **La división social del trabajo**. Barcelona: Planeta, 1994.
- _____. **Las reglas del método sociológico**. Buenos Aires: Ed. La Pléyade, 1976.
- _____. La evolución de dos leyes penales. **Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales**, Santa Fe, Ediciones UNL, 2003.
- FOUCAULT, M. **Defender a la sociedad**. Buenos Aires: FCE, 2000.
- _____. **El nacimiento de la biopolítica**. Buenos Aires: FCE, 2007.
- _____. **El pensamiento del afuera**. Valencia: Pre-textos, 2001.
- _____. **La verdad y las formas jurídicas**. Barcelona: Gedisa, 1980.
- _____. **Seguridad, territorio, población**. Buenos Aires: FCE, 2006.
- _____. Sobre la justicia popular. Debate con los maos. **Micofísica del poder**. Madrid: La Piqueta, 1978.
- _____. **Vigilar y castigar**. México: Siglo XXI editores, 1976.
- GIRARD, R. **La violencia y lo sagrado**. Barcelona: Anagrama, 1995.
- GUTIERREZ, M. H. **La necesidad social de castigar**. Buenos Aires: Fabián de Plácido editor, 2006.
- HARRIS, M. **Vacas, cerdos, guerras y brujas**. Los enigmas de la cultura. Madrid: Alianza Editorial, 1980.
- HOBBSWABN, E. **Historia del siglo XX**. Barcelona: Crítica Grijalbo, 1996.
- JOLY, E. **Impunidad**. La corrupción en las entrañas del poder. Buenos Aires, FCE, 2003.
- KAWACHI, I. et al. Social capital, income inequality and morality. **American Journal of Public Health**, 87 (1): 491-98, 1997.
- LENIN, V. I. **La bancarrota de la 2da. Internacional**. Montevideo: Ed. Pueblos Unidos, 1966.
- LUHMANN, N. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- MARÍ, E. **La teoría de las ficciones**. Buenos Aires; Eudeba, 2002.
- MARX, C.; ENGELS, F. **Manifiesto comunista**. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori, 1998.
- MELOSSI, D. **El estado del control social**. México: Siglo XXI editores, 1992.

MERTON, R. K. **Teoría y estructura sociales**. México: FCE, 1968.

MICHELS, R. **Los partidos políticos**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1971.

OFFE, C. Un diseño no productivista para las políticas sociales. **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano**. Barcelona: Miño y Davila Editores, 1995.

OTTO, R.; KIRCHHEIMER, G. **Pena y estructura social**. Bogotá: Temis, 1983.

PEGORARO, J. S. **Corrupción, impunidad y sistema penal**. México: INACIPE, 2005.

_____. El lazo social del delito. **Sociales**, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, n. 22, 2003.

_____. La construcción social del poder de castigar. **Alter**. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, México, 2006.

_____. La necesidad de Jano: teoría sociológica y delito organizado. **Encrucijadas**, Universidad de Buenos Aires, n. 19, mayo 2002.

_____. Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad. **En Delito y Sociedad. Revista**

de Ciencias Sociales, Buenos Aires, n. 10, 1997.

POLANYI, K. **La gran transformación**. Buenos Aires: FCE, 1992.

RESTA, E. **La certeza y la esperanza. Ensayos sobre el derecho y la violencia**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

ROSENVALLON, P. **La nueva cuestión social**. Buenos Aires: Ed. Manantiales, 1995.

RUIZ, A. E. **Idas y vueltas**. Por una teoría crítica del derecho. Del Puerto: Fac.de Derecho-UBA-Ed., 2001.

VICENÇ, N. **Crecimiento económico, desigualdades sociales y calidad de vida**. Universitat Pompeu Fabra y The Johns Hopkins University, presentado en "Primer Encuentro sobre Economía Política "Crecimiento económico, desigualdades sociales y distribución de la renta", León (España) 21-22 de septiembre 2006.

YOUNG, J. **La sociedad excluyente**. Madrid: Marcial Pons, 2003.

YOUNG, J. Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la trasgresión. **Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales**, Santa Fe, . 25, 2008.

Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social

Juan S. Pegoraro

Resumo

Os vaivens do controle social e a ordem normativa na realidade social

O trabalho aborda as mudanças produzidas nas últimas décadas nas políticas penais, em particular devido ao uso da insegurança como instrumento de governança que, longe de ser conjurado, é “governamentalizado” para preservar e reproduzir a ordem social. Nesse sentido, a insegurança atinge áreas como emprego, moradia, educação, saúde e segurança social, pelo uso de políticas específicas, juntamente com uma distribuição de renda desigual. De tal maneira, a insegurança pessoal gerada pelos crimes contra as pessoas e contra a propriedade é utilizada como meio para aumentar o alarme social a partir do medo que provocam, tendo como consequência uma maior resignação política e uma aceitação dessa ordem social desigual.

Palavras-chave: Política penal. Crime econômico. Impunidade social.

Abstract

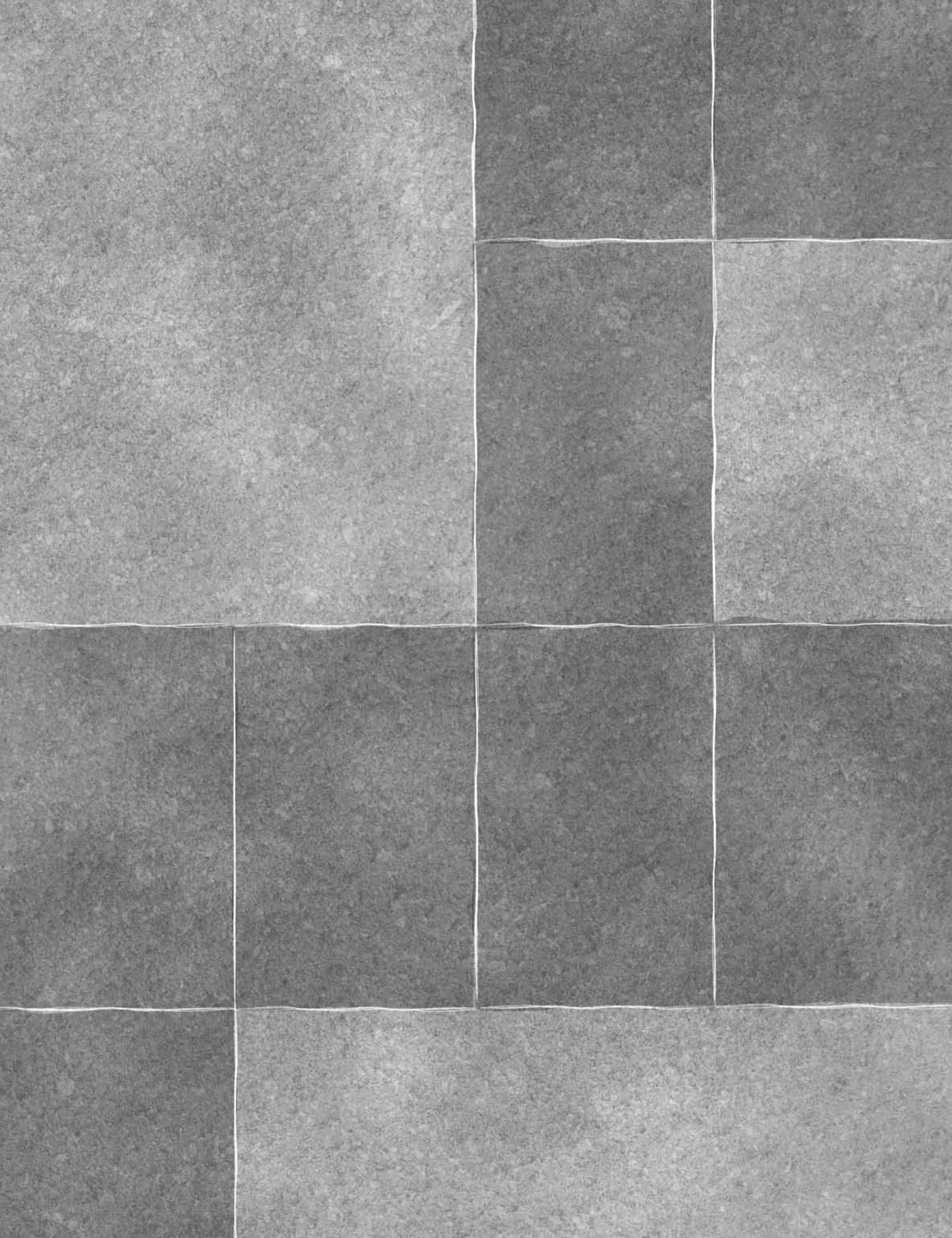
Changes in social control and the normative order in social reality

This paper is about the criminal penal policy changes that have occurred in the last few decades, in particular those stemming from the use of insecurity for governance purposes. Insecurity, rather than being prevented, is institutionalized in order to preserve and perpetuate social order. In this respect, insecurity is made to penetrate into the realms of work, housing, education, health and social security by means of policies leading to both insecurity in these areas and a more unequal income distribution. Therefore, personal insecurity arising from crimes against people and property are used to raise social distress as a result of higher fear levels. Consequently, political submission increases and an unequal social order is more readily accepted.

Keywords: Penal policy. Economic crime. Social impunity.

Fecha de recepción: 07/04/09

Fecha de aprobación: 25/11/09



Juventud y violencia: nuevas exigencias a la educación y la seguridad públicas

Robson Sávio Reis Souza

Robson Sávio Reis Souza es filósofo (Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais); especialista en estudios de criminalidad y seguridad pública por la Universidad Federal de Minas Gerais; especialista en teoría y práctica de la comunicación social por la Universidad de São Francisco (São Paulo); tiene maestría en Administración Pública: Gestión de Políticas Sociales, por la Escuela de Gobierno de la Fundación João Pinheiro; es también investigador del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública, de la Universidad Federal de Minas Gerais; profesor de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais; coordinador del Núcleo de Estudios Sociopolíticos (Nesp/Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais), y coordinador del Núcleo de Derechos Humanos (Proex/ Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais).

 robson@crisp.ufmg.br

Ângela Maria Dias Nogueira Souza

Ângela Maria Dias Nogueira Souza es pedagoga por la Universidad Federal de Minas Gerais, especialista en políticas públicas para la juventud, por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, y supervisora metodológica del Programa Sigue Vivo de la Superintendencia de Prevención de la Criminalidad, de la Secretaría de Estado de Defensa Social de Minas Gerais.

 angelamdns@yahoo.com.br

Resumen

El artículo hace un breve análisis de las nuevas exigencias que configuran el papel de la escuela, particularmente en sectores sociales violentos, tratando esta cuestión por medio de un estudio de caso y apuntando que no debe ratificarse un prejuicio del sentido común que afirma que los jóvenes son un problema. Los jóvenes de las periferias con altos índices de violencia de las grandes ciudades brasileñas enfrentan multitud de desafíos que les impiden ejercer su ciudadanía. Por lo tanto, la función de las políticas públicas, incluyendo la escuela pública, es la de ayudarlos para que puedan vencer los obstáculos y disfrutar plenamente de sus derechos de ciudadanos.

Palabras clave

Violencia y criminalidad. Escuela y violencia. Políticas públicas de prevención de La criminalidad. Delincuencia juvenil.

La violencia en Brasil, en especial la criminalidad violenta,¹ ha crecido mucho en los últimos años. Varios estudios han comprobado, sistemáticamente, que los jóvenes son las principales víctimas de este tipo de violencia. La escasez de políticas públicas destinadas a este segmento de la población, el gran número de armas disponibles (y sin control por parte del Estado) y la condensación del tráfico de drogas, principalmente en las periferias de las grandes ciudades, son factores que contribuyen a que los jóvenes acaben convirtiéndose en víctimas. Los citados ingredientes acoplados son los causantes de los altos índices de letalidad en este segmento de la población.²

Fernandes (2004) corrobora el argumento de que los jóvenes se encuentran entre las principales víctimas de la violencia en Brasil y el número de víctimas dentro de ese grupo etario, en las grandes ciudades brasileñas, aparece entre los más altos del mundo. El autor aún añade otro dato: la baja escolaridad de esos jóvenes.³

La violencia afecta a todas las clases sociales. Eso fue lo que demostró, por ejemplo, una investigación sobre víctimas llevada a cabo por el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (Crisp/Universidad Federal de Minas Gerais), en Belo Horizonte, en 2002. La investigación apuntó que esta ciudad era la capital brasileña donde más insegura se sentía la gente. “La población de Belo Horizonte sufre con la violencia objetiva, que llamamos de violencia

real, y con la violencia subjetiva, que llamamos de violencia sentida”.⁴

Según Soares (2004, p. 131), para comprender la cuestión de la violencia, es necesario contextualizarla, de acuerdo con el tiempo, la historia, la política y la cultura local de la sociedad.

Varios son los matices de la criminalidad y sus manifestaciones varían conforme las regiones del país y de los estados. Brasil es tan diverso que ninguna generalización se sostiene. Su multiplicidad también lo hace refractario a soluciones uniformes.

Silva (2004, p. 292) apunta otro elemento para la discusión de la violencia urbana, lo que denomina de “sociabilidad violenta”. Cree que la violencia urbana no es un simple sinónimo de crimen común ni de violencia en general.

Se trata, por lo tanto, de una construcción simbólica que destaca y se centra en aspectos de las relaciones sociales que los agentes consideran relevantes, en función de los cuales construyen un sentido y orientan sus acciones.

En opinión de este autor, la sociabilidad violenta afecta más específicamente a los habitantes de los barrios de chabolas o “favelas”, en virtud de la forma urbana típica de esos lugares,

en general muy densos y con trazados viaarios precarios, dificultando el acceso de personas no familiarizadas con ellos y, por lo tanto, favoreciendo el control de los agen-

tes que logren establecerse en ellos (SILVA, 2004, p. 24).

Se observa que Silva (2004) llama la atención sobre procesos simbólicos subyacentes a las relaciones intersubjetivas violentas. Sin embargo, Misse (1999) presenta algunos contrapuntos acerca de ese enfoque. Específicamente sobre el tema de la “sociabilidad violenta”, el autor afirma que la criminalidad urbana no sería el mejor lugar para definir esa sociabilidad:

como es mejor no dejarse engañar por la punta del iceberg, sería mejor realizar inversiones en las fracturas de la sociabilidad anteriormente alcanzada (años 30-70), principalmente en la relación de los ‘ricos’ con la sociedad en su conjunto. El creciente cierre de la sociabilidad cotidiana entre ricos y clase media y entre éstos y la masa de pobres (revelada por la ausencia de áreas comunes de encuentros sociales entre las clases o por la segregación, cada vez mayor) parece más prometedora. Al final, la sociabilidad violenta depende de la conversión en objeto del otro (MISSE, 1999, p. 12).

Se añaden a esas puntualizaciones datos de una investigación divulgada en agosto de 2009 por el Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (en colaboración con Unicef, la Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República y la organización no gubernamental Observatorio de Favelas).⁵ Esta investigación pronostica que el número de muertos en la franja etaria entre 14 y 19 años llegará a 33.504 entre 2006 y 2012, con la mitad de esos crímenes teniendo lugar en las capitales. La probabilidad de que un joven muera por arma de fuego es tres veces mayor en comparación con otras armas.

También de acuerdo con la investigación, la media de adolescentes asesinados en Brasil antes de cumplir los 19 años es de 2,03 para cada grupo de mil. El número es preocupante, dado que, en una sociedad poco violenta, ese índice debería presentar valores próximos a cero.

El estudio realizado en 267 municipios brasileños con más de 100.000 habitantes revela, también, la disparidad entre las condiciones de seguridad en las diferentes regiones del país. En el 34% de los municipios investigados, el IHA (Índice de Homicidios en la Adolescencia) fue inferior a un adolescente asesinado para cada grupo de mil. Cerca del 20% de las ciudades obtuvieron valores superiores a tres jóvenes muertos por cada mil habitantes. Ello significa que, en tesis, uno de cada 500 adolescentes brasileños será asesinado antes de cumplir 19 años.

Teniendo como referencia el año de 2006, el municipio con el peor resultado fue Foz do Iguaçu (PR), donde el IHA era de 9,7. Minas Gerais ocupaba el segundo lugar en el *ranking*, con Governador Valadares registrando un índice de 8,5 adolescentes muertos por cada grupo de mil. Betim, Ibirité, Contagem y Ribeirão das Neves, ciudades de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, también figuraron entre los 20 municipios con mayores índices de mortandad adolescente.

Entre las capitales, Maceió y Recife lideraban el *ranking* de homicidios entre adolescentes, ambas con una media de 6,0 jóvenes muertos por cada mil, pero los índices de homicidios de adolescentes en las regiones metropolitanas de Río de Janeiro y Belo Horizonte fueron consideradas, por los investigadores, muy altas.

Por último, el estudio muestra que la probabilidad de convertirse en víctima de homicidio es casi 12 veces mayor para los hombres, que la población negra es la que más sufre con la violencia y que el riesgo de que un joven negro muera asesinado es 2,6 veces mayor en relación con un blanco.⁶

Teniendo en cuenta otros indicadores que presentan concentración de muertes en la franja etaria de 14 a 29 años, como, por ejemplo, las muertes de jóvenes en accidente de tráfico, se puede llegar a la conclusión de que Brasil tiene una deuda social enorme con los adolescentes y los jóvenes. Solamente un 26% de las muertes de los adolescentes son por causas naturales, mientras que el restante 74% deriva de múltiples factores, como accidentes, peleas banales, acción policial inadecuada, implicación en tráfico de drogas o exclusión social (SOUZA, 2009).

Algunos investigadores, como Soares (2004), Fernandes (2004) y Beato Filho y Souza (2003), defienden que las políticas públicas de enfrentamiento a la violencia deben dirigirse a la población joven de los barrios más pobres. A pesar de argumentar que no hay relación directa entre pobreza y criminalidad, hay estudiosos que afirman que algunos factores existentes en estos locales contribuyen al aumento de la violencia, como pueden ser el desempleo, el tráfico de armas y drogas y la falta de políticas públicas en los ámbitos de educación, sanidad, ocio y planificación familiar o servicios de apoyo a las familias.

Los barrios pobres, a su vez, llenos de recursos humanos y culturales, activos en el trabajo y en el consumo, cada vez más conscientes de sus derechos, se encuentran, aún con todo, privados de bienes públicos y de capital social. Se convierten consecuentemente en más vul-

nerables al crecimiento de dominios armados paralelos (FERNANDES, 2004, p. 262).

Sin embargo, Arroyo (2004) alerta: antes de condenar a los jóvenes es necesario comprender la sociedad en la cual esos jóvenes viven. Las violencias practicadas por niños, adolescentes y jóvenes asustan a la sociedad porque molestan al imaginario personal y social.

No es el locus donde se da la violencia lo que nos asusta, sino los sujetos. Esos sujetos infantiles. Ver y convivir con adultos violentos es normal. Padres violentos, compañeros violentos, jefes de gobierno y de Pentágonos usando la violencia preventiva, matando inocentes o prejuizados como culpables sin juicio... Todo de acuerdo con 'la moral' de los adultos. Sin embargo, niños violentos, allá donde estén, en casa, en la calle, en las escuelas, asustan y representan una amenaza. No porque amenacen más que los adultos, sino porque amenazan a los imaginarios sociales, colectivos, pedagógicos y docentes sobre la infancia-adolescencia (ARROYO, 2004, p. 4).

Este autor considera importante vencer la concepción dualista de ángeles y demonios que se tiene sobre los niños, adolescentes y jóvenes, pues esta paradoja impide verlos como sujetos reales, con complejas trayectorias existenciales.

Juventudes: breves consideraciones

Para comprender el concepto de juventud es importante analizarlo en un contexto histórico y sociocultural, considerando los aspectos económicos, las transformaciones socio-demográficas, la clase social y las características de aquellos que no son jóvenes en el campo de

las interacciones sociales, es decir, los fenómenos característicos de la sociedad en general (ARCE, 1999).

Según Ariès (apud PERALVA, 1997), la cristalización social de las edades estuvo propiciada por las transformaciones en el ámbito de la familia, de la escuela y del trabajo. Con la separación entre el espacio familiar y el mundo exterior, el niño se torna objeto de un proyecto educativo de socialización que requiere también su exclusión del mundo del trabajo. A pesar de que el término “infancia” haya sido reconocido en otros tiempos y sociedades como objeto de la acción educativa, el vínculo social entre las edades es una configuración propia de la experiencia moderna.

Para Eisenstadt (apud ABRAMO, 1997), el concepto ternario del ciclo de vida (infancia, juventud y fase adulta) es universal. Sin embargo, cada sociedad tiene un modo específico de definir esas etapas y de conferirles significados propios, que no siempre dan lugar a la constitución de grupos etarios homogéneos. Esto ocurre en las sociedades modernas que están regidas por valores universalistas, en las cuales la socialización de la familia no es suficiente para la integración del individuo en la sociedad. En estas sociedades, la transición a la vida adulta está obstaculizada por varios factores: la división del trabajo, la especialización económica, la segregación de la familia y la profundización en los valores universalistas.

La condición juvenil estuvo representada primeramente por las clases altas. Las expresiones juveniles de las clases populares no estaban reconocidas en tanto que movimientos juveniles. A los jóvenes de las clases populares se les denominaba delincuentes desocupados y trabajadores.

Fueron algunas transformaciones del siglo XX como el crecimiento de la población; la urbanización; el crecimiento económico de posguerra; la expansión y la decadencia de la clase media; el desarrollo de los medios de comunicación y la segregación socio-espacial los que hicieron emerger a la juventud de la clase media y, posteriormente, a la juventud de las clases populares de los barrios pobres y de chabolas.

La idea de clase desviante, identificada con los (jóvenes) pobres, adquirió nuevos contornos, pasando a ser un problema de toda una generación (de los jóvenes pobres y ricos). Poco a poco, la sociedad va aceptando con cierta normalidad los dilemas de una juventud crítica, portadora de transformaciones, capaz de transformar idealismo en realismo y de romper con las estructuras sociales vigentes.

Para comprender a la juventud del siglo XXI, es necesario deconstruir este modelo de juventud idealizado por el mundo adulto burgués, forjado a partir del proyecto ilustrado, sirviéndose del discurso evolucionista. Contemporáneamente, las transformaciones generadas por la experiencia con el tiempo y el espacio contribuyeron a que nuevas formas de juventud se hiciesen visibles y presentes, principalmente en el campo de la cultura.

Herschmann (1997) apunta que la juventud contemporánea es fruto de una sociedad que convive con la fragmentación y la pluralidad, reflejo del proceso de modernización causado por el capitalismo globalizado. El autor afirma que en Brasil, en estos últimos tiempos, tuvieron lugar varios cambios culturales, fruto de la insatisfacción de la sociedad con la socialdemocracia que no consiguió cumplir dos de sus objetivos fun-

damentales: la consolidación de la ciudadanía y la mejora de las condiciones de vida de la población. La falta de proyectos nacionales con propuestas capaces de responder a los anhelos de los jóvenes de las clases populares los llevó a limitarse en sus espacios de invisibilidad, tornándolos, desde el punto de vista de la sociedad, sujetos de identificación estereotipada y condenatoria.

Sin embargo, este contexto social posibilitó el surgimiento de un tipo de estructura que acerca ciudadanía, comunicación de masas y consumo. Este proceso de homogeneización/fragmentación es el resultado de la dinámica cultural contemporánea, desencadenada por el capitalismo transnacional y por la imposibilidad de realización de las utopías modernas. Esto no significa el fin de lo social y de lo político, sino la construcción de algo nuevo en un contexto en el cual las diferencias y los procesos de homogeneización se encuentran en negociación permanente.

El *funk* brasileño y el *hip-hop* son ejemplos de esa fragmentación/pluralidad. Los integrantes de estos movimientos ocupan una posición marginal y, al mismo tiempo, central en la cultura brasileña y, aunque estigmatizados y excluidos, están en sintonía con la era de la globalización. Consiguen visibilidad y representación en un terreno demarcado, paradójicamente, por exclusión e integración, siendo, por lo tanto, espacios de re-significación de los jóvenes de las periferias y de los barrios de chabolas.

Finalmente, hay que considerar la complejidad de construir un concepto de juventud que sea capaz de abarcar toda su heterogeneidad. En este sentido, Sposito y Carrano (2003) y Dayrell (2005) prefieren trabajar con una noción de ju-

ventud desde la óptica de la diversidad, utilizando el término en plural, o sea, juventudes (terminología también rebatida por algunos estudiosos, por la imprecisión del término y la simplificación que entraña de la heterogeneidad juvenil).

La juventud constituye un momento determinado, pero no se reduce a un pasaje, asumiendo una importancia en sí mismo. Todo ese proceso está influido por el medio social concreto en el cual se desarrolla y por la calidad de los intercambios que éste proporciona (DAYRELL, 2005, p. 34).

Las cuestiones de la juventud entraron en la agenda social de Brasil en calidad de política pública en los últimos años (CAMARANO; MELLO, 2006), debido, principalmente, al temor de la explosión demográfica. Se percibe que casi un 30% de la población brasileña se encuentra en la franja etaria entre 14 y 20 años. Y en este contexto,

se fueron sumando nuevas cuestiones al debate sobre la juventud, tales como la inestabilidad y la precariedad en la inserción en el mercado de trabajo; la inestabilidad de las relaciones afectivas; la violencia en las grandes ciudades; los índices crecientes prevalentes sobre la mortalidad por enfermedades de transmisión sexual, en especial el SIDA (CAMARANO; MELLO, 2006, p. 13).

Para estos autores, la discusión en torno a la juventud aún se caracteriza por aspectos negativos, lo que ha llevado a una concentración de la crisis social en los jóvenes. Esta concentración se reflejó de alguna forma al final de la década de los 90 y principio de los años 2000, cuando comenzaron a surgir los programas dedicados a la población joven, involucrando a varias entidades de la sociedad civil en colaboración con el poder

Ejecutivo en los tres niveles de gobierno (federal, de los estados y municipal), en una tentativa de crear políticas públicas para esta población (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Programa Sigue Vivo: un trabajo articulado en red

En 2002, a partir de un análisis detallado de la criminalidad en Belo Horizonte, se abrió, bajo la coordinación del Crisp (Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública), una discusión para la construcción de una metodología de trabajo, con vistas a reducir el número de homicidios entre los jóvenes de 14 a 24 años de edad de las zonas más violentas de Belo Horizonte. Fue elaborado, entonces, el proyecto de “Control de Homicidios”, denominado posteriormente “Sigue Vivo”, con acciones de prevención concentrada y represión cualificada, por medio del método de soluciones de problemas.

Este proyecto se inició, como experiencia piloto, en el Aglomerado del Morro das Pedras, en la zona oeste de Belo Horizonte, y fue institucionalizado por el gobierno de Minas Gerais, en 2003, que lo elevó a la condición de política pública, por medio del Decreto nº 43.334/03.

El programa opera en dos niveles de acción: intervención estratégica y protección social. Esta última prioriza una acción en la movilización comunitaria, en la articulación de los servicios locales y en la atención a los jóvenes.⁷

Se da prioridad a las acciones de movilización y articulación de los grupos de diversas áreas –educación, sanidad, deportes, cultura, asistencia social, asociaciones y habitantes de la comuni-

dad–, para que contribuyan con acciones de prevención de la criminalidad de forma más organizada y sistemática. La propuesta es que estos frentes de trabajo puedan crear oportunidades para que los jóvenes construyan una alternativa de vida que no sea por las vías de la violencia. El trabajo de movilización comunitaria tiene como directriz la búsqueda de soluciones colectivas para los problemas de la criminalidad local. A partir de la interacción entre agentes diversos, se crea una estructura en red que posibilita la potenciación de recursos, equipamientos e iniciativas sociales.

El principal objetivo del programa es dialogar con los jóvenes que están en el mundo de la delincuencia y, a partir de ahí, construir posibles acciones de inclusión en las instituciones encargadas de la ejecución de políticas públicas que les son de derecho: de educación, de sanidad, de inclusión productiva, de ocio, de deporte, etc.

El trabajo con los jóvenes lo realizan los ponentes y técnicos (del programa) por medio de la realización de talleres, proyectos locales, atención psicosocial, orientaciones y seguimientos diversos.

Además del trabajo con los jóvenes, se proponen la articulación comunitaria y la creación de redes locales de protección social (con escuelas, centros de salud y demás proyectos). Para alcanzar los resultados, el programa realiza reuniones y debates con la comunidad local para tratar los problemas enfrentados por los jóvenes en la conquista de sus derechos y para divulgar las acciones positivas, principalmente las ligadas a la producción cultural (que son generalmente vistas por las comunidades locales y la sociedad en general como algo sin valor, una cultura subalterna que no es digna de reconocimiento).

Breve estudio de caso: ¿cómo se maneja la escuela con la violencia?

Durante la implantación del programa, los profesionales de los Núcleos de Prevención de la Criminalidad (del Sigue Vivo) procuran conocer a los jóvenes y dialogar con ellos, con la comunidad y con las instituciones, elaborando un diagnóstico sobre la dinámica de la violencia local. Comprueban, igualmente, cómo se manejan esas instituciones con la cuestión de la violencia y con los jóvenes infractores.

Elaborado el diagnóstico inicial, se les invita a las instituciones y líderes comunitarios a participar en el curso de “Gestores Locales de Seguridad”, que es un importante instrumento de diálogo entre las instituciones y la comunidad. Este curso de capacitación tiene como objetivo la discusión sobre la nueva concepción de seguridad pública, y pretende presentar la seguridad como un derecho de todos, o sea, como responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y no solamente como un “caso de policía”. Se pretende, asimismo, entender las cuestiones de violencia en toda su amplitud y complejidad, para que pueda tratarse el tema de la criminalidad local y, a partir de esas discusiones, sensibilizar a la comunidad y a los representantes de las instituciones locales para que participen en las actividades del programa. Al final del curso se confecciona el “Plan local de seguridad”, con las acciones conjuntas que han elaborado colectivamente la comunidad, las instituciones asociadas y los profesionales de los núcleos de prevención.

Uno de los objetivos del programa Sigue Vivo es incluir en las políticas públicas locales a los jóvenes envueltos en la delincuencia. Con

las escuelas, la propuesta es específicamente de sensibilización para que estas instituciones públicas acojan a los jóvenes que se encuentran excluidos del sistema educativo, en su mayoría porque se involucraron en algún problema de indisciplina y/o violencia.

A continuación se presenta un análisis sintético del trabajo de intervención en una escuela ubicada en un espacio donde funciona el Núcleo de Prevención de la Criminalidad, en la zona del barrio Ribeiro de Abreu, en Belo Horizonte.

Para trabajar con las escuelas, los profesionales del programa recurren a las teorías de Bernard Charlot sobre la violencia en la escuela, porque, además de trabajar conceptos fundamentales, el autor delinea una manera para enfrentar el problema.

Charlot (2005) distingue las varias formas de manifestación de la violencia en el ambiente escolar.⁸ De este modo, el término “violencia en la escuela” se refiere a las violencias que tienen lugar dentro de la institución escolar, pero que no están ligadas a sus actividades, tales como robos, invasiones y ajustes de cuentas entre grupos rivales. En este caso, la escuela es tan solo el lugar donde ocurre la violencia. En cambio, la “violencia a/contra la escuela” es aquella ligada a la naturaleza y a las actividades de la institución educativa. Tiene lugar cuando los alumnos provocan incendios y agreden a los profesores, por ejemplo, es decir, es la violencia contra la institución o lo que ésta representa. Se debe considerar igualmente la “violencia de la escuela”, es decir, la violencia institucional simbólica: cómo define la institución escolar, por ejemplo, los modos de composición de las clases, las formas autoritarias de atribución de notas, etc.

Para este autor, la escuela posee un amplio margen de acción en relación con las violencias de la y a/contra la escuela. Sin embargo, si la institución tiene pocos recursos para solucionar los problemas de violencia que no están ligados a las actividades de la institución, o sea, si la violencia viene de fuera, se debe buscar la ayuda de otras agencias públicas.

Apoyándonos en esas distinciones, retomemos el caso en análisis. A pesar de la invitación a todas las instituciones escolares para participar del curso de gestores, los representantes de una escuela de la zona no participaron en ninguno de los encuentros. Coincidentemente, esta institución fue muy citada por la comunidad y por los jóvenes por presentar varios relatos de violencia. Este hecho exigió del equipo del Núcleo de Prevención de la Criminalidad local una estrategia para incluir a la escuela en las discusiones y acciones de prevención (de la violencia local).

Se hicieron varias reuniones con los jóvenes, los profesores, la comunidad y la directiva del centro, con el objetivo de entender el problema de la violencia en la escuela y elaborar estrategias de acciones conjuntas, que pudiesen ser ejecutadas por los profesionales de la educación, la comunidad, los asociados y los técnicos encargados de las acciones del programa en la zona.

Los padres y los alumnos relataron que la escuela “era un caos”. Citaron algunos casos de desorden, tales como la falta de luz, de merienda (que la propia escuela debía proporcionar), de agua, de profesores, de material didáctico, además de constantes actos de falta de respeto entre alumnos y profesores, alumnos portando armas y drogas, robos, atracos y hasta la explosión de una bomba en el interior del inmueble.

Los alumnos comentaron que los profesores daban clase solamente “el día que les dejaban”.

Los profesores no tienen autoridad, porque quien manda en la escuela son algunos alumnos que manipulan a los compañeros y a los profesores. El profesor finge que todo va bien y sigue como si nada. Los profesores saben que son traficantes y prefieren no crear ningún tipo de fricción con ellos. (Declaración de alumnos).

Sabiendo de las opiniones de los padres y de los alumnos, los técnicos del programa Sigue Vivo promovieron reuniones con los profesionales de la escuela para oír la versión de todos los involucrados y elaborar un plan de acción.

Los profesionales de la educación (de la escuela) relataron que la institución era “buena”, pero después de algunas invasiones⁹ que tuvieron lugar en la zona cercana a la escuela, los profesores “perdieron el control”.

Los profesores relataron muchos casos de violencia dentro y fuera de la escuela, principalmente en las partes de la mañana y de la tarde, cuando funciona la enseñanza primaria, con casos de alumnos que consumen drogas o trafican con ellas y que también usan armas de fuego (dentro de la escuela). Hablaron de alumnos que están “sentenciados” a morir, que roban y matan y siguen yendo a la escuela sin sufrir ningún tipo de punición. Esos comentarios son “divulgados” dentro de la escuela con cierto recelo y envueltos de misterio, ya que las informaciones precisas no las tiene nadie. Eso aumenta la sensación de inseguridad, cada vez mayor para los profesionales de la educación, que se sienten impotentes ante los problemas que hay que enfrentar.

También según el relato de los profesionales de la educación, los alumnos de los programas sociales¹⁰ “sólo van a la escuela porque se les obliga”.

Algunos son consumidores de drogas y están metidos en el tráfico; también algunos padres les zurren a sus hijos y los arrojan a la escuela, porque necesitan de la asistencia de los hijos a la escuela para continuar cobrando la ayuda de los programas sociales. (Declaración de profesores).

En algunos casos la escuela llama a los padres, a la policía o al Consejo Tutelar. Pero, según los educadores, esas agencias “no saben qué hacer con los adolescentes violentos, principalmente con los consumidores de drogas y los que son violentados por la familia”.

Para los profesores, las causas de los problemas en la escuela eran: privación (material) de las familias, “desestructuración familiar”, y violencia local. En el turno de por la mañana, según el relato de los educadores, había algunos alumnos que consumían *tinner* y, la mayoría de las veces, se ponían muy agresivos y sin condiciones de asistir a las clases.

La escuela no contaba con el apoyo y la participación de las familias. Las medidas que ésta tomaba, cuando surgían casos de violencia, era llamar a la madre que, muchas veces, también estaba alcoholizada o drogada. Se llamaba a la policía, pero tampoco “resolvía el problema” y el Consejo Tutelar, cuando se le comunicaba el incidente, no comparecía.

Los educadores citaron los centros escolares como punto de encuentro de los jóvenes, “que hacen lo que quieren allí dentro, pero la escuela no puede hacer nada porque los alumnos tienen derechos y no pueden ser expulsados”.

Analizando la violencia escolar

Considerando el resultado de investigaciones sobre violencia en las escuelas, como la realizada por el Crisp entre 2003 y 2004, podemos darnos cuenta de, por las características de los lugares donde se encuentran los más diferentes centros escolares (públicos o privados), qué señales físicas o sociales de desorden, así como la presencia de agentes que producen desorden, están asociados a la frecuencia de depredación y otros eventos que generan víctimas. Por lo tanto, la violencia está mucho más relacionada con la desorganización social que con las desventajas económicas.

[la violencia en los centros escolares] se refiere a las características de los lugares donde se encuentran las escuelas. Se observó que las regiones que presentan señales de desorden, así como la presencia de agentes que la producen, están asociadas a la percepción que los alumnos construyen acerca de los niveles de seguridad, del mismo modo que ocurre en la sociedad como un todo. En este sentido, si la escuela poco puede hacer en lo que se refiere a las características de su vecindad es posible un acercamiento a las comunidades, lo que las preservará de eventos violentos. Se sabe que el sentimiento de pertenencia a instituciones, así como el sentimiento de que determinada institución participa en la composición de una comunidad, lleva a un mayor vínculo entre ellas. Ofrecer las escuelas para que se puedan asociar políticamente los miembros de la comunidad externa, o usar sus instalaciones para actividades de ocio, puede traer buenos resultados, incluso en las áreas con presencia más intensa de signos de desorden. Otro punto positivo es la participación efectiva de padres y alumnos en dinámicas extracurriculares, asunto levantado exhaustivamente por los directores de instituciones de enseñanza (CRISP, 2004).

Otro punto destacable en la referida investigación es sobre las consideraciones acerca de la pertinencia de relaciones de asociación entre escuelas y comunidades, independientemente de tratarse de escuelas públicas o privadas. En este contexto, ofrecer las escuelas para que puedan asociarse políticamente los miembros de la comunidad (externa), o usar sus instalaciones para actividades de ocio, puede traer buenos resultados, incluso en las áreas con una presencia más intensa de señales de desorden.

Los eventos violentos no afectan exclusivamente a la percepción de la violencia por parte de los alumnos. Las apreciaciones sobre la violencia también perjudican el comportamiento de todas las personas. En este sentido, dicha percepción puede verse afectada cuando el ciudadano se entera de un evento criminal o delictivo o cuando es víctima de tal; es decir, no es sólo el crimen o delito, sino también el miedo que influye en los comportamientos, actitudes y tomas de decisiones. De este modo, cuando la investigación apunta que casi el 90% de los alumnos (de instituciones públicas y/o privadas) han visto u oído hablar de desentendimientos o injurias en las escuelas y casi el 70% han visto u oído hablar de refriegas en los centros, no fueron contabilizados los eventos en sí, sino el porcentaje de individuos que han presenciado o se han enterado de estos eventos.

En el caso de la escuela en análisis, los profesores relataron que el deterioro de la enseñanza comenzó después de los actos de violencia dentro de la institución. Relacionan este fenómeno con la entrada de algunos alumnos procedentes de familias que instalaron su residencia en un área invadida, cercana a la escuela. En estos planteamientos se nota la dificultad de los profesiona-

les de la institución en considerar a los nuevos alumnos (nuevos residentes en aquel espacio) como sujetos de derecho, y, por lo tanto, como un público a ser atendido por las políticas sociales locales, incluida la educación.

Un análisis más afinado nos lleva a creer que no fueron los alumnos pobres que empezaron a vivir en la comunidad los responsables del aumento de la violencia escolar, como creían los profesores. Por aquel entonces, como indican las investigaciones anteriormente citadas, había una condensación de la criminalidad violenta en varias áreas, incluyendo el lugar donde se encuentra esa escuela. Citando a Schilling (2004), “la violencia quiebra los discursos que estaban listos, preparados, arreglados”, es decir, la violencia instaura un cuestionamiento sobre nuestras certezas e introduce el caos en donde todo parecía estar regido por la “normalidad”, y exige la creación de un nuevo orden capaz de lidiar con estos nuevos lenguajes.

Cuando se analizan las escuelas con altos índices de violencia, se constata una situación de fuerte tensión. Los incidentes se producen en este fondo de tensión social y escolar, en el que un pequeño conflicto puede provocar una explosión. Las fuentes de tensión pueden estar ligadas al estado de la sociedad y del barrio, pero dependen también del grado de acoplamiento de la escuela con ese público y con sus prácticas de enseñanza (CHARLOT, 2005).

Según Velho y Alvito (2000), los cambios ocurridos con la globalización han afectado a los códigos de valores, principalmente a las expectativas de reciprocidad con la difusión de los valores ligados al individualismo y a la impersonalidad. Esos “nuevos” valores conviven hoy con los viejos

códigos, basados en la jerarquía y el clientelismo que la sociedad moderna no ha conseguido liquidar. Pero con un agravante: en relación con los niños, adolescentes y jóvenes brasileños pobres, no tenemos las garantías de varios derechos sociales –factor primordial en una sociedad democrática–. En cualquier cultura y/o sistema social, es necesario que haya una noción compartida de justicia, entendida como un conjunto de creencias y valores que dicen respecto al bienestar individual y social. Sin el establecimiento mínimo de esos valores, se corre el riesgo de la anomización^{11*} de la vida social.

Llamó la atención el hecho de que la educación primaria fuese citada como el periodo que presenta los mayores problemas de violencia. Según una investigación del Observatorio de Chabolas,¹² la mayoría de los adolescentes (57,4%) ingresó a la actividad del tráfico de drogas entre los 13 y los 15 años y, en algunos casos (7,8%), la entrada ocurre antes de los 12 años, es decir, en plena infancia. Por lo tanto, es justamente en esta franja etaria cuando los alumnos presentan más dificultades para sentirse integrados en el ambiente escolar. Supone ésta una época de conflicto, pues hay que conciliar las actividades del tráfico de drogas con las de la escuela. Es muy probable que después de este periodo muchos de ellos opten por el trabajo con las drogas y dejen la escuela.

Es observable, en los relatos de los profesionales de la educación, que no existe una interlocución de la escuela con otros órganos que trabajen con niños y adolescentes. Los profesores mencionan también que no se cualificaron para trabajar con “esos adolescentes” que dan mucho trabajo en la escuela. En este sentido, Arroyo (2000) afirma que el conocimiento para manejarse con

problemas de convivencia con los jóvenes no se adquiere en las facultades, sino que se aprende en el día a día, con la infancia y la adolescencia con la que trabajamos. Los educadores de las escuelas tienen mucho que aprender con la pluralidad de acciones pedagógicas de los proyectos sociales:

Esos profesionales aprendieron en la convivencia con la infancia negada y robada... Fueron reeducados por la infancia con la que conviven. No por compasión con su barbarie y miseria, sino porque van descubriendo las otras imágenes de resistencias múltiples, de valores y de tentativas. Resistencias hechas de brotes de humanismo donde la mirada atenta ve procesos formadores. Resistencias de los excluidos que pueden hacer que sus educadores se vean en brotes de humanismo. (ARROYO, 2000, p. 251).

La forma de presentar las dificultades los profesores (de la escuela en análisis) parece ser el reflejo de una relación burocratizada y jerarquizada, en la que los profesionales construyen un círculo vicioso autojustificado, colocándose como víctimas de ese sistema que no funciona, dificultando la redefinición de responsabilidades (que es un trabajo de acción colectiva, de espíritu de equipo).

Muchas veces, se trata de una relación cómoda que se manifiesta en las reclamaciones de las víctimas. Vale recordar a Paulo Freire, para quien el acto de educar exige del educador, además del compromiso, la convicción de que el cambio es posible y la comprensión de que la educación en sí ya es una forma de intervención en el mundo.

No se trata aquí de minimizar o negar los problemas enfrentados por los profesores en la cotidianidad escolar. Son graves y necesitan ser trabajados. Sin embargo, es posible encontrar al-

ternativas para la solución de eventuales problemas cuando los profesionales de la educación se sitúan como los sujetos encargados de los procesos educativos de los alumnos.

Trabajando de forma aislada, la escuela no encontrará soluciones posibles y aún correrá el riesgo de entrar en un círculo vicioso de perpetuación de la lógica criminológica instaurada, que podrá transformarla en víctima de esta criminalidad violenta. Los problemas con la violencia son complejos y ninguna institución por sí sola podrá resolverlos, siendo necesario un trabajo en red, al que cada institución dará su contribución.

Los profesionales de la educación, al entender que la familia y la escuela son las instituciones más importantes, si no las únicas capaces de educar a los niños y los adolescentes, creen que, cuando la familia no “cumple su función” —que es la de la formación de carácter y de normas disciplinares—, la escuela, posiblemente, tampoco conseguirá ejercer su papel, porque la educación ofrecida por la institución de enseñanza y por la familia son complementarias.

Sintiéndose impotentes ante la violencia en el ámbito escolar, la única institución que los profesores reconocen como capaz de ayudarlos en esta tarea es la policía, a quien se llama a la escuela cotidianamente para “resolver” desde problemas de tráfico de drogas, hasta los más banales, como desaparición de objetos o peleas entre alumnos. E incluso reconociendo que la intervención de la policía es, rutinariamente, represiva y puntual y que algunas veces puede empeorar la situación, creando constreñimientos (como los casos que implican niños que son detenidos, a rebeldía de la ley), la escuela sigue utilizando las mismas es-

trategias, para la resolución de los casos, culpando inclusive a las leyes hechas “para proteger a esos jóvenes violentos”.

Se nota que el trabajo de la escuela en análisis está centrado, en buena parte, en la represión, faltándoles a los profesionales de la educación una visión más amplia de los problemas y la capacidad de entendimiento de la función y de los límites de cada institución al igual que, principalmente, la comprensión de la socialización del sujeto en la sociedad contemporánea.

No obstante, hay que señalar que las transformaciones recientes que implican repensar el tema de la juventud también afectan al sistema escolar y a sus profesionales, que carecen de formación adecuada para tratar el fenómeno de la violencia.

Segundo Setton (2005), las instituciones que, de acuerdo con la sociología clásica, serían las encargadas primarias de la socialización del sujeto (que se hacía por medio de la reproducción del orden) no detentan hoy los mecanismos de control, pues el individuo contemporáneo posee una gran capacidad de reflexión y mayores posibilidades para transformar las normas.

El fracaso escolar, en la visión de muchos educadores, está en el origen social de la familia del alumno, en la posición social que esta familia ocupa en la sociedad y de su privación sociocultural. De esta forma, los profesionales de la educación transfieren a las familias la responsabilidad del fracaso de los alumnos en la escuela.

Los profesores también citan varias deficiencias generadas por la propia institución escolar: “falta de inversiones (en infraestructura), de ma-

terial, de profesionales, de condiciones dignas de trabajo”. La conclusión bajo esta óptica es que los alumnos y los profesores son víctimas de un sistema que reproduce la desigualdad social y, siendo así, no pueden hacer nada.

Los profesores ponderan, del mismo modo, con cierta desilusión y desencanto, propuestas de cambio. Se refieren, generalmente, a la institución escolar y al sistema de enseñanza como si ellos no formasen parte de los mismos. No se ven en la escuela, que no es democrática, mucho menos como perteneciente al Estado, al que juzgan como autoritario.

Según Charlot (2000, p. 29),

los docentes se adhieren a una teoría de la reproducción que pone en jaque a la institución escolar, denunciada como no igualitaria y reproductora. Para ellos, lo que se cuestiona es la mala institución, cuyas víctimas son los niños, sus familias y los propios docentes; la institución de una sociedad mala. Los docentes dejan de solidarizarse con semejante institución, en nombre de una imagen de la buena institución: la escuela libertadora o la escuela del pueblo.

Finalmente, Arroyo (2000) apunta que la escuela no será capaz de revertir por sí sola el proceso de deshumanización de los jóvenes; sin embargo, tampoco podrá seguir siendo un espacio que legitima y refuerza esta deshumanización. Es necesaria una reordenación escolar que considere los tiempos y las vivencias de los educandos. Las formas de organización de las escuelas, con una estructura en serie y de rigidez de los contenidos, refuerzan aún más la deshumanización a la que se les somete a los adolescentes y jóvenes, principalmente a los de las periferias. Las condiciones

de vida de muchos jóvenes, tales como la calle, la vivienda, el trabajo forzado, la violencia, el hambre, son cuestiones muy duras para sujetos que están aún en desarrollo.

En busca de salidas: interacciones posibles entre los profesionales de la educación y de la seguridad pública

Frente a los desafíos presentados por la comunidad escolar en los varios núcleos donde se articula el Sigue Vivo, los técnicos del programa intentaron desarrollar un trabajo colectivo, centrado en la responsabilidad de la institución (escolar) y de la comunidad local. La idea es que el trabajo en red posibilita la implicación de los sujetos que residen en estos espacios.

En un escenario de corresponsabilidad, implicando a la comunidad, a los profesionales del Programa Sigue Vivo y a otras figuras sociales, los educadores deben asumir la educación como un derecho de todos, acogiendo a los alumnos y a sus familias e incentivándolos a participar activamente de los trabajos que lleva a cabo la escuela. Deben también trabajar con otras cuestiones que extrapolan la enseñanza y el aprendizaje. Una de esas cuestiones es en relación con la violencia, que necesita urgentemente entrar en la orden del día de las discusiones de los educadores para que puedan alzar otra mirada sobre ese fenómeno, que no sea simplemente de la criminalización de sus agentes. Se debe analizar la violencia como algo complejo y no solo como un acto aislado, procurando descriminalizar los conflictos y trabajarlos pedagógicamente.

Puede constatarse (con el desarrollo de este trabajo en las escuelas) que los centros de en-

señanza son importantes puntos de encuentro para los jóvenes, donde conversan, se relacionan sentimentalmente, disputan espacios, trafican y consumen drogas, dado que éste es el único espacio público disponible para los jóvenes de muchas comunidades. Por lo tanto, alejar a los jóvenes de la escuela agrava aún más el panorama de violencia.

Las actividades desarrolladas por los técnicos del Sigue Vivo con las escuelas, aunque incipientes, han hecho posible que los profesionales de la educación venzan el pesimismo y el inmovilismo. Es posible darse cuenta de que estos profesionales están más abiertos a (re)conocer mejor a sus alumnos y los trabajos de las otras instituciones, lo que permite una concienciación sobre los otros espacios importantes de socialización de los alumnos y de apoyo a sus familias. Hay una mayor integración de las acciones de la escuela con otros proyectos y programas, tales como el Bolsa-Familia, el programa Libertad Asistida, el de Prestación de Servicios a la Comunidad¹³ y el Consejo Tutelar.

Conclusión

El caso de la escuela analizada en este artículo muestra que existen muchas dificultades que los educadores tienen que enfrentar en relación con el aumento de la violencia urbana, específicamente en lo que se refiere a la violencia juvenil. No obstante, se han presentado soluciones posibles y factibles para enfrentar el problema.

Tanto la política educativa como las acciones de seguridad pública, principalmente las dedicadas a la prevención de la delincuencia o criminalidad juvenil, no deben ratificar el prejuicio que

rotula a los jóvenes como problema, ya que si son los principales autores de la violencia, también son las principales víctimas.

Los jóvenes de las periferias violentas de las grandes ciudades brasileñas hacen frente a muchos desafíos que les impiden ejercer su ciudadanía; por lo tanto, la función de las políticas públicas, incluyendo la escuela pública, es ayudarlos para que puedan vencer los obstáculos y disfrutar plenamente de sus derechos de ciudadanos.

Los buenos resultados de programas de prevención de la criminalidad, como el Sigue Vivo, se deben a la apuesta por la construcción de proyectos en los cuales los jóvenes son sujetos capaces de reflexionar sobre su trayectoria de vida y rehacerla. Para ello, es necesario que los profesionales involucrados en las políticas públicas (de educación, de sanidad o de seguridad) crean en el potencial de transformación de los jóvenes, tengan capacidad creativa para la reinención y mucho valor para escucharlos, comprenderlos y ayudarlos en su andadura, para que construyan su propio camino.

Es necesario vencer los obstáculos impuestos por las diferencias de generación, articular los programas y las políticas públicas enfocadas en los adolescentes y jóvenes, con el objetivo de escuchar a esos sujetos, entender sus angustias y transformar sus reivindicaciones en peticiones legítimas. Se debe entender a la juventud dentro de un contexto mundial globalizado, en una sociedad de masas (ABAD, 2003), y darse cuenta de que esta nueva ordenación de mundo supone nuevos contratos sociales más flexibles y basados en la negociación y no ya en la imposición de normas dictadas por los adultos.

Ese reconocimiento de los jóvenes debe desplazar la resistencia de un autoritarismo patriarcal, generacional y de clase, que, mediante el uso de la violencia represiva, pretendió negar y eliminar los conflictos producidos por la desigualdad y la diferencia, en lugar de reconocerlos y de negociar racionalmente respecto a ellos (ABAD, 2003, p 21).

La reflexión de que es posible construir otra visión sobre los jóvenes y el reconocimiento de la importancia de dialogar con otras instituciones para compartir las angustias y las responsabilidades, siendo conscientes de las funciones y de los límites de cada institución, hacen posible la edificación de un trabajo conjunto para garantizar una mayor protección a los niños, a los adolescentes y a los jóvenes.

Por último, un estudio hecho por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), en 2007, deja claro que la educación formal parece tener un efecto reductor muy fuerte sobre los índices de homicidios y que esto, posiblemente, se deba al papel socializador de la escuela.

[Hay] una evidencia sustantiva a favor de mantener a los niños en la escuela, incluso aunque el aprendizaje de los contenidos quede por debajo de las expectativas, ya reduci-

das, de la sociedad. Hay un discurso recurrente contra las políticas educativas que pretenden la permanencia, tales como los ciclos educativos, e incluso su versión más radical: la promoción automática. (...) hay evidencias de que, si un niño va regularmente a la escuela, aunque el niño sea de bajo estatus socioeconómico y sus profesores estén mal pagados y mal formados y no esté aprendiendo portugués o matemáticas satisfactoriamente, está aprendiendo un modo de socialización que eventualmente podrá salvarle la vida. Es más: es posible que, al enseñarle a este niño a cómo hacer frente al conflicto de modo no letal, la escuela esté también salvando la vida de terceros. La conclusión inexorable es que la política educativa debe hacer de todo a su alcance para mantener al niño en la escuela, aunque el aprendizaje de contenidos académicos sea inferior a lo deseado. En este sentido, las políticas de promoción automática deben incentivarse al máximo, ya que hay una relación bien conocida entre ser suspendido y evadirse del proceso educativo (SOARES, 2007, p. 28-29).

En este sentido, es posible y deseable la articulación de políticas públicas en pro de la ciudadanía y de una cultura de la paz y de la no violencia involucrando, entre otros, a profesionales de la educación y de la seguridad pública.

1. *Estamos refiriéndonos a los crímenes violentos, de acuerdo con la siguiente clasificación: homicidio, tentativa de homicidio, violación, robo, robo a mano armada, robo de vehículos, robo de vehículos a mano armada y secuestro. Específicamente, estamos preocupados por el impacto del aumento de los homicidios, principalmente en la franja etaria entre 14 y 29 años.*
2. *Hay que destacar, también, como presenta Soares (2004), que Brasil tiene índices significativos de otras formas de violencia: la violencia doméstica y de género, los crímenes de racismo y la homofobia. Estos tipos de violencia son poco denunciados, por lo tanto, menos registrados por los órganos oficiales y, por ello, menos conocidos.*
3. *En los últimos años, los índices de escolaridad han aumentado en esa franja etaria. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la situación de la educación en Brasil presentó mejoras significativas en la última década del siglo XX: hubo un aumento regular de la escolaridad media y de la frecuencia escolar (índice de escolarización). El índice de analfabetismo de personas de 15 años o más de edad descendió de 20,1% a 13,6% (<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>).*
4. *Investigación disponible en <www.crisp.ufmg/vitimizacao>. Última consulta el 07/08/2009.*
5. *Los datos completos se encuentran en: <www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf>. Última consulta el 20/08/2009.*
6. *Estudios más recientes han apuntado una disminución de los índices de homicidios, a partir de 2005, en las principales ciudades brasileñas. No obstante, los índices de asesinatos aún son muy elevados. En Belo Horizonte, por ejemplo, en 2009, este índice estaba en torno a 30 homicidios por 100.000 habitantes.*
7. *Las actividades de protección social están coordinadas por profesionales que trabajan en los Núcleos de Prevención de la Criminalidad (equipamientos de base local de las comunidades donde el programa interviene).*
8. *El autor considera importante distinguir violencia, transgresión e incivilidad en el ambiente escolar. De este modo, el término violencia se utiliza para acciones contra la ley, como el uso de la fuerza o amenaza de recurrir a ella, por ejemplo, el tráfico de drogas, las lesiones, el vandalismo, la extorsión y los insultos graves. La transgresión es el comportamiento contrario al reglamento interno de la institución escolar, como el absentismo, la no realización de trabajos escolares o las faltas de respeto. Las incivildades son acciones contrarias a las reglas de buena convivencia, como desórdenes, groserías, empujones u ofensas (CHARLOT, 2005).*
9. *Las invasiones a las que se refieren los profesores sucedieron en un área muy cercana a la escuela, y fue efectuada por familias pobres.*
10. *Se trata del programa Bolsa-Familia.*
11. *La anomia es el conjunto de situaciones que derivan de la carencia de normas sociales o de su degradación. Este concepto fue impulsado principalmente por los sociólogos Émile Durkheim y Robert Merton (N. de la T.).*
12. *Investigación "Trayectoria de niños, adolescentes y jóvenes en la red del tráfico de drogas en la venta al por menor de Río de Janeiro, 2004-2006". Disponible en: <www.observatoriodefavelas.org.br>. Última consulta el: 20/08/2009.*
13. *Son programas de medidas socioeducativas en medio abierto, que atienden a adolescentes autores de actos delictivos considerados como infracciones "leves". Según el Estatuto del Niño y del Adolescente, estas medidas son aplicadas por el Juzgado de la Infancia y la Juventud y deben ser ejecutadas por los gobiernos municipales.*

Referencias bibliográficas

- ABAD, M. Crítica política das políticas públicas de juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. **Políticas públicas juventude em pauta**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n.5-6, p.25-36, 1997.
- ABRAMOVAY, M. **Violência nas escolas**. Brasília: Unesco, Instituto Ayrton Senna, Unids, Banco Mundial, Usaid, Fundação Ford, Consed, Undime, 2002.
- AQUINO, J. G. (Org.). **Indisciplina na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1996.
- ARCE, J. M. V. **Vida de Barro Duro** – cultura popular juvenil e grafite. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- ARROYO, M. G. **Violência nas escolas**: uma disputa entre imaginários de infância e de docência. Trabalho apresentado no Congresso Ibero-americano sobre violência nas escolas, promovido pela Unesco. Brasília, 2004. Mimeografado.
- _____. **Imagens quebradas**: trajetórias e tempos de alunos e mestres. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005a.
- _____. **Ofício de mestre**: imagens e auto-imagens. Petrópolis: Vozes, 2005b.
- BEATO FILHO, C. C.; SOUZA, R. S. R. Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte. **Cadernos Adenauer**, Ano IV, n. 3, p. 51-74, 2003.
- CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. **Transições negadas para a vida adulta**. 2006. Disponível em: <www.centrodametropole.org.br/pdf/2007/nadya_01.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHARLOT, B. **Da relação com o saber**: elementos para uma teoria. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- _____. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. In: CHARLOT, B. **Relação com o saber, formação dos professores e globalização** – questões para a educação hoje. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Violência, medo e desempenho escolar. **Boletim Informativo**, ano 3, n. 6, setembro 2004. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/informativo-06.pdf>. Acesso em 29 jun. 2007.
- DAYRELL, J. **A música entra em cena**: o rap e o funk na socialização da juventude. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- DAYRELL, J.; CARRANO, P. C. **Jovens no Brasil**: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo. 2005. Mimeografado.
- EISENSTADT, S. N. **De geração a geração**. São Paulo: Perspectiva, 1980.
- ERSCHMANN, M. **Abalando os anos 90**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei 8069/90.
- FERNANDES, C. R. Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens, In: NOVAIS, R.; VANNUCHI, P. (Orgs.). **Juventude e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- LARA, I. **Considerações sobre o tempo em que vivemos**. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, s.d. Disponível em <www.unb.br>.
- LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. LEI 9394/96. MISSE, M. **Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima**. Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva. 1999. Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Sobre%20a%20sociabilidade%20violenta%20de%20Machado.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. **Revista Brasileira de Educação**, nº 5-6, 1997.

SCHILLING, F. **A sociedade da insegurança e a violência na escola**. São Paulo: Editora Moderna, 2004.

SETTON, M. das G. J. A particularidade do processo de socialização contemporâneo. **Tempo Social**, v.17, n.2, 2005.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Metrópolis**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.

SOARES, L. E. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In: NOVAIS, R.; VANNUCHI, P. **Juventude e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOARES, S. S. D. **Educação**: um escudo contra o homicídio. Ipea, 2007. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2009.

SOUZA, A. M. D. N. **O papel dos oficinairos do Programa Fica Vivo**. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Juventude, do Instituto de Educação Continuada da PUC Minas, 2007.

SOUZA, R. S. R. (2009), Uma pandemia mortal. **O Tempo**, Belo Horizonte, 1º caderno, página 19, 29/08/2009.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 16-39, 2003.

VELHO, G.; ALVITO, M. (Orgs.). **Cidadania e violência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

Juventud y violencia: nuevas exigencias a la educación y la seguridad públicas

Robson Sávio Reis Souza y Ângela Maria Dias Nogueira Souza

Resumo

Juventude e violência: novas demandas para a educação e a segurança públicas

O artigo faz uma breve análise sobre as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, discutindo a questão por meio de um estudo de caso e apontando que não se deve ratificar um preconceito do senso comum que afirma serem os jovens um problema. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania. Portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente seus direitos de cidadãos.

Palavras-Chave: *Violência e criminalidade. Escola e violência. Políticas públicas de prevenção à criminalidade. Delinquência juvenil.*

Abstract

Youth and violence: new educational and public security demands

This paper presents a brief analysis of the new role that is currently demanded of schools, especially in violent communities. To this end, a case study is discussed. This article also suggests that the commonsensical view that young people are a problem should not be taken for granted. The youth in the violent outskirts of large Brazilian cities are faced with many challenges that prevent them from exercising full citizenship. As a result, public policies, including public schools, should have a role in helping these youngsters overcome these hurdles and fully enjoy their rights as citizens.

Keywords: *Violence and criminality. School and violence. Crime prevention public policies. Juvenile delinquency.*

Fecha de recepción: 17/12/09
Fecha de aprobación: 09/02/10

Identificación de las áreas intraurbanas que concentran población joven vulnerable a la violencia letal en el municipio de São Paulo: una propuesta metodológica¹

Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Trindade Pitta y Nádia Pinheiro Dini

Maria Paula Ferreira es estadística. Doctora en Ciencias por la Universidad de São Paulo. Jefa de la División de Metodología y Métodos Cuantitativos de la Fundación Seade.

 mpferrei@seade.gov.br

Alexandre Constantino es licenciado en Educación Física y analista de la Fundación Seade (Sistema Estadual de Análisis de Datos)

 alconst@seade.gov.br

Gustavo de Oliveira Coelho de Souza es geógrafo y sociólogo, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas. Jefe de la División de Geoprocuremento de la Fundación SEADE y Coordinador del Programa de Posgrado en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Líder del Núcleo de Investigaciones Urbanización, Medio Ambiente y Nuevas Tecnologías.

 gcoelho@seade.gov.br

Marcelo Trindade Pitta es estadístico. Tiene maestría en Estudios Poblacionales e Investigaciones Sociales, por la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas/Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Ence-IBGE). Analista de la Fundación Seade.

 marcelopitta@seade.gov.br

Nádia Pinheiro Dini es estadística. Gerente de metodología y estadística de la Fundación Seade.

 ndini@seade.gov.br

Resumen

Este artículo presenta una metodología cuantitativa para la identificación de áreas intraurbanas con concentración de jóvenes de entre 12 y 29 años en situación de vulnerabilidad a la violencia letal. Como ejemplo, se presentan, para el municipio de São Paulo en el año de 2006, 60 áreas consideradas como lugares de extrema vulnerabilidad juvenil a la violencia letal y el número estimado de jóvenes allí residentes. Esos lugares concentran el 17% de la población del municipio y el 39% de los óbitos por homicidios de jóvenes de entre 12 y 29 años.

Palabras clave

Violencia. Juventud. Homicidios. Políticas públicas.

El modelo de urbanización brasileño, en particular el que presidió las metrópolis paulistas, generó una fuerte segregación espacial –esto es, “la separación o proximidad territorial entre personas o familias que pertenecen al mismo grupo social” (SABATINI; SIERRALTA, 2006) –. Esto hace que los riesgos a los que se exponen los grupos sociales segregados no deriven solamente de comportamientos individuales o característicos de grupos demográficos, como los jóvenes en general.² Estos comportamientos también están bajo la influencia del ambiente social que rodean a tales grupos. Más que eso, como observó Flores (2006), “la experiencia de vivir en barrios donde la pobreza está especialmente concentrada afecta a las personas de manera diferente, dependiendo de la etapa de la vida en que se encuentren”.

Massey y Denton (1993) y Durlauf (2001) sugieren que la segregación espacial afecta negativamente a las oportunidades sociales y económicas de los residentes en esas áreas, además de aumentar sustancialmente los riesgos juveniles de la violencia. De este modo, el ambiente social tiene una importancia particular entre jóvenes y adolescentes, debido a las propias características que marcan ese momento de la vida: transitoriedad, disposición a asumir riesgos, y definición de identidades y papeles. Debemos resaltar que no se está afirmando aquí que los jóvenes residentes en ciertas áreas asuman inexorablemente determinados comportamientos, sino solamente que

las probabilidades de asumirlos no están distribuidas homogéneamente en el espacio urbano, variando de acuerdo con el lugar de residencia de esos jóvenes.

De esta manera, partiendo del presupuesto de que los riesgos de los jóvenes y adolescentes con la violencia son mayores en determinadas áreas urbanas que en otras, se ha generado una metodología que posibilita la identificación de zonas con superposición de factores que potencian esta asociación. Los resultados presentados se refieren al municipio de São Paulo, sin embargo pueden, en principio, adaptarse a los grandes municipios brasileños.

Metodología

Se utilizaron, en este estudio, las informaciones del Sistema de Estadísticas Vitales del Estado de São Paulo, producido por la Fundación Seade, referentes al bienio 2005-2006, que se basan en el movimiento del Registro Civil del Estado. Para expresar la incidencia de los efectos negativos de la violencia urbana en este segmento de la población, se utilizó el número de óbitos por homicidios entre jóvenes y adolescentes de 12 a 29 años, escogido como el indicador de exposición de los jóvenes a la violencia urbana. Estos óbitos fueron georreferenciados para el municipio de São Paulo, según el domicilio residencial de la víctima.

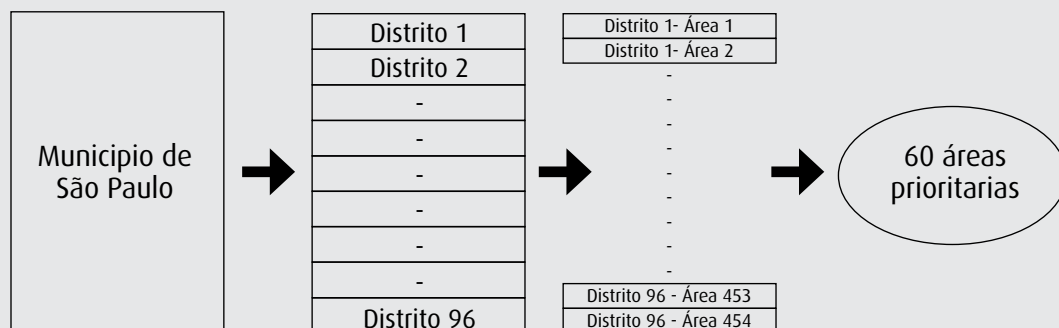
Para contextualizar las condiciones sociales y económicas existentes en el municipio, se

optó por la segmentación de la ciudad según las Unidades de Desarrollo Humano (UDHs), construidas a partir de la elaboración del Índice de Desarrollo Humano del municipio de São Paulo. Estas áreas consisten en delimitaciones aproximadas de los barrios constituidos por ley o reconocidos por la población, que se caracterizan por una relativa homogeneidad en términos sociales, económicos y ambientales.³ De este modo, la capital paulista fue subdividida en 454 áreas, que presentan internamente características socioeconómicas similares, que hacen posible explorar las dimensiones de la segregación espacial en una escala más detallada que sus 96 distritos administrativos, dado que éstos pueden presentar una diversidad de situaciones que en el nivel agregado no es posible detectar. La Figura 1 presenta, de forma esquemática, la división realizada en el territorio del municipio

para la identificación de las áreas con concentración de jóvenes expuestos a la violencia letal.

Entre estas áreas, se eligieron como “regiones con una concentración de población joven vulnerable a la violencia” aquellas que presentaron más de diez óbitos de jóvenes de entre 12 y 29 años en el bienio 2005-2006 y cuyas muertes fueron en más de la mitad por agresiones (homicidios). Esta elección se basó en el criterio adoptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), por el cual las tasas de homicidios superiores a diez óbitos por 100.000 habitantes son características de niveles epidémicos de asesinatos, que, en este estudio, se utilizaron como *proxies* de violencia entre jóvenes. La estimación de la población de 2006, para las UDHs, se obtuvo a partir de modelos de regresión para pequeñas áreas (RAO, 2003) y de análisis espacial.

Figura 1
Esquema de división del municipio para la identificación de las zonas con concentración de población joven vulnerable a la violencia



Fuente: Fundação Seade. Elaboración de los autores.

Resultados

De las 454 áreas del municipio de São Paulo, se seleccionaron 60, que habían concentrado el 27,5% del total de óbitos de jóvenes de 12 a 29 años en la capital, en 2006, y el 38,9% de los óbitos por agresiones en esta franja etaria. En esas regiones residían aproximadamente 1,800.000 de personas (17,2% de la población del municipio), de los cuales 573.000 eran jóvenes de entre 12 y 29 años (Tabla 1).

Las zonas seleccionadas se localizan en 33 distritos administrativos del municipio, que abrigaban, en 2006, al 49,8% de los residentes de la ciudad de São Paulo (5,300.000 de personas) y el 52,8% de los jóvenes de 12 a 29 años (1,600.000). Más de la mitad de los óbitos de personas en esa franja etaria tuvo lugar en dichos distritos (60,0%), que habían concentrado el 68,6% de las muertes por agresiones de los jóvenes del municipio (Tabla 1).

Tabla 1
Población total, jóvenes de 12 a 29 años y óbitos de jóvenes, por causas
 Municipio de São Paulo (2006)

Localidades	Áreas	Población		Óbitos de jóvenes de 12 a 29 años			
		Total (por 1000 habitantes)	Jóvenes de 12 a 29 años (por 1000 hab.)	Total	Homicidios	Acidentes de tráfico	Otras causas
Municipio de São Paulo							
Números absolutos	454	10.824	3.113	3.649	1.485	523	1.641
%		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
63 distritos sin áreas vulnerables							
Números absolutos	255	5.435	1.470	1.459	467	242	750
%	56,2	50,2	47,2	40,0	31,4	46,3	45,7
33 distritos con áreas vulnerables							
Números absolutos	199	5.389	1.643	2.190	1.018	281	891
%	43,8	49,8	52,8	60,0	68,6	53,7	54,3
Áreas con población joven vulnerable a la violencia	60	1.862	573	1.003	577	99	327
% en el total del municipio	13,2	17,2	18,4	27,5	38,9	18,9	19,9
% en el total de los distritos	30,2	34,6	34,9	45,8	56,7	35,2	36,7

Fuente: Fundação Seade. Estatísticas Vitales.

Nota: Las informaciones sobre homicidios se refieren al bienio 2005-2006.


Los 33 distritos son: Artur Alvim, Brasilândia, Cachoeirinha, Campo Grande, Campo Limpo, Cangaíba, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cursino, Ermelino Matarazzo, Freguesia do Ó, Grajaú, Iguatemi, Ipiranga, Itaim Paulista, Jabaquara, Jaçanã, Jaguaré, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, Parelheiros, Parque do Carmo, Pe-

dreira, Raposo Tavares, São Domingos, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Sapopemba, Vila Curuçá y Vila Maria.

El Mapa 1 presenta los distritos de la capital y las 60 áreas elegibles para la implantación de políticas públicas dedicadas a la prevención de la violencia (Mapa 1).

Mapa 1
Zonas con concentración de población joven vulnerable a la violencia
Municipio de São Paulo (2006)



 Zonas con concentración de población joven vulnerable a la violencia

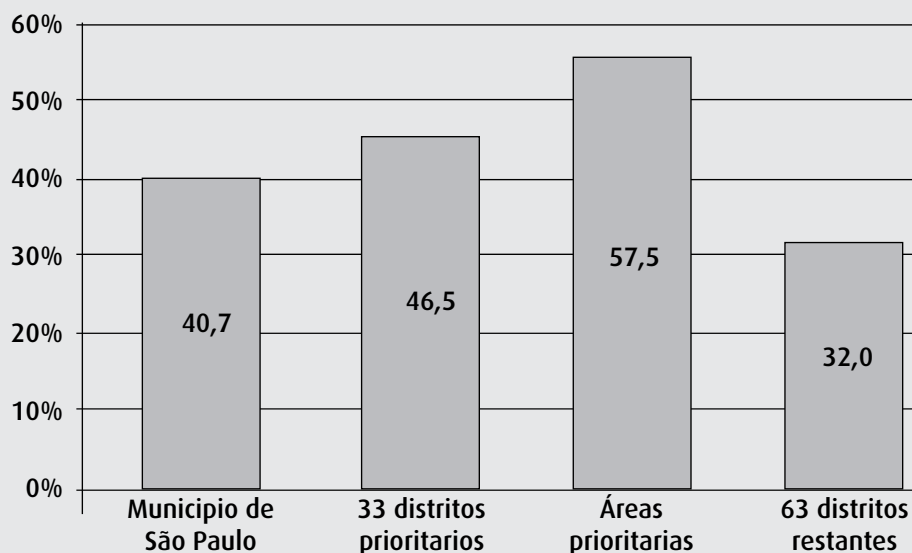
Fuente: Fundación Seade.

En el bienio 2005-2006, aproximadamente el 58% de las muertes de jóvenes de 12 a 29 años en las 60 áreas clasificadas como “zonas con concentración de jóvenes vulnerables a la violencia” correspondieron a asesinatos, contra el 40,7% en el municipio de São Paulo (40,7%) y el 46,5% en el conjunto de los distritos donde se encuentran inseridas esas zonas. En cambio, en los 63 distritos en los que no se observaron áreas consideradas de riesgo, la proporción de jóvenes que murieron por homicidios fue de 32,0% (Gráfico 1).

La Tabla 2 presenta la proporción de óbitos por homicidios entre jóvenes de 12 a 29

años y la población estimada en cada una de las 60 áreas vulnerables. De este modo, en el barrio de Jardim Rubro, en el distrito de Vila Curuçá, con una población estimada de 26.255 habitantes, más del 80% de los óbitos de jóvenes del bienio 2005-2006 resultaron de homicidios, residiendo en esta área aproximadamente 8.043 jóvenes en esa franja etaria. En el distrito de Vila Brasilândia, fueron clasificados como vulnerables cinco de los barrios/áreas: Brasilândia, Jardim Paulistano, Vila Terezinha, Jardim Damaceno y Vila Itaberaba, con un total de 44.226 jóvenes residentes de 12 a 24 años.

Gráfico 1
Participación de los óbitos por agresión en el total de óbitos entre jóvenes de 12 a 29 años
 Distritos del Municipio de São Paulo (2006)



Fuente: Fundação Seade. Estatísticas Vitales.

Tabla 2
Población total, jóvenes de 12 a 29 años y proporción de óbitos por homicidio entre jóvenes de 12 a 29 años, según áreas vulnerables
 Municipio de São Paulo (2006)

Áreas vulnerables - UDH	Distritos	% de óbitos por homicidio entre óbitos de jóvenes	Población estimada	Población estimada de 12 a 29 años
Jardim Rubro	Vila Curuçá	81,8	26.255	8.034
Pedreira	Pedreira	77,8	25.951	8.434
Campo Grande	Campo Grande	75,0	27.126	6.890
Jardim Boa Esperança/Jardim Três Estrelas	Capão Redondo	70,0	19.075	5.875
Vila Nilo/Jardim Cabuçu	Jaçanã	69,2	26.007	7.594
Parque do Lago/Alto da Riviera	Jardim Ângela	68,4	29.838	9.369
Jardim Ângela	Jardim Ângela	68,2	27.643	8.680
Brasilândia	Brasilândia	66,7	14.746	4.453
Jardim Cruzeiro/Jardim Pousou Alegre	Cidade Dutra	66,7	32.421	10.180
Jardim São Martinho/Pantanal	Jardim Helena	66,7	35.953	11.541
Jardim São Luís/Jardim Lídia	Jardim São Luís	66,7	11.631	3.594
Parque Arariba/Vila das Belezas	Campo Limpo	62,5	34.217	10.197
Jardim Maria Virginia/Jardim Catanduva	Campo Limpo	61,5	17.758	5.292
Ermelino Matarazzo/Jardim Veronia/Keralux	Ermelino Matarazzo	61,5	43.771	13.087
Parque Santa Edwírges	Jardim São Luís	61,5	19.194	5.931
Parque América/Parque Grajaú	Grajaú	61,3	64.957	21.436
Jardim Paulistano	Brasilândia	60,9	42.201	12.745
Parelheiros	Parelheiros	60,7	49.343	16.332
Balneário São Jose/Jardim Iporã	Parelheiros	60,7	14.786	4.894
Parelheiros - Cratera	Parelheiros	60,7	31.567	10.449
Chácara Gaivotas/Cantinho do Céu	Grajaú	60,0	59.815	19.739
Jaquaré	Jaquaré	60,0	21.965	6.370
Jardim São Remo/Jardim Maria Alice	Jardim Ângela	60,0	27.693	8.696
Jardim São Francisco	São Rafael	60,0	32.124	10.087
Jardim Monte Alegre	Freguesia do Ó	58,3	18.348	5.193
Jardim São Luís	Jardim São Luís	58,3	31.490	9.730
Jardim Lapena/Parque Sônia/Vila Aparecida	São Miguel	58,3	25.521	7.809
Jardim Martini/Jardim Niterói	Cidade Ademar	57,7	37.312	11.641
Cidade São Mateus	São Mateus	56,3	34.169	10.422
Vila Buenos Aires/Parque Libano	Cangaíba	54,6	24.638	6.899
Jardim Marilu/Sítio São João	Iguatemi	54,6	29.029	9.318
Chácara Santana	Jardim São Luís	54,6	27.570	8.519
Parque do Carmo	Parque do Carmo	54,6	23.876	7.449
Vila Cardoso Franco	Sapopemba	54,6	32.684	10.263
Jardim Umarizal/Jardim Reboças	Campo Limpo	53,9	39.334	11.721
Jardim Ipê	Capão Redondo	53,9	28.661	8.828
Jardim Meliunas	Itaim Paulista	53,9	24.507	7.720
Jardim Nossa Senhora do Carmo	Parque do Carmo	53,9	25.703	8.019
Parque Vila Maria	Vila Maria	53,9	17.630	5.007
Jardim Bom Clima	Jabaquara	53,3	29.388	8.317
Cidade Ipava/Jardim Aracati	Jardim Ângela	53,3	21.503	6.752
Vila Terezinha	Brasilândia	52,9	24.937	7.531
Vista Alegre/Jardim Antártica	Cachoeirinha	52,6	44.276	13.814
Jardim Santa Cruz	Cachoeirinha	51,7	32.091	10.012
Jardim Icarai	Grajaú	51,7	46.392	15.309
Sítio Carrãozinho	Iguatemi	51,5	53.047	17.028
Vila Nhocunê/Vila Santa Tereza	Artur Alvim	50,0	31.455	8.933
Jardim Damaceno	Brasilândia	50,0	35.580	10.745
Vila Itaberaba	Brasilândia	50,0	28.979	8.752
Capão Redondo	Capão Redondo	50,0	40.494	12.472
Cidade Ademar	Cidade Ademar	50,0	28.263	8.818
Vila Joaniza/Jardim Anchieta	Cidade Ademar	50,0	23.128	7.216
Sacomã	Ipiranga	50,0	19.207	4.975
Vila Mascote/Vila Santa Catarina	Jabaquara	50,0	13.512	3.824
Jardim Caicara/Jardim Tamoio	Jardim Ângela	50,0	39.678	12.459
Jardim Selma	Pedreira	50,0	28.565	9.283
Jardim Rosa Maria/Jardim das Esmeraldas	Raposo Tavares	50,0	31.022	9.648
Jardim Arpoador/Jardim São Jorge	Raposo Tavares	50,0	23.614	7.344
Jardim Colônia/Jardim Santa Adélia	São Mateus	50,0	31.285	9.542
Parque São Rafael/Jardim Vera Cruz	São Rafael	50,0	24.505	7.695
Vila Jaraguá	São Domingos	50,0	34.981	9.515
Vila Moraes	Cursino	50,0	19.207	5.092
Total	-	-	1.861.619	573.514

Fuente: Fundación Seade.

A título de ilustración sobre la potencialidad de esta metodología, se presentan, a continuación, las informaciones disponibles para el distrito de Campo Grande, incluyendo el mapa y la descripción del área con población joven vulnerable a la violencia. En este distrito, tuvieron lugar 21 óbitos de jóvenes de entre 12 y 29 años, en 2005-2006, siendo 12 de ellos causados por homicidios (57,1%). En una única área, que concentra a 6.890 residentes en el distrito de 12 a 29 años (28,5%), hubo nueve óbitos de jóvenes por homicidio en el mismo periodo (75%). Ésta es el área del distrito de Campo Grande –zona de concentración de jóvenes vulnerables a la violencia

– elegible para la implantación de programas de prevención a la violencia entre jóvenes y que está identificada en el Mapa 2

Consideraciones finales

La identificación de 60 áreas en el municipio de São Paulo con aproximadamente 1,800.000 habitantes (17% de la población municipal) y 39% del total de óbitos por homicidio de jóvenes y adolescentes de 12 a 29 años indica que São Paulo, como todas las grandes ciudades, especialmente las localizadas en los países en vías de desarrollo, se caracteriza por los contrastes y por la heterogeneidad socio-espacial. La capital paulista

Mapa 2
Zona de concentración de jóvenes vulnerables a la violencia
 Distrito de Campo Grande – 2006



Fuente: Ayuntamiento de São Paulo/Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo; Fundación Seade; Fundación João Pinheiro. Atlas municipal del trabajo y desarrollo de la ciudad de São Paulo.

obedece a un modelo espacial cuyas áreas centrales y cuyo entorno exhiben indicadores relacionados con la violencia por homicidio mucho más favorables que las áreas periféricas, lo que expresa la distribución de la riqueza en el territorio de la ciudad (MARICATO, 1996; MARQUES & TORRES, 2005).

No obstante, a pesar de esa fuerte segregación residencial entre ricos y pobres, se constata que las llamadas áreas periféricas no son totalmente homogéneas en relación con la violencia, resultado ya comprobado por Bichir, Torres y Ferreira (2004).

Aunque dichas características se conozcan desde hace mucho tiempo, los progresos en las formas de producir y diseminar informaciones estadísticas hacen posible la elaboración de indicadores referidos a los espacios intraurbanos

y, con ello, la identificación, con gran precisión, de la heterogeneidad existente en el interior de las ciudades. En este sentido, el presente estudio procuró demostrar que la identificación de las áreas intraurbanas que concentran población joven en situación de mayor vulnerabilidad a la violencia puede ser un recurso de las políticas públicas de prevención de la violencia entre los jóvenes, colaborando con el aumento de la eficiencia, eficacia y efectividad social de las acciones dirigidas a ese objetivo.

De este modo, se ponen a disposición de los gestores públicos instrumentos cuyas informaciones permitan aumentar la eficiencia de sus acciones en el ámbito de la prevención, por medio de una mejor focalización de esas acciones, y en el empleo más racional de los recursos públicos, fortaleciéndose la capacidad de intervención social y un cambio de la realidad.

-
1. *Este artículo es resultado del proyecto de prestación de servicios técnicos especializados destinados a la producción de informaciones sobre juventud y violencia para los municipios considerados prioritarios para la intervención del Pronasci, desarrollado por la Fundación Seade y el Foro Brasileño de Seguridad Pública. Los autores dan las gracias a la Fundación Seade, al Foro Brasileño de Seguridad Pública y al Ministerio de Justicia por la posibilidad de publicar los resultados obtenidos.*
 2. *En términos conceptuales, es bastante conocida la relación entre juventud y riesgos de diferentes naturalezas, derivada, sobre todo, del comportamiento de ese grupo demográfico frente a las nuevas realidades y necesidades. Entre los factores determinantes del grado de exposición de los jóvenes a esos riesgos, se resaltan sus condiciones de vida y los ambientes sociales en los que viven.*
 3. *Estas áreas están derivadas de las áreas de ponderación construidas por el Censo Demográfico de 2000, y consisten en agrupamientos de sectores censitarios, con como mínimo 16.000 habitantes, homogeneidad en términos sociales, económicos y ambientales y contigüidad territorial (SECRETARÍA DE TRABAJO DEL AYUNTAMIENTO DE SÃO PAULO; FUNDACIÓN SEADE; FUNDACIÓN JOÃO PINHEIRO, 2008).*

Referencias bibliográficas

- BICHIR, R. M.; TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P. Jovens no município de São Paulo: explorando o efeito das relações de vizinhança. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, 2004.
- DURLAUF, S. N. The membership theory of poverty: the role of group affiliations in determining socioeconomic outcomes. In: DANZIGER, S. H.; HAVERMAN, R. H. **Understanding poverty**. New York: Russel Sage, 2001.
- FLORES, C. Consequências da segregação residencial: teoria e métodos. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Metrópoles paulistas** – população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Unicamp, 2006.
- GALDURÓZ et al. **V Levantamento nacional sobre consumo de drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio da rede pública de ensino nas 27 capitais brasileiras em 2004**. São Paulo: Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas – Cebrid, 2005.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E.; TORRES, H.G. (Orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2005.
- MARQUES et. al. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação e Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, 2008.
- MASSEY, D. S.; DENTON, N. A. **American apartheid: segregation and the making of the underclass**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- OBSERVATÓRIO DE FAVELAS: **Índice de homicídios na adolescência – IHA: análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <www.observatoriodefavelas.org.br>.
- PURCELL, N. J.; KISH, L. Postcensal estimates for local areas (or domains). **International Statistical Review**, v. 48, n. 1, p 3-18, 1980.
- RAO, J. N. K. **Small area estimation**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003.
- SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Metrópoles paulistas** – população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Unicamp, 2006.
- SECRETARIA DO TRABALHO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO SEADE; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do trabalho e desenvolvimento da cidade de São Paulo**, 2008. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/informacoes/atlas_municipal>.

Identificación de las áreas intraurbanas que concentran población joven vulnerable a la violencia letal en el municipio de São Paulo: una propuesta metodológica

Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Trindade Pitta e Nádia Pinheiro Dini

Resumo

Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica

Esse artigo apresenta uma metodologia quantitativa para a identificação de áreas intraurbanas com concentração de jovens de 12 a 29 anos em situação de vulnerabilidade à violência letal. Como exemplo, apresenta-se para o município de São Paulo no ano de 2006, 60 áreas consideradas como locais de extrema vulnerabilidade juvenil à violência letal e o número estimado de jovens ali residentes. Esses locais concentram 17% da população do município e 39% dos óbitos por homicídios de jovens de 12 a 29 anos.

Palavras-Chave: Violência. Juventude. Homicídios. Políticas públicas.

Abstract

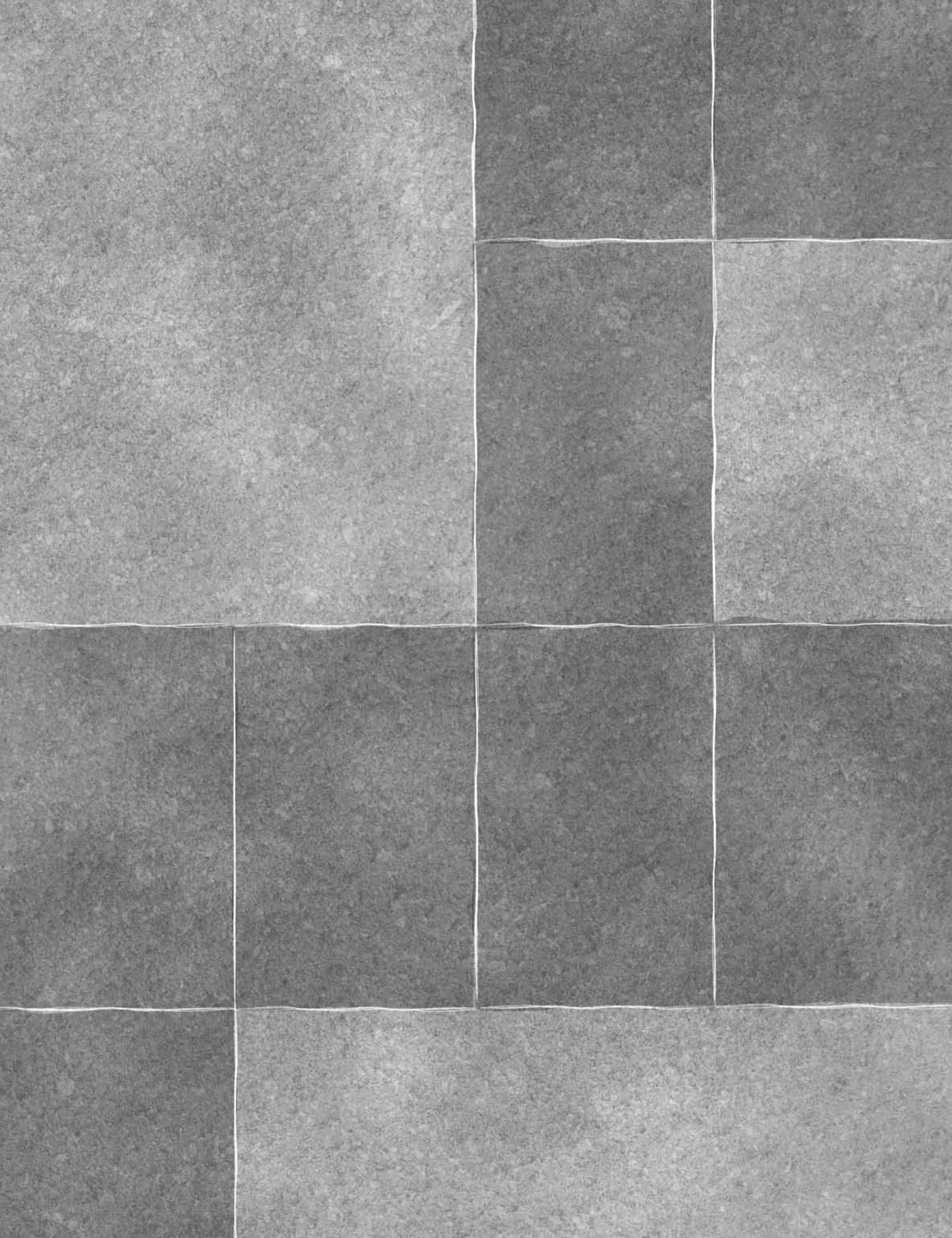
A methodological proposal for the identification of intra-urban areas in the city of São Paulo with a high proportion of young population that is vulnerable to lethal violence

This paper presents a quantitative methodology for identifying intra-urban areas with a high concentration of young people ranging from 12 to 29 years old who are vulnerable to lethal violence. An example is provided for the application of this methodology: the city of São Paulo in 2006, including 60 of its intra-urban areas where the young were highly vulnerable to lethal violence, as well as the estimated number of young residents in each of these areas. Of the entire population of the city of São Paulo at the time, a proportion of 17% were living in these areas, and 39% of all homicidal deaths of youths ranging from 12 to 29 years old occurred there.

Keywords: Violence. Youth. Homicide. Public policies.

Fecha de recepción: 17/02/10

Fecha de aprobación: 25/02/10



Reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública: desafíos y potencialidades

Alberto Liebling Kopittke

Alberto Kopittke es secretario municipal de Seguridad Pública de Canoas (Río Grande del Sur). Fue asesor especial del ministro de Estado de Justicia.

 akopittke@yahoo.com

Fernanda Alves dos Anjos

Fernanda Alves dos Anjos posee maestría en Derecho, es profesora colaboradora de la Universidad de Brasilia. Fue secretaria ejecutiva de la 1ª Conseg, es gerente de proyectos de la Senasp (Ministerio de Justicia).

 fernandanjos@hotmail.com

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira posee maestría en Derecho por la Universidad de Brasilia y es miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Tiempo y Derecho (STD/Facultad de Derecho/Universidad de Brasilia). Fue secretaria ejecutiva adjunta de la 1ª Conseg, es gestora gubernamental y asesora de la Coordinación General de Investigación (Escuela Nacional de Administración Pública).

 marianasiqcarv@hotmail.com

Resumen

El artículo pretende analizar a la luz de la Teoría Democrática la realidad de la participación social en el ámbito de las políticas públicas de seguridad, a partir de la reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp), resultante de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg), pautando los límites y potencialidades del papel de dicho órgano en un nuevo dibujo institucional para la formulación y gestión de la Política Nacional de Seguridad Pública.

Palabras clave

Seguridad pública. Democracia. Participación social. Consejos. Conasp.

Hace 25 siglos que la democracia viene siendo “discutida, debatida, apoyada, atacada, ignorada, establecida, practicada, destruida y después a veces restablecida” (DAHL, 2001, p. 12), sin embargo no existe un consenso cuando lo que se quiere es obtener su concepto “definitivo”. “(...) ‘democracia’ tiene significados diferentes para pueblos diferentes en diferentes momentos y diferentes lugares” (DAHL, 2001, p. 12) y, por lo tanto, no forma parte de su naturaleza pretenderse hermética y “conceptuable”.¹ Es discontinua, avanza y retrocede, pero se realiza continuamente y, por eso mismo, es tan fascinante y deseada. “Por todas partes, el espíritu democrático está en acción; también por todas partes, se puede degradar o desaparecer” (TOURAINÉ, 1996, p. 34).

Como señala Mouffe (1994, p. 2), es tiempo para una reflexión profunda sobre la democracia, sin seguir oponiéndola al totalitarismo. Es necesario examinar su funcionamiento, sus límites y posibilidades, sin dejar de captar su carácter histórico, ya que la democracia es el “producto de una historia, de una cultura y de toda una serie de condiciones que no son fáciles de reproducir” (MOUFFE, 1994, p. 4).

La práctica y los ideales democráticos son mucho más amplios que el reduccionismo construido a su alrededor. Las elecciones no son una mera alternancia de poder, pues simbolizan lo esencial en la democracia: el poder no se identifica con los inquilinos en el gobierno, sino con el ciudadano

que elige periódicamente a sus representantes. Las ideas de situación y oposición, mayoría y minoría, cuyas voluntades deben garantizarse y respetarse por ley, van más allá de las apariencias: la democracia es la única forma política que considera el conflicto legítimo y legal, permitiendo que la propia sociedad lo trabaje políticamente. La creencia en una eventual solución definitiva de los conflictos, como entiende Mouffe (1994, p. 8), “lejos de proporcionar el horizonte necesario para el proyecto democrático, efectivamente lo pone en riesgo”.

Aún con todo, como la democracia moderna es representativa, el derecho a la participación se hizo indirecto por medio de la elección de representantes. A partir de ahí, se observa en la Historia la tendencia a limitar la participación en el poder de los ciudadanos, aunque bajo la forma de representación.

Las luchas sociales, no obstante, forzaron la ampliación de los derechos políticos con la creación del sufragio universal y la garantía de la elegibilidad de cualquiera. Es decir, una vez más, las luchas sociales transformaron la simple declaración de un derecho en derecho real. Las luchas por la igualdad y la libertad ampliaron los derechos políticos (civiles) y, a partir de estos, se crearon los derechos sociales. Por lo tanto, la sociedad democrática tiene una ciudadanía activa y un espacio para la creación de derechos, la garantía de estos derechos y la participación directa en el área de decisión política.

Notas sobre control y participación social: algunos aspectos de la realidad brasileña

Cuando se trata de democracia, la Constitución Federal de 1988 prevé las dos caras de la moneda: la democracia representativa y la participativa-directa. Consejos, conferencias o comités gestores son espacios de participación social que están actualmente agregados a nuestro sistema jurídico. Experiencias fascinantes se están llevando a cabo en todo el territorio nacional. Hay frustraciones, pero también victorias. ¿Y cómo se les puede hacer progresar a esos cambios en el régimen político brasileiro?

Es necesario considerar aquí las nuevas perspectivas de la Teoría de la Democracia, atendiendo a la revitalización de la democracia participativa como factor esencial para el esfuerzo democrático de las naciones. Emergen nuevos espacios públicos de deliberación del Texto Constitucional y se hacen valer los principios democráticos. Brasil ya ha sido contagiado por la necesidad de ampliación de espacios públicos para la deliberación sobre asuntos relevantes para toda la nación. La reinención democrática tan solo acaba de empezar (y seguiremos adelante).

Brasil posee una experiencia notable en la construcción de políticas públicas de forma participativa. La demanda de participación social componía el eje central de las reivindicaciones de los diversos movimientos populares de la década de los 80. La propuesta entonces era hacer el ciclo de las políticas públicas más democrático, transparente y responsivo a las demandas de la población.

En este sentido, además de la propia apertura del sistema político, con la redemocratización, se instauraron nuevas estructuras institucionales de ejercicio democrático para

la formulación, implementación y control de políticas públicas, se crearon mecanismos de *accountability* (prestación de cuentas y control) y se definieron dimensiones de corresponsabilidad pública por las políticas realizadas.

El desarrollo de diversas políticas empezó, principalmente a partir de la Constitución Federal de 1988, a asimilar algunos presupuestos de la democracia participativa, lo que, según Moroni (2006), creó el llamado “sistema descentralizado y participativo” (consejos y conferencias en las tres esferas de gobierno). Para el autor:

El sistema descentralizado y participativo es un espacio esencialmente político instituido por representaciones gubernamentales y no gubernamentales, encargadas de elaborar, deliberar y fiscalizar la implantación de políticas públicas, estando presentes en los ámbitos municipal, de los estados y nacional. De esta forma, se inaugura una nueva concepción de espacio público o incluso de democracia. Podemos afirmar, también, que la concepción del sistema descentralizado y participativo (especialmente los consejos y conferencias) creada en la Constitución de 1988 está relacionada con la cuestión de la democratización y de la publicitación del Estado (MORONI, 2006, p. 5).

Según Maria do Carmo Carvalho (1998, p. 12), esa ampliación de las posibilidades de gestión participativa de las políticas públicas contribuye también al fortalecimiento de la ciudadanía:

Participar en la gestión de los intereses de la sociedad también significa explicitar diferencias y conflictos, disputar en la sociedad los criterios de validez y legitimidad de los intereses en disputa, definir y asumir lo que se considera como derechos, los parámetros sobre lo que es justo e injusto, bueno y malo, permitido y prohibido,

lo razonable y lo no razonable; significa superar posturas privatistas y corporativas y construir una visión plural de bien público. Participar de la gestión de los intereses de la sociedad es participar de la construcción y del ensanchamiento de la esfera pública, es construir nuevos espacios de poder (ese “acuerdo frágil y temporal de muchas voluntades e intenciones”). (1998, p.12)

Siguiendo lo aportado por las experiencias ya construidas por otras políticas sociales, hay que llegar al fondo de la discusión sobre la participación social en la seguridad pública. Históricamente, este campo ha estado marcado por un distanciamiento de la población en relación con las políticas en seguridad pública implantadas. Incluso con algunos esfuerzos de acercamiento entre la sociedad y la policía, durante muchos años se ha considerado que la cuestión de la seguridad pública era un asunto restringido a las corporaciones. Este distanciamiento y la poca comprensión sobre la política de seguridad condujeron a un aislamiento de las instituciones policiales, que únicamente de modo más reciente han empezado a incorporar a su práctica un trabajo conjunto con las comunidades.

Es necesario reconocer que ya han sido posibles algunos avances, como el cambio de cultura que está rompiendo con la dicotomía de prevención *versus* represión y la percepción de que las políticas públicas de este sector deben ser construidas con la ayuda de diversas figuras sociales, además de las corporaciones. No obstante, aún son necesarias transformaciones en este escenario para que pueda construirse un modelo de gestión democrática para las políticas de seguridad pública. La participación social en el sector aún es incipiente y los instrumentos de cogestión, a pesar de existentes en algunos estados y municipios

(como, por ejemplo, los consejos comunitarios y los Gabinetes de Gestión Integrada, o GGI), no poseen un marco normativo de referencia y también necesitan ser reformulados a la luz de los nuevos rumbos de la democracia brasileña. Las instituciones, redes y movimientos que trabajan específicamente en la seguridad pública y que llevan contribuyendo enormemente a un cambio de cultura en el sector aún no disponen de un espacio formal para ocuparse más incisivamente de la formulación de las políticas públicas del área.

Vale constatar que el campo de la seguridad pública ha sido tradicionalmente cerrado y reactivo a cambios, incluso cuando los modelos organizacionales de sus instituciones ya no demostraban ninguna posibilidad de alcanzar resultados positivos. El proceso de elaboración de la Constitución de 1988 no afrontó el tema y no avanzó en el debate con la sociedad sobre qué modelo de seguridad pública debería ser construido para la democracia brasileña. Y además, los movimientos de derechos humanos, que tuvieron un papel destacado al denunciar las torturas realizadas por el régimen de excepción y en la movilización por la redemocratización del país, con un arraigo social relevante, no acumularon un discurso de manera sistemática y propositiva para la formulación de políticas públicas de seguridad.

En los últimos años, con el fortalecimiento de la democracia, llevan ocurriendo en el país cambios significativos en la gestión de las políticas públicas de seguridad (concepción de acción integrada de instituciones y de gobiernos; acercamiento a las demás políticas sociales, como educación, sanidad y planificación urbana; inversiones en acciones preventivas, cercanas a las comunidades, y en cualificación de la represión; mode-

los de gestión guiados por resultados; mejoras en la producción de conocimiento; y formación y valorización de los profesionales, entre otras). En este escenario, los instrumentos de participación social alcanzan un papel estratégico y legitimador de las políticas diseñadas e implementadas.

El papel de los Consejos de Políticas Públicas

Los Consejos de Políticas Públicas, idealizados a partir de la necesidad de crear e institucionalizar espacios de participación, señalan el fortalecimiento de la participación y posibilidades de avance en la gestión de políticas públicas, en el sentido de fomentar prácticas más participativas, articulando mecanismos de *accountability*, y generando responsabilidad pública. Para Carneiro (2002), los consejos viabilizan la definición de directrices más acertadas en el sentido de la equidad y la efectividad de la política.

Los consejos son canales de participación política, de control público sobre la acción gubernamental, de deliberación legalmente institucionalizada y de publicitación de las acciones del gobierno. De esta forma, constituyen espacios de argumentación sobre (y de redefinición de) valores, normas y procedimientos, de formación de consensos, de transformación de preferencias y de construcción de identidades sociales. Tienen poder sobre la agenda y pueden interferir, de forma significativa, en las acciones y metas de los gobiernos y en sus sistemas administrativos. Los consejos, como espacios de formación de las voluntades y de la opinión, son también mecanismos de acción, que introducen en la agenda gubernamental las exigencias y los temas de interés público, para que sean absorbidos, articulados políticamente e implantados bajo la forma de políticas públicas.

Por lo tanto, más que un canal de comunicación para la resonancia de las demandas sociales, los consejos poseen una dimensión jurídica y tienen poder para hacer efectivas las cuestiones, los valores y los dilemas vividos en el espacio de la sociedad civil (CARNEIRO, 2002, p. 152).

Teniendo en cuenta que la tendencia a la hora de componer los consejos es por medio la paridad de representación (sociedad-gobierno), se minimizan los riesgos clientelistas de la descentralización y otros vicios de relación entre Estado y sociedad en la definición de la agenda pública. Se refuerza, de este modo, la dimensión de corresponsabilidad en la política entre las figuras involucradas y se incentivan una mayor cooperación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas.

No obstante, no se debe subestimar el peso de las asimetrías en la participación y de la fragilidad de las nuevas prácticas de gestión participativa. Para Carvalho (1998, p. 23):

la participación popular, principalmente la participación en los espacios de gestión participativa de políticas, equipamientos y recursos públicos, es un proceso en construcción, que solo da inicio por medio de la construcción de un marco legal y de una cultura democrática y participativa, de la construcción de habilidades y metodologías que puedan hacerlos instrumentos eficientes y eficaces para la mejora de la calidad de vida y de la democratización de los procesos de toma de decisiones políticas.

La búsqueda continua de perfeccionamiento de los espacios participativos es muy relevante y debe siempre guiarse por la cualificación técnica y política de las figuras involucradas –tanto de

los gobiernos como de la sociedad—, por la ampliación y consolidación de una cultura democrática, por la construcción de métodos y procedimientos concretos que potencien la gestión compartida de la sociedad, por la superación de debates meramente tecnicistas y por la ruptura con la tendencia a limitar la participación a los asuntos periféricos, dispersándola en innumerables espacios de un “consejismo” segmentado.

Como mecanismo de control social, los consejos representan igualmente un importante instrumento de seguimiento constante de la acción estatal, garantizando una mayor transparencia en la definición de prioridades de las políticas públicas. Éstas empiezan a ser diseñadas con y en la presencia de sus destinatarios, lo que dificulta el desvío de su finalidad y las potencia como políticas estratégicas a largo plazo, con capacidad de sobrepasar mandatos y servir de espacios fundamentales para la construcción tanto de la integración vertical, entre los tres entes federados, como de la integración horizontal, entre las diferentes agencias policiales, los diversos órganos de gestión de un mismo gobierno y las representaciones de la sociedad civil.

De esta forma, los consejos locales, municipales, de los estados y nacionales constituyen experiencias de innovación institucional, que apuntan a la ampliación de los espacios de deliberación pública, dado que son institucionalizados, con representación paritaria entre Estado y sociedad civil y con poderes de control sobre la política. Más que una expresión y un mecanismo de movilización social, los consejos representan una nueva forma de gobernanza que da lugar a una mayor legitimidad en el proceso de construcción de las políticas públicas y de eficiencia, dado que articulan acciones y programas, potenciando objetivos y cualificando el gasto público, dado que

que las respuestas se encuentran más cerca de los problemas efectivos de la realidad social.

Breve historial del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp)

A partir del proceso de afirmación de los derechos fundamentales, que tuvo como punto de arranque la Declaración de 1789, los ordenamientos jurídicos han estado marcados por la tendencia a garantizar internamente los derechos fundamentales (sin perder de vista la necesidad conjunta de internacionalización), bajo una perspectiva de generalización (extensión de la titularidad de esos derechos a todos los individuos, y no solamente como privilegios de determinados grupos económicos, étnicos o de castas).

Fruto de ese proceso, la Constitución brasileña de 1988 es un marco en el que palpita la garantía de los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran los derechos sociales:

Art. 6º Son derechos sociales la educación, la sanidad, el trabajo, la vivienda, el ocio, la **seguridad**, la previdencia social, la protección de la maternidad y de la infancia, la asistencia a los desamparados, en forma de esta Constitución. (Subrayado nuestro)

Más adelante, el art. 144 del Texto Constitucional estableció la seguridad pública como “deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos”, lo que reforzó la implicación social en esta área no sólo para exigir y controlar la implementación del derecho, sino también para actuar como corresponsable de esta implementación. Por lo tanto, a partir de la Constitución del 88 y de las aspiraciones democráticas que de ella emanaban, así como del momento histórico simbólico que vivía el país, se

constituyó un Consejo Nacional para el área de la seguridad pública, sin embargo, con características preconstitucionales, en los moldes de los consejos que podrían ser llamados de “primera generación”. Tales Consejos de Políticas Públicas, hasta ese marco constitucional, eran meramente consultivos y estaban compuestos tan solo por especialistas nombrados por el propio ministro o si no por miembros del gobierno, modelo que hasta muy recientemente era el instituido para el Conasp.²

Así, a diferencia de otros Consejos Nacionales, que tuvieron en la Constitución de 1988 un marco para cambios profundos en su composición—haciéndola más democrática y plural—y en sus atribuciones—haciéndolas más efectivas—, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp) ya nació viejo.

El primer registro del Conasp es del 25/08/1989, con su Acta de Creación. El Decreto n°. 98.936 de 1990 aprobó el Protocolo de Intenciones que institucionalizó el Conasp, siendo objeto posteriormente de una nueva reglamentación a través del Decreto n°. 2.169 de 1997, el cual dispuso, por ejemplo, que:

- 1) El CONASP es un órgano colegiado de cooperación técnica entre los entes federativos en el combate a la criminalidad, subordinado directamente al Ministro de Justicia;
- 2) Entre sus finalidades, consta el formular la Política Nacional de Seguridad Pública;
- 3) Está formado por ocho miembros, siendo el Ministro de Justicia su Presidente y el Secretario Nacional de Seguridad Pública su vicepresidente. La única participación de la sociedad civil es de la OAB (Orden de Abogados de Brasil) y no es obligatoria.

Tan solo cinco años después, fue elaborado el Reglamento Interno, por medio de la Resolución n°. 01 de 2003, que abrió la posibilidad de convocar a invitados de organismos públicos o privados, principalmente para comisiones temáticas, sin derecho a voto. Según el Reglamento, las deliberaciones del Conasp deberían ser siempre externalizadas en el formato de resolución, resultado de la apreciación de pareceres presentados por los presidentes de los Consejos Regionales.

Consta en los archivos de la Senasp el registro de nueve reuniones ordinarias y dos extraordinarias del Conasp, habiendo sido publicadas nueve Resoluciones a partir de la promulgación de su Reglamento Interno. Después de 2003, no hay registros de funcionamiento.

De este modo, es posible darse cuenta de que el Conasp tiene como origen el mismo movimiento observado en las demás políticas públicas. Sin embargo, tras la aprobación de la Constitución de 1988, a diferencia de los demás Consejos, recibió solo atribuciones de asesoramiento al ministro, prácticamente como un mero colegiado interno de gestión, sin una composición de diversas secciones, en especial de la sociedad civil y de trabajadores del sector, o cualquier garantía de convocación. Así, mientras en la mayoría de las políticas públicas se avanzó hacia un nuevo modelo institucional, con atención en la cogestión y responsabilidad de las diversas figuras y secciones implicadas en la política en cuestión, en la seguridad pública persistió un diseño preconstitucional, que no se adaptó a los nuevos mecanismos y dinámicas de la gestión pública brasileña después de la redemocratización.

Las resoluciones del Conasp no tenían fuerza normativa, siendo tan solo un órgano

de “cooperación técnica”, subordinado al ministro de Justicia, por lo tanto, sin ninguna autonomía ni siquiera para la autoconvocación.

Posiblemente en razón de sus propias características, el Conasp, a lo largo de casi 20 años de existencia formal, tuvo un papel insignificante en la formulación de las políticas públicas de seguridad, sin contar ni siquiera con el papel de fortalecer o potenciar las redes de seguridad (sean las corporativas, las de la sociedad civil o incluso las de los gestores públicos del sector), que entrañan en su complejidad el conjunto de conflictos concretos de la realidad y las alternativas que se van construyendo para superarlos.

La reformulación del Conasp, por lo tanto, dentro de un nuevo paradigma de seguridad pública y de gestión pública, guiada por el real ejercicio democrático participativo, se hizo preemente.

En el proceso de organización y realización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg),³ como compromiso reafirmado en sus objetivos y con la movilización de las más diversas secciones a lo largo de sus etapas, aumentaban las exigencias de definición de un nuevo órgano colegiado nacional del sistema nacional de seguridad pública, hasta que la Comisión Organizadora Nacional (CON),⁴ en su 7ª Reunión Ordinaria, aprobó la Moción nº 2 para la consolidación del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp) y reestructuración del Conasp, afirmando que:

no enfrentar el desafío de reconsiderar los modelos y arquitecturas institucionales a la luz del aumento de la eficiencia democrática y de la participación social, de gestores públicos y de los trabajadores de la seguridad pública, es dejar pasar la experiencia acumulada

con el proceso e instancias de la Conferencia y el momento histórico capaz de cambiar la seguridad pública brasileña.⁵

De esta forma, como fruto de la movilización y de los debates de la 1ª Conseg, la reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública se hizo realidad. Con la publicación del Decreto nº 6.950, del 26 de agosto de 2009, de un modo tremendamente simbólico, en el primer día de la Etapa Nacional de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia reestructuró el Conasp, previendo la participación de las tres secciones –gestores, trabajadores del sector y sociedad civil–, la realización de un inédito proceso electoral y el carácter deliberativo. El Conasp, además de ser reactivado, empezó a incorporar bases más representativas y capacidad decisoria, habiendo sido reforzado por la aprobación, en la plenaria final de la Conferencia, de dos principios (4 y 9) y tres directrices (5, 20 y 38) que, si se suman, representan la mayor votación de la 1ª Conseg:

Principio 4. Fomentar, garantizar y consolidar una nueva concepción de seguridad pública como derecho fundamental y promover reformas estructurales en el modelo organizacional de sus instituciones, en los tres niveles de gobierno, democratizando, priorizando el fortalecimiento y la ejecución del SUSP (Sistema Único de Seguridad Pública), del PRONASCI (Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía) y del CONASP (Consejo Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía). (265 VOTOS)

Principio 9. Establecer un sistema nacional de consejos de seguridad autónomos, independientes, deliberativos, participativos y tripartitos para favorecer el control social en las tres esferas del gobierno, teniendo al Consejo

Nacional de Seguridad Pública (CONASP) como importante instancia deliberativa de gestión compartida. (112 VOTOS)

Directriz 5. Crear, implantar, estructurar y reestructurar en todos los municipios, consejos municipales de seguridad, consejos comunitarios de seguridad pública, con poderes consultivo y deliberativo, propositivo y evaluador de las Políticas Públicas de Seguridad, con representación paritaria y proporcional, con dotación presupuestaria propia, a fin de garantizar la sustentabilidad y las condiciones necesarias para su efectivo funcionamiento y la continuidad de CONSEG como foro mayor de deliberaciones. Estructurar los Gabinetes de Gestión Integrada (GGIs), en los niveles de los estados y municipal, como forma de integrar la sociedad y el poder ejecutivo, con la composición paritaria y proporcional. (799 VOTOS)

Directriz 20. Reestructurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública y reformular los Consejos de los estados y municipales, considerando los principios de democracia, representatividad, paridad, autonomía, transparencia, y teniendo como foco principal el combate a la corrupción, la prestación de servicios de calidad a la población y la articulación permanente con las fuerzas sociales. Para ello: elegir a sus miembros bienalmente, por medio de conferencias y foro en los cuales haya plena participación social; adecuar sus acciones a las realidades locales y regionales, operando con los instrumentos democráticos de control de monitoreo de datos cuantitativos y cualitativos de las situaciones de violencia y ocurrencias criminales; trabajar en acciones de carácter consultivo, propositivo, fiscalizador y deliberativo, adecuando sus resoluciones a las orientaciones y reglamentaciones del Ministerio de Justicia; mantener estrecha relación con

todos los consejos del área de seguridad y otros, de modo a facilitar la articulación de acciones; gestionar todos sus recursos participativamente, ocupándose de que sean utilizados efectivamente en la consecución de sus objetivos. Elaborar y perfeccionar la estructura político-administrativa del Consejo Nacional de Seguridad Pública en armonía legal con los consejos de los estados y de los municipios de seguridad, considerando los principios de democracia, representatividad, paridad, autonomía y transparencia, centrados en el combate a la corrupción y en la calidad de prestación de servicio a la población. (305 VOTOS)

Directriz 38. Crear, reformular y estructurar el funcionamiento de los Consejos de Seguridad Pública en los tres niveles gubernamentales, así como los Consejos Comunitarios, para que sean espacios deliberativos de la Política de Seguridad Pública, de forma paritaria y proporcional (Sociedad Civil, Gestores y Trabajadores) integrándolos a los Gabinetes de Gestión Integrada (GGIs). (177 VOTOS).⁶

La ampliación de la composición, respetando todas las secciones y las figuras involucradas directamente en las políticas públicas del sector, parte de la premisa de que los consejos de políticas basan su existencia en la posibilidad de agregar opiniones representativas de la diversidad de figuras sociales y en el potencial de formar compromisos y consensos que dirijan de forma legítima la actuación estatal y la reversión de modelos de gestión meramente reactivos y puntuales, en modelos estratégicos de corto, medio y largo plazo.

Conforme dice el registro del informe final de la 1ª Conseg:⁷

El Decreto del nuevo CONASP estaba fun-

damentado en los resultados que ya surgían de las Etapas Preparatorias y de las Etapas Electivas en ese sentido, pero aún no contemplaba las discusiones de la Etapa Nacional. Por esa razón, no podría establecer de antemano las reglas y los procedimientos para esa participación social antes de la debida sistematización de aquellos resultados. La solución encontrada para conciliar la urgencia de reestructuración y la necesidad de adherencia a las discusiones colectivas fue la institución de un grupo transitorio, previsto en el art. 11 del Decreto, con atribuciones específicas de elaborar las reglas generales para el funcionamiento del nuevo CONASP.

Fue de competencia de la Comisión Organizadora Nacional ese difícil desafío. Su permanencia al frente de la actividad de reestructuración del CONASP garantizó la continuidad de las discusiones de la 1ª CONSEG e impidió la interrupción de ese importante proceso de fortalecimiento participativo. A su vez, su condición de transitoriedad, expresada formalmente en sus actos constitutivos, asegura que sus decisiones están orientadas a la institucionalización de un nuevo Consejo Nacional de Seguridad Pública, aún más participativo, representativo y democrático, surgido tras la realización histórica de sus primeras elecciones, en 2010.

En resumen, éste es el retrato del CONASP hoy. El Decreto n° 6.950, de 2009, asentó las bases para una transformación democrática del órgano colegiado, pero no claudicó las decisiones sobre esos cambios. Por el contrario, delegó al grupo transitorio la responsabilidad de coordinar las discusiones aún existentes para elaborar la mejor propuesta. De este modo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública de hoy es un proyecto transitorio, en construcción colectiva, que por sí ya es innovador y, tras la elección, lo será aún más. Ese

nuevo diseño institucional representa no solo un importante resultado de la movilización de la 1ª CONSEG, sino también un espacio privilegiado para que prosigan todos esos esfuerzos y todas esas discusiones, con bases democráticas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 92).

La reestructuración del Conasp: la construcción colectiva de un espacio participativo

En octubre de 2009 se realizó la primera reunión ordinaria del nuevo Conasp, en su composición transitoria, cuyas atribuciones prioritarias, de acuerdo con el Decreto n° 6.950/2009, se centran en la realización, en 2010, del proceso de elección de los consejeros “definitivos” y en la aprobación de su Reglamento Interno. El Conasp actual, compuesto de forma tripartita (sociedad civil, trabajadores del sector y poder público) por las entidades representadas en la Comisión Organizadora Nacional (CON) de la 1ª Conseg, ya ha tomado posesión del cargo y le ha dado inicio a sus trabajos por medio de la aprobación de resoluciones y debates acalorados sobre su papel y responsabilidades.

El desafío inmediato del Conasp, en la gestión de composición transitoria, es organizar un proceso electoral amplio y aglutinador de la diversidad de figuras, dando lugar a un Consejo “enjuto”, pero extremadamente representativo. Es decir, el Conasp pretende formar un Consejo con amplia representación social, un real enraizamiento en las bases sociales de las tres secciones y, al mismo tiempo, con una estructuración que no inviabilice el diálogo y que permita que la presión externa para componer el Consejo pueda asegurar una representación legítima y efectiva; así como generar un Reglamento Interno que dialogue

con esa intención y que sea el referente normativo para un trabajo más dinámico y democrático del Consejo. Deberá primar la transparencia y la publicitación de sus acciones. Además de eso, el Conasp no puede perder de vista que es el mayor órgano de monitoreo de los resultados de la 1ª Conseg, así como el encargado de la organización y seguimiento de las próximas Conferencias.

Además de tener que dar respuestas inmediatas, el Conasp se ha marcado desafíos a medio y a largo plazos, tales como:

- realizar un profundo debate con la sociedad brasileña sobre el papel del Consejo “definitivo” que habrá que establecer tras el proceso electoral, aprovechando toda la movilización creada por la 1ª Conseg y la experiencia acumulada por los demás Consejos de Políticas Públicas;
 - elaborar estudios sobre el modelo de funcionamiento de Consejos Nacionales, con la utilización de metodologías de debates y de producción de diálogo social más avanzadas, que posibiliten la consecución de resultados más positivos y propositivos, ya que los modelos tradicionales de funcionamiento muchas veces pecan de no lograr alcanzar sus objetivos, debido a la falta de claridad sobre el guión a seguir y a las competencias del órgano, lo que acaba por perjudicar la toma de decisiones;⁸
 - establecer directrices para la estructuración de un sistema participativo integrado y articulado en el ámbito del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp), que sirva como referencia y defina los parámetros y las condiciones para la constitución y re-
- formulación de consejos regionales, de los estados y municipales;
- preparar sus bases y organizar la 2ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública;
 - concertar sus atribuciones y competencias con los principios establecidos para la gestión del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP) y el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), con el principal objetivo de establecer condiciones institucionales para el fortalecimiento del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp) y para un efectivo control social de la política;
 - estimular debates nacionales sobre temas directamente relacionados con sus atribuciones, para profundizar en la discusión y en el perfeccionamiento del conocimiento del sector, con el fin de convertirse en un sujeto activo en la discusión sobre el rumbo de las políticas públicas de seguridad y manifestarse activamente sobre hechos relevantes del sector;
 - a partir de la realización de los mencionados debates nacionales para el incremento de las políticas públicas, conjuntamente con órganos gestores, mantener encendidas las discusiones y los movimientos establecidos en el proceso de la 1ª Conseg, así como desarrollar acciones para hacer efectivas sus deliberaciones, haciendo publicidad de los progresos de dichas acciones;
 - articularse con institutos de investigación y órganos gestores para la construcción de indi-

cadres nacionales de evaluación de políticas de seguridad pública, consolidando un Observatorio Nacional de Seguridad Pública;

- reivindicar la implantación de bases de datos confiables y permanentes que permitan la evaluación de las políticas públicas de seguridad implantadas en todo el país.

Una discusión amplia y aglutinadora en ese proceso de reestructuración del Conasp permitirá la creación de nuevos vínculos asociativos y redes, fomentando el capital social, reuniendo a sujetos políticos diversos, ampliando la ciudadanía y fortaleciendo la democracia.

De esa forma, la reformulación del Conasp, a la luz de la Teoría Democrática contemporánea, consolida en el sector de la seguridad pública espacios democráticos que van más allá de la representación formal –modelo tradicional de ejercer la democracia moderna que hoy ya es reconocidamente insuficiente–, así como la participación social en el ámbito de una política pública considerada compleja, reactiva y cerrada.

Esa nueva ola democrático-participativa, guiada, entre otros aspectos, por el fortalecimiento de la demodiversidad⁹ y por la ampliación del experimentalismo democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77-78), se coaduna con la percepción de que el nuevo Estado debe ser experimental, en la medida en la que (...) sea posible la coexistencia de diferentes soluciones institucionales en competencia entre sí, funcionando como experiencias-piloto sujetas al escudriñamiento permanente por parte de colectivos de ciudadanos encargados de la evaluación comparativa de rendimientos. (SANTOS, 2003, p. 68)

De este modo, al abrirse la seguridad pública a la experimentación institucional, recorriendo el camino que otras políticas públicas sociales ya trillan hace décadas o años, pero dentro de sus singularidades y limitaciones, la reinención democrática llega a un punto único de superación de obstáculos y creencias y de consolidación de un verdadero Estado Democrático de Derecho.

Consideraciones finales

Los canales de la democracia participativa deben ser fomentados y vistos como grandes aliados en la construcción de las políticas públicas brasileñas. La importancia de agregar diversos interlocutores, públicos y privados, es incuestionable para el éxito en la ejecución de una política nacional de seguridad pública. Es necesario estar abierto a las contribuciones de las más diversas fracciones y permitir que la política madure, corrigiendo errores, reevaluando puntos críticos y fortaleciendo las acciones de mayor éxito.

Como un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y normativa, y no solo consultiva (en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad), el Conasp incluye las discusiones técnicas, pero considera también los requerimientos políticos y sociales, con los que persigue legitimidad. En este sentido, se le atribuye al Consejo Nacional de Seguridad Pública un papel de protagonista en el diseño de las políticas de seguridad pública, sin sustituir la responsabilidad del órgano gestor, pero asumiendo el papel de instancia de cogestión y control social. La expectativa es que ese espacio deliberativo sea gradualmente ampliado, para incluir discusiones sobre el Fondo Nacional de Seguridad Pública y las políticas de gobierno, como el Pronasci.

Lo importante en este proceso de transición es que haya un profundo debate sobre el papel que el Conasp desempeñará con relación a las políticas públicas prioritarias en el área de la seguridad pública. Los primeros

pasos ya se han dado y ya se han construido espacios de debates. Ahora se hace necesaria la implicación de todos para la consolidación y el continuo fortalecimiento de este espacio democrático.

1. "Si 'democracia' significó diferentes cosas en épocas diferentes, ¿cómo podremos nosotros ponernos de acuerdo sobre lo que significa hoy?" (DAHL, 2001, p. 13)
2. Sirva a título de ejemplo: la transición del CNS duró más de 50 años. El Consejo Nacional de Sanidad (CNS) tuvo este perfil de mero órgano consultivo desde que fue creado por la Ley n.º 378, del 13 de enero de 1937, hasta la 8ª Conferencia Nacional de Sanidad realizada en 1986, cuyo informe sirvió de base para la formulación del artículo 196 de la Constitución Federal de 1988 (que creó el Sistema Único de Salud «SUS» e incorporó la participación como mandamiento constitucional), y que dio lugar a la Ley n.º 8.142 que instituyó las Conferencias Nacionales y el Consejo Nacional como órganos centrales del SUS, con carácter permanente, paritarios y deliberativos para actuar en la formulación de estrategias y en la fiscalización de las políticas de sanidad en las esferas municipal, de los estados y federal. Disponible en: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>.
3. Para informaciones adicionales, consulte: <www.conseg.gov.br>.
4. La Comisión Organizadora Nacional (COM) fue la instancia máxima deliberativa para la organización de la 1ª Conseg. Instaurada en septiembre de 2008, actuó de forma decisiva en la formulación y regulación de los diversos aspectos y etapas de la Conferencia. Compuesta de forma tripartita por 37 sillones distribuidos entre las fracciones sociedad civil, trabajadores del sector de la seguridad pública y poder público, la CON aprobó el Reglamento Interno de la Conferencia, decidió los ejes temáticos y elaboró resoluciones importantes para el proceso, entre otros.
5. Para leer la moción en su versión íntegra, consulte: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=43&Itemid=62>.
6. Para conocer los principios y directrices aprobados en la 1ª Conseg, consulte: <www.conseg.gov.br>.
7. Para leer el informe final de la 1ª. Conseg en su versión íntegra, consulte: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=51&Itemid=342>.
8. La metodología de diálogo social construida por el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) es una referencia importante para viabilizar y cualificar la discusión de un proyecto a largo plazo, como expresión de la síntesis posible de los valores e intereses predominantes, orientadores de las acciones de gobierno y asumidos por la sociedad. Para obtener informaciones adicionales, consulte: <www.cdes.gov.br>.
9. Para Santos (2003), demodiversidad es "la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas".

Referências bibliográficas

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, 2ª. ed., 36, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Papers**, v. 2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169>.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório final da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MORONI, J. A. **O direito a participação no governo Lula**. 2006. Disponível em: <www.icsw.org/global-con

ferences/Brazil2006/.../jose_antonio_moroni.pdf>

MOUFFE, C. Pensando a democracia com e contra Carl Schmitt. **Cadernos da Escola Legislativa**, 2ª. ed., 1, p. 87-108, jul./dez. 1994.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução ð Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos).

SANTOS, B. de S. Poderá ser o direito emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, nº 65, maio de 2003.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

Reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública: desafíos y potencialidades

Alberto Liebling Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos
y Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

Resumo

Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades

O artigo pretende, à luz da Teoria Democrática, analisar a realidade da participação social no âmbito das políticas públicas de segurança, a partir da reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, resultado da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, pautando os limites e potencialidades da atuação deste órgão num novo desenho institucional para formulação e gestão da Política Nacional de Segurança Pública.

Palavras-chave: Segurança pública. Democracia. Participação social. Conselhos. Conasp.

Abstract

Restructuring the National Board for Public Security: threats and possibilities

This paper aims, in the light of Democratic Theory, to analyze social participation from a public security policy perspective. The object of the study is the restructuring of the National Board for Public Security (the CONASP), which emerged a consequence of Brazil's 1st National Public Security Conference (CONSEG). The limits and possibilities of this board, with a new institutional design, and its role in designing and managing Brazil's National Public Security were analyzed.

Keywords: Public security. Democracy. Social participation. Boards. CONASP.

Fecha de recepción: 15/01/10

Fecha de aprobación: 08/02/10

Torre de Babel

Luis Flavio Saporì

Luis Flávio Saporì es doctor en Sociología por el Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro, profesor y coordinador de la carrera de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Minas Gerais y coordinador del Centro de Estudios e Investigaciones en Seguridad Pública, de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (CEPESP/PUC Minas). Tomó posesión recientemente del cargo de secretario ejecutivo del Instituto Minas por la Paz. Ocupó el puesto de Secretario Adjunto de Seguridad Pública del Estado de Minas Gerais en el periodo de enero de 2003 a mayo de 2007.

 lusapori@uaivip.com.br

La realización de la I Conferencia Nacional de Seguridad Pública supuso un acontecimiento histórico, movilizándolo a diversos sectores de la sociedad brasileña para discutir un tema hasta entonces muy restringido en términos de participación popular. El carácter de conferencia nacional fue importante, pues elevó el debate sobre el control de la criminalidad y de la violencia a un estatus noble, en los mismos moldes del tratamiento que se le ha dado a la salud y a la educación, que ya vienen realizando sus conferencias nacionales desde hace algún tiempo. Debe destacarse, por lo tanto, el mérito de la iniciativa de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), que condujo de forma competente todo el proceso.

El debate en torno a la seguridad pública en Brasil ha sido capitaneado, en buena medida, por un conocimiento oriundo de la academia y del aparato organizacional del sector. Son recurrentes los seminarios que promueven un debate intenso sobre la dinámica de la criminalidad, así como sobre las barreras del aparato policial, judicial y de prisiones. Desde esta perspectiva, la realización de la Conseg no representó ninguna novedad. Sin embargo, en ningún momento de nuestra historia reciente ha existido ninguna preocupación por parte de las autoridades públicas en movilizar a la sociedad civil organizada y a los ciudadanos de modo general para reflexionar sobre la garantía del orden público como un bien colectivo relevante. Hagamos justicia al gobierno del Estado de Pernambuco, en la gestión del gobernador Eduardo Campos, que promovió, en 2007, una amplia movilización para discutir la formulación de un plan del estado de seguridad pública, que dio lugar al Pacto por la Vida.

La I Conseg representó la inserción en la seguridad pública de mecanismos de gobernanza democrática. Este hecho ya es relevante por sí solo. Es deseable que se amplíe la participación de los diversos segmentos sociales en los procesos decisorios de las políticas públicas. Se trata del fortalecimiento del capital social. A medida que se institucionaliza la realización de las conferencias nacionales de seguridad pública, se gana la posibilidad de mejora de las políticas públicas de control del crimen y de la violencia, principalmente en lo que concierne a la formulación de la agenda política para este sector. Es obvio que la mera realización de una conferencia no implica mejoras inmediatas en las condiciones de seguridad de la sociedad. Lo que hay de ventajoso en tal instrumento de gobernanza democrática es la diseminación de una consciencia colectiva más orientada a la búsqueda

de soluciones para los problemas vividos. La realización de dicha tarea no es sólo competencia de los políticos.

Y es obligado reconocer que la clase política brasileña, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, ha sido absolutamente omisa e incompetente en el tratamiento dado a la seguridad pública. Los partidos políticos, en sus respectivos turnos, no han conseguido presentar, hasta el momento, diagnósticos y proposiciones consistentes para el problema. No han sido capaces de pensar estratégicamente en el fenómeno, y se han limitado a afirmar soluciones paliativas, restringidas a cambios puntuales en el ordenamiento jurídico. La clase política brasileña, en suma, permanece apegada a la racionalidad de la gestión de crisis. En este sentido, no se puede esperar que las soluciones para los graves problemas de criminalidad y violencia en la sociedad brasileña vengan de las autoridades políticas. El momento exige que otra figura entre en escena: la sociedad civil organizada. La I Conseg fue el primer paso en este sentido.

Otro aspecto relevante de la celebración fue la autonomía dada a la cuestión de la seguridad pública en relación con los derechos humanos. Las conferencias nacionales de derechos humanos han sido recurrentes en las últimas dos décadas, habiéndose contemplado siempre en ellas asuntos concernientes a la acción del Estado en el control del crimen. El control de la violencia policial, por ejemplo, es una directriz frecuentemente reafirmada, así como la promoción de la dignidad de los presos. No hay cómo negar la condición de imprescindible de tales directrices para la consolidación de las instituciones democráticas. No obstante, la restricción del debate a la dimensión que concierne a las restricciones deseables de la violencia monopolizada por el Estado soslaya la forma de concebir la preservación del orden público como bien colectivo. Tan importante como que el aparato represivo del Estado evite el abuso de poder es garantizar la integridad física de los ciudadanos.

La ocurrencia de los más diversos tipos de crímenes, en especial los violentos, constituye una violación grave de los derechos individuales, de modo que queda presupuesto su control para la afirmación de la ciudadanía y de la democracia. Las conferencias nacionales de los derechos humanos aún no habían conseguido abordar el tema bajo tal perspectiva. He aquí el principal mérito de la Conseg: seguridad pública y derechos humanos están umbilicalmente conectados, sin embargo, necesitan ser tratados en sus singularidades, debiendo ensayar la formulación y la implantación de políticas públicas diferenciadas. El respeto a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles, debe ser una directriz orientadora de las acciones del Estado en el control de la criminalidad. La eficacia y la eficiencia de dicha acción, a la vez que se consigue la reducción objetiva de los índices de criminalidad, constituyen el eje orientador de la política de seguridad pública.

Intereses corporativos y seguridad pública

Un hecho que “saltó a la vista” durante la realización de la Conseg fue la presencia maciza de las entidades representativas de las categorías profesionales que componen el aparato de seguridad pública. Asociaciones y sindicatos de soldados de la Policía Militar, oficiales, agentes de policía, peritos criminales, delegados, agentes penitenciarios y bomberos militares fueron los protagonistas de la Conferencia. Sus propuestas acabaron conformando en buena medida los principios y las directrices que componen el documento final.

Tuvieron lugar intensas negociaciones políticas en los bastidores de la Conferencia, con vistas a alcanzarse acuerdos mínimos que atendiesen a las demandas de todos. Como producto final, fue aprobado un documento que se asemeja más que nada a una “colcha de retales”. No hay una dirección política y estratégica nítida en el conjunto de principios y directrices votados. No se complementan de modo sistémico, pues hay contradicciones en algunos momentos, conforme ya han detectado diversos analistas. El ejemplo más notorio es la incongruencia entre el principio 2, que define que la seguridad pública debe “guiarse por la manutención de la previsión constitucional vigente de los órganos del área, conforme el artículo 144 de la Constitución Federal” y la directriz 4, que contiene el siguiente texto: “Estructurar los órganos policiales federales y de los estados para que actúen en un ciclo completo de policía, delimitando competencias para cada institución de acuerdo con la gravedad del delito sin perjuicio de sus atribuciones específicas”. Implantar el ciclo completo de policía implica NO regirse por la manutención de la previsión constitucional prevista en el artículo 144 de la Constitución Federal. A su vez, la directriz 15 establece el siguiente: “Rechazo absoluto a la propuesta de creación del Ciclo Completo de Policía”. En resumidas cuentas, ¿la Conseg aprobó o no el ciclo completo de policía? No hay una respuesta concreta a esta pregunta.

Considerándose las 40 directrices aprobadas, es posible afirmar que un tercio de ellas atiende directamente a demandas específicas de las asociaciones y sindicatos del sector. Las tres directrices más votadas son sintomáticas en este sentido, satisfaciendo reivindicaciones de los agentes penitenciarios, de los peritos criminales y de los bomberos militares, en este orden:

1. Mantener en el Sistema de Prisiones una plantilla de funcionarios de prisiones efectivos, siéndoles específica su gestión, cumpliendo la proporcionalidad entre funcionarios de prisiones y policías penales. Para ello: aprobar e implantar la Propuesta de Enmienda Constitucional 308/2004; garantizar la atención médica, psicológica y la asistencia social al funcionario; implementar escuelas de capacitación. (1.095 votos)
2. Promover la autonomía y la modernización de los órganos periciales criminales, por medio de un presupuesto propio, como forma de incrementar su estructura, asegurando la producción exenta y cualificada de la prueba material, así como el principio de la amplia defensa y de lo contradictorio y el respeto a los derechos humanos. (1.094 votos)

3. Mantener las atribuciones constitucionales y la autonomía de los cuerpos de Bomberos Militares, definición de la base salarial nacional; formación y capacitación continuada, así como mejores condiciones de trabajo con equipamientos adecuados. (1.013 votos)

La supremacía de las demandas corporativas en la I Conseg revela que el campo de la seguridad pública en la sociedad brasileña se encuentra bastante fragmentado, careciendo de consensos elementales en lo tocante a propuestas de cambios en el arreglo institucional del sector. Los intereses de las categorías profesionales que operan en el aparato policial y de prisiones son legítimos, sin embargo, no son capaces de ofrecer respuestas consistentes para las complejas trabas y los descompases que caracterizan la dinámica del sistema de justicia criminal. Las entidades representativas de la sociedad civil, a su vez, podrían ofrecer una perspectiva más abarcadora del fenómeno, complementando las demandas puntuales de las corporaciones profesionales. Cuestiones relativas a la reforma de las policías, a la actualización del código penal y del código de proceso penal, a la modernización de la justicia criminal, entre otras, merecían un intenso debate y la consecuente formulación de propuestas concretas.

Los principales movimientos sociales en actividad en la sociedad brasileña, como el de defensa de los derechos humanos, el de los sin tierra, el de defensa de los derechos de las mujeres, el de defensa de los derechos de los sin techo, el de defensa de los derechos del niño y del adolescente y el movimiento negro, fueron meros coadyuvantes. Quedó bastante explícita en la I Conseg la fragilidad propositiva de los movimientos sociales respecto a la mejora de la seguridad pública.

Los movimientos sociales son de gran importancia en una democracia y constituyen acciones colectivas empeñadas en la defensa de la garantía de los derechos políticos, sociales y civiles. La presión que ejercen sobre el sistema político tiende a responsabilizar al Estado en el proveimiento de bienes colectivos diversos, lo que es bastante saludable para el avance de las políticas públicas. No hay cómo negar el papel crítico y fiscalizador que muchos de esos movimientos ejercen sobre las policías, la justicia y las prisiones. Sus denuncias son imprescindibles, funcionando como un mecanismo de control externo del aparato represivo del Estado. Sin embargo, el momento crítico que vivimos, con niveles intolerables de criminalidad y violencia, exige un compromiso mayor de toda la sociedad civil en el sentido de la proposición y encaminamiento de soluciones para los problemas de la seguridad pública. Es importante denunciar las injusticias, los abusos de poder, la corrupción, las desigualdades que caracterizan la actuación del Estado en el control de la criminalidad, pero necesitamos, en este momento, propuestas concretas para revertir la situación. Y hay que reconocer eso no ocurrió en la I Conseg.

¿Qué es lo que está por llegar?

No hay que deducir del análisis anterior una interpretación pesimista de los resultados de la Conseg. En realidad, las inconsistencias identificadas, la prominencia de los intereses corporativos y la fragilidad propositiva de los movimientos sociales son síntomas del *status quo* del campo de la seguridad pública en la sociedad brasileña. No podía esperarse nada mejor del primer evento nacional que indujo a la participación popular en busca de soluciones para los problemas relacionados con la garantía del orden público. La madurez del debate ya alcanzada por los campos de la sanidad y de la educación, tras décadas de conferencias nacionales, aún es una quimera para la seguridad pública. En otras palabras, la I Conseg sólo desnudó la verdadera “Torre de Babel” que caracteriza un campo simbólico, en términos de Pierre Bourdieu, bastante incipiente, caracterizado por creencias aún muy dispares que lo respaldan, lo que convierte el juego de lenguajes que en él se juega y las cosas materiales y simbólicas que en él se generan en manifestaciones relativamente caóticas. Tan sólo estamos empezando en la construcción del campo de la seguridad pública en la sociedad brasileña.

Desde esta perspectiva, no es realista la ambición de lograr a corto plazo una agenda mínima y consensual que deba guiar las políticas públicas de seguridad en los ámbitos federal, de los estados y municipal para los próximos años. Solamente se puede esperar algo en este sentido con la sucesión de conferencias nacionales y con la profundización en el debate entre los lenguajes en juego.

Fecha de recepción: 18/02/10

Fecha de aprobación: 25/02/10

Cuando el foco es el crimen contra la vida: la historia de una asociación exitosa en Providence.

Dean Esserman y Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets y Ana Maura Tomesani.

Dean Esserman

Dean Esserman es jefe de policía en la ciudad de Providence, Rodhe Island, EEUU, desde 2003. Fue jefe de policía en Stamford y ayudante del jefe de policía en New Heaven. Su carrera policial tuvo inicio en la ciudad de Nueva York, donde trabajó, entre otras áreas, como consejero del jefe de policía, William Bratton, en el departamento de tráfico. Cuando tomó posesión del cargo en Stamford, Esserman implantó la filosofía de la vigilancia comunitaria, reduciendo la criminalidad en un 50% y obteniendo el reconocimiento nacional. Actualmente, es miembro del PERF (Police Executive Research Forum) y del Vera Institute of Justice.

Teny Gross

Teny Gross es director ejecutivo del Institute for The Study and Practice Of Nonviolence, en Providence, Rodhe Island, EEUU. Durante la década de los 90, participó en la coordinación del programa de reducción de la violencia juvenil en Boston, el cual acaparó la atención nacional. Trabajó como street worker en Boston e implantó esta metodología de trabajo en Providence, cuando ocupó la directiva del Instituto. Es sargento de la reserva del Ejército Israelí y trabaja en la zona ofreciendo instrucción para líderes, con el tema de resolución de conflictos y búsqueda de la paz.

Dean Esserman y Teny Gross fueron invitados por el Foro Brasileño de Seguridad Pública para hablar sobre el trabajo que realizan en la ciudad de Providence, en el Estado de Rhode Island, en los Estados Unidos, durante el III Encuentro Anual, que tuvo lugar en la ciudad de Vitória (Espírito Santo), en abril de 2009. El ejemplo de asociación realizada entre el departamento de policía de la ciudad de Providence y el Instituto por la No Violencia despertó interés en revelar estrategias de integración entre la policía y la comunidad y, principalmente, por alcanzar resultados importantes en el combate a la criminalidad violenta. Cuestiones como misión, método y foco estuvieron presentes tanto en las conferencias impartidas a los participantes del III Encuentro, como en la conversación entre Esserman, Gross y el equipo del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

FBSP – Coronel Esserman, para comenzar esta entrevista, nos gustaría que nos hablase usted sobre el contexto de la criminalidad y la violencia cuando se hizo cargo del puesto de comandante en Providence, Rhode Island.

Esserman – Por aquel entonces, teníamos la cota de dos a tres tiros por semana y de dos a tres homicidios por mes. Aunque es importante apuntar que, en Providence, existe un buen servicio de sanidad, con buenos hospitales, posibilitando que incluso heridas graves puedan tratarse y no acaben en muerte. Eso puede ser un indicador. Los Estados Unidos asistieron a una caída de la criminalidad en la década de los 90, liderada por la ciudad de Nueva York, que solía tener una media de dos mil homicidios por año, ese número bajó a 500 o 600 por año. No obstante, cuando me llamó para trabajar en Providence el alcalde David Cicilline, el contexto de la criminalidad en la ciudad aún seguía en movimiento ascendente, a pesar del movimiento decreciente en el resto del país.

**Cuando el foco es el crimen contra la vida:
la historia de una asociación exitosa en Providence**

Dean Esserman y Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets y Ana Maura Tomesani.

FBSP – ¿Y cuál es el contexto hoy?

Esserman – Contabilizamos 13 homicidios en el último año y la criminalidad en general disminuyó en torno al 30% en los últimos seis años. El año de 2000 alcanzó el pico, con 30 homicidios; después de eso pudimos presenciar un descenso de la criminalidad. Me llamaron para hacerme cargo del puesto de jefe de Policía en Providence en enero de 2003, entonces, digo que entre 2002, año en el que fue elegido el alcalde David Cicilline, hasta hoy, el descenso fue del 30%, aunque durante ese tiempo hayamos presenciado oscilaciones en los números.

FBSP – En su visión, ¿cuál es el factor más importante que contribuye a ese descenso?

Esserman – ¿Ya he mencionado al alcalde de Providence, David Cicilline? Los jefes de policía se creen que son estrellas de rock, pero la verdad es que los jefes de policía sólo pueden ser lo buenos que sus alcaldes les permiten, luego, los buenos alcaldes permiten que sus jefes de policía tengan éxito. Teníamos un alcalde excelente y, probablemente, el mejor regalo que nos ha dado nunca, a los ciudadanos, fue devolverle a la población el departamento de policía. El departamento se convirtió en un departamento de la población. Mientras la policía se dedicaba a la defensa del Estado, la corrupción del Estado era también la corrupción de la policía. La policía americana se formó dentro de un contexto muy politizado, principalmente a partir de un poder político muy centralizado. Lo que el nuevo alcalde, David Cicilline, hizo fue buscar un nuevo jefe de policía que fuese de fuera de la comunidad. Fui el primer jefe de policía de todo el estado de Rhode Island que no había nacido en el propio estado. En segundo lugar, nos dio libertad para dedicarnos a ser la policía de la población, y no otra policía de Estado, dedicada a los intereses del Estado; con eso, pudimos dedicarnos a hacer el trabajo de la policía, es decir, a trabajar para combatir el crimen.

FBSP – Hasta ahora, usted ha señalado al alcalde, es decir, al gobierno local como un socio importante en el combate a la criminalidad y a la violencia. ¿Existen otras instituciones que pueden citarse como importantes para ese descenso de la criminalidad?

Esserman – Sí, pero antes de hablar sobre otras instituciones que contribuyen al descenso de la criminalidad, quería llamar la atención

“Teníamos un alcalde excelente y, probablemente, el mejor regalo que nos ha dado nunca, a los ciudadanos, fue devolverle a la población el departamento de policía. El departamento se convirtió en un departamento de la población. Mientras la policía se dedicaba a la defensa del Estado, la corrupción del Estado era también la corrupción de la policía.”

“Solíamos tener un edificio enorme para el departamento policial, no obstante, nadie tenía permiso para opinar sobre el diseño del edificio, que estaba definido por un arquitecto que no tenía nada que ver con el uso del edificio.”

sobre el trabajo policial. El punto principal es el trabajo policial, y no digo aquí la policía, sino el trabajo policial, un trabajo policial bien hecho. Entre otras instituciones, tenemos aquellas que militan contra la violencia y la criminalidad en nuestra ciudad, pero, para mí, un buen trabajo policial no significa más policías, o más armas. Lo que quiero decir es que trabajo conjunto, asociación, significa colaboración –incluso investigación–, significa gente compartiendo y comulgando con nuevas ideas, con nuevos conceptos, eso es lo que quiero decir cuando menciono buen trabajo policial, no quiero decir mil policías más en las calles.

FBSP – Han tenido lugar muchos cambios en Providence desde que usted entró a ocupar la jefatura de la policía y han ocurrido muchos cambios materiales: adquisición de nuevos equipamientos y realización de entrenamiento e instrucciones. Usted ha dicho que las asociaciones son importantes, así como la cooperación en el trabajo policial; ¿existen otras cosas relativas al trabajo policial en sí que serían importantes? Por ejemplo: la instrucción, la elección del almacenamiento que hay que utilizar, etc. ¿Cuáles fueron los principales cambios implantados desde que usted se hizo cargo del puesto?

Esserman: Providence es una ciudad que tiene en torno a 25.000 habitantes, y tenemos 27 unidades policiales. ¿Sabe usted por qué? ¿No? ¡Nadie lo sabe! ¡Nadie, aparte de los policías lo sabe! Y fue eso lo que intentamos hacer, intentamos oír a los policías para saber lo que les parecían los problemas enfrentados en las calles en Providence. Solíamos tener un edificio enorme para el departamento policial, no obstante, nadie tenía permiso para opinar sobre el diseño del edificio, que estaba definido por un arquitecto que no tenía nada que ver con el uso del edificio, ¡y eso era un desastre! Entonces, lo primero que hicimos fue recoger la opinión de aquellas personas que dan su vida, su sangre y su sudor. ¡Nada de eso se había hecho antes! ¡Nunca!

Otra cosa que hicimos fue descentralizar las unidades policiales por los barrios, pudimos instalarlas dentro de los barrios, y ya no sólo al lado de los clubes. Lo que hicimos fue crear subsecciones de los departamentos en los barrios, y cada subsección tenía su propio comando. Con eso, pudimos identificar no sólo las fronteras legales entre los barrios, sino las fronteras reales, y trabajar a partir de ellas. Lo que pasó fue que tuvo lugar la transformación de

Antes de eso, no se veía nunca a un oficial yendo a pie por la calle, y nosotros lo hicimos, pusimos a los oficiales y a la población en contacto nuevamente. Es muy fácil tener una buena iniciativa, pero es muy difícil sostenerla.

un poder que estaba centralizado y muy encerrado en un poder descentralizado y distribuido por los barrios, a manos de esos pequeños comandos. El poder del jefe de policía fue dividido, descentralizado e incluyó a otros oficiales.

La segunda cuestión importante fue la creación de un mecanismo de *accountability*, de prestación de cuentas, en los barrios para controlar ya no sólo mi propio trabajo, sino también el trabajo que ocurre en los barrios. Creo que ése fue el cambio más significativo, porque con eso pudimos poner a la patrulla a pie de vuelta a las calles. Antes de eso, no se veía nunca a un oficial yendo a pie por la calle, y nosotros lo hicimos, pusimos a los oficiales y a la población en contacto nuevamente. Hoy la vecindad conoce a sus oficiales, pues serán siempre los mismos trabajando en aquella zona. Muchos de los cambios estructurales que realizamos en el departamento de policía fueron de estrategia y de filosofía de trabajo; construimos un nuevo concepto de vigilancia, basado en la vigilancia policial comunitaria, una vigilancia que está cerca de la comunidad.

No obstante, lo que a mí más me gustaría destacar aquí es que el departamento de policía se concentró en una misión, que es la violencia contra la vida. Es muy fácil tener una buena iniciativa, pero es muy difícil sostenerla. Cada año traigo a los comandos a mi oficina y les anuncio la nueva iniciativa para el nuevo año, y les digo que es la misma que el año anterior, que fue la misma que el anterior: el foco número uno de la policía de Providence es contener la violencia contra la vida. Nos concentramos en ese propósito de manera obsesiva. Nuestro trabajo es salvar vidas, nuestro foco es la lucha contra el crimen violento. Puedo telefonar en mitad de la noche a cualquier policía de mi departamento, que va a contestar al teléfono nervioso, como se pone siempre cuando habla conmigo, y si le pregunto cuál es la misión de nuestro departamento, responderá: disminuir los crímenes contra la vida. Creo que podemos preguntarles a muchos oficiales, tanto en los Estados Unidos como también en Brasil, cuál es su misión y cuál es su foco, y probablemente te preguntarán: “¿en qué sentido quiere usted saberlo?”. En realidad, es muy difícil mantener una misión, es muy difícil mantenerse concentrado en un objetivo durante mucho tiempo, es muy difícil mantener los esfuerzos en sólo un objetivo, en una sola misión. Nuestro lema, entonces, es mantenerse concentrado en los crímenes violentos.

FBSP – ¿Es posible percibir, en Providence, alguna relación entre los crímenes violentos y la delincuencia en general? O sea, ¿es posible percibir la disminución de otros crímenes concomitante a la reducción del número de homicidios? ¿La policía de Providence actúa también en la prevención de los crímenes no violentos?

Esserman – Los crímenes no violentos tienden a caer, pero ese no es nuestro foco. Yo siento mucho si le han robado el coche, pero si le quitan su vida, soy llamado a actuar. Como ya he dicho, nuestro lema es el crimen contra la vida, si hay una disminución en los crímenes no violentos, fantástico, pero ése no es nuestro foco.

FBSP – ¿Cree usted que ese modelo de vigilancia policial descentralizada y enfocada en la comunidad y con una participación fuerte del gobierno local puede ser realizado en otros lugares, tanto dentro de los Estados Unidos como en otros países?

Esserman – Sí, creo que varias de las ideas que hemos tenido en Providence son muy obvias, y buenas ideas se transmiten fácilmente, buenas instituciones son replicables siempre.

FBSP – Nos gustaría que nos hablase usted un poco sobre el PERF (Police Executive Research Forum). A través de los medios de comunicación es posible enterarse de que ésta es una institución que ha cobrado una gran importancia en los Estados Unidos en la actualidad, y ser asociado al PERF significa formar parte de una categoría diferente de policías. Eso nos interesa a partir del momento en el que el Foro Brasileño de Seguridad Pública trabaja hoy de manera parecida en Brasil, con el propósito de reunir policías y gestores que actúen en el área de la seguridad pública.

Esserman – Creo que, de alguna manera, ustedes trabajan de una forma más profunda, ya que se mueven en las fronteras. El propósito inicial que originó el PERF nació en la década de los 70, con la idea de reunir a los jefes de policía en una única institución y, de esa manera, tener esa institución como socia de esos jefes de policía, con la intención de trabajar en la agenda urbana. En aquella época, éramos 17.000 departamentos policiales en los Estados Unidos, la mayoría muy pequeños; enseguida, la institución pasó a estar dominada por esos departamentos que representaban a las pequeñas comunidades. Teniendo en cuenta este escenario, el PERF fue creado para dar soporte a los jefes de policía de los

“ Los crímenes no violentos tienden a caer, pero ese no es nuestro foco. Yo siento mucho si le han robado el coche, pero si le quitan su vida, soy llamado a actuar.”

“
La participación
como miembros
del PERF nos
ha posibilitado
un sentido de
continuidad en
nuestros trabajos.”

centros urbanos, para trabajar la agenda urbana, de manera que los comprometiésemos a trabajar en el área de la educación y de la investigación, para influir en las decisiones políticas de las ciudades. El PERF es una institución pequeña, pero representa a millares de jefes de policía esparcidos por el país. Hoy somos algunas centenas de asociados al PERF, y para ser asociado, en primer lugar, necesitas ser jefe de policía de una ciudad relativamente grande –no una ciudad inmensa, pero algo más de 50.000 habitantes–. En segundo lugar, es necesario tener formación universitaria, y, desgraciadamente, la mayoría de los jefes de policía no la tienen. Sin esos requisitos no es posible ni siquiera asociarse a la institución.

La institución posee, no obstante, diferentes tipos de miembros: los asistentes, que son diferentes a los miembros plenos, y también profesores de la academia que trabajan sobre el tema, además de gestores públicos. Pero ustedes aquí ¡han hecho un trabajo mejor que nosotros! Aunque no se lo crean, me alegra poder decir eso. Volviendo al PERF, éste se convirtió en una institución que reúne jefes de policía, sociólogos, criminólogos, gestores públicos, periodistas influyentes para que puedan intercambiar ideas. Mientras estamos en el PERF, muchas veces, cambiamos de trabajo. Por ejemplo, yo solía sentarme cerca de un colega que era jefe de policía en Massachussetts, mientras yo era jefe de policía en Boston; hoy, él es jefe de policía en Washington y yo en Providence, y eso es muy común, y lo bueno de eso es que tomamos conocimiento de la realidad de los departamentos de policía de todo el país.

La participación como miembros del PERF nos ha posibilitado un sentido de continuidad en nuestros trabajos. Aprendemos mucho los unos con los otros y realmente me parece que eso puede ser replicado en otros países. El PERF también recibe financiación tanto del gobierno como de instituciones privadas para realizar investigaciones y procuramos trabajar en áreas que sean de interés común de los miembros de la institución. Una de las investigaciones que hicimos, por ejemplo, fue sobre la forma de los jefes de policía de interactuar con personas con problemas mentales. Esas personas suelen ser muy violentas y, si hace falta intervenir en esa dirección, necesitamos saber cómo hacerlo. También hicimos investigaciones sobre la violencia doméstica, pero tal vez la investigación más importante que realizamos durante algunos años fue sobre algo que preocupa bastante a los ciudadanos americanos, que es el uso de la

fuerza por la policía. Ayer vi un documental de la BBC criticando la manera de demostrar poder de la policía de Londres. Eso es recurrente; el uso de la fuerza por parte de la policía puede suponer una invasión de los derechos de los ciudadanos, y eso afecta a todos los departamentos de policía del país, además de producir muchas prisiones injustificadas. Luego, las investigaciones más importantes que hacemos son transversales, sobrepasan las fronteras políticas e incluso las fronteras físicas entre los estados, ya que tratan sobre cuestiones que afectan a todos los departamentos de policía. Por eso, el PERF se convirtió en una institución importante, ya que por medio de las investigaciones realizadas podemos discutir cuestiones que realmente afectan al día a día de los departamentos de policía, en lugar de ocuparnos de un departamento de policía individualmente.

Es fácil darse cuenta de cuándo un departamento de policía no quiere ser tomado en serio. Le voy a contar algo: ¡crean nuevas secciones! Siempre cuando un departamento crea una unidad especial, o un nuevo departamento con un nuevo proyecto, lo que están haciendo es intentar quitarse de encima un problema, lo están queriendo engañar, diciendo que, con la nueva unidad, resolverán su problema. En Nueva York, éramos muy buenos en eso. Creamos todos los grupos especiales que pueda usted imaginar. Piense en un grupo especial. ¡Nosotros creamos un despacho especial para él! Teníamos un despacho diferente para la atención a gays, otro diferente para mujeres, otro para hombres, otro para la comunidad indígena, otro para la comunidad negra. ¿Lo quiere usted? ¡Nosotros se lo creamos! Lo que en realidad pasa es que quitamos la atención del problema y la dirigimos a la mirada del ciudadano, para la nueva sección creada que a él gustaría tener, y se queda con la sensación de que su deseo ha sido atendido. Por un tiempo, la gente realmente creía que eso funcionaba, ya que pensaban que el departamento de policía estaba abriéndose a la comunidad y que los oficiales estaban siendo buenos para ella, al final de cuentas, el departamento era el puente que ligaba a la población con la policía. Pero el cambio no puede darse en esa dirección, el cambio tiene que ser fundamentalmente institucional. Nosotros pensamos durante mucho tiempo que oír a la gente provocaría cambios, ¡pero eso es como creer que un *ombudsman* puede cambiar el mundo! Y yo no soy un *ombudsman*, ¡no soy el

Es fácil darse cuenta de cuándo un departamento de policía no quiere ser tomado en serio. Le voy a contar algo: ¡crean nuevas secciones!

Entrevista

Cuando el foco es el crimen contra la vida:
la historia de una asociación exitosa en Providence

Dean Esserman y Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets y Ana Maura Tomesani.

ombudsman de la policía! Realmente se provocan cambios cuando el departamento de policía está dispuesto a asumir el cambio, cuando realmente está dispuesto a criticarse a sí mismo, cuando realmente está abierto a conversar con otras personas, inclusive aquellas que no forman parte del departamento policial, y decirles “¡trabajad con nosotros! ¡No contra nosotros! No estamos aquí para arrestaros, no estamos aquí para arrestar gente, vosotros no sois nuestros enemigos, nosotros no somos vuestros enemigos, estamos aquí para trabajar juntos, para ser compañeros. Estoy aquí para mirarte atentamente, para cuidar de tu comportamiento”. Las únicas personas que realmente creen en eso hacen que las otras personas también se involucren con esa postura. La única manera de traer cambios a la policía es acercarse a la gente que ha sido reclutada muy joven y que pasa toda la vida trabajando en las instituciones policiales, y trabajar con ellos, sin vigilar su trabajo, sin decirles cómo deben hacerlo. Por eso, necesitamos traer para cerca de los departamentos de policía investigadores, gestores, periodistas, líderes comunitarios. Y está claro que eso es lo que la gente no quiere oír, pero las organizaciones e instituciones como el Foro y el PERF permiten ese tipo de movimiento, que es lo único que realmente puede tener un impacto en el trabajo policial.

La policía americana hoy atrae menos a la gente que en la generación pasada, y eso sucede no porque los policías estén siendo vigilados, o siendo procesados por el Ministerio Público, sino porque varias figuras están trabajando juntas para aportar cambios políticos reales, y eso se relaciona con un cambio en la instrucción policial. Por ejemplo, cuando hay un cambio en el tipo de armamento que usa la policía, usted puede pensar que el uso de esas armas puede ser más letal, pero yo le digo que en realidad será menos mortal, porque ese cambio ha ocurrido basado en una investigación, de mentes pensando conjuntamente. El departamento de policía de Providence no dio un solo tiro durante un año entero, lo que es realmente un caso excepcional, y eso no tiene que ver con el uso de armas más potentes, o más letales.

FBSP – Pensando en la estructura del PERF, teniendo en cuenta a las personas que lo integran, ¿se parece a la del Foro?

Esserman – Creo que la diferencia es que la mayoría de los que integran el PERF está formada por jefes de policía. Existen otros

“La policía americana hoy atrae menos a la gente que en la generación pasada, y eso sucede no porque los policías estén siendo vigilados, o siendo procesados por el Ministerio Público, sino porque varias figuras están trabajando juntas para aportar cambios políticos reales, y eso se relaciona con un cambio en la instrucción policial.”

miembros, que son sociólogos, periodistas, profesores, gestores, pero la mayoría está compuesta por jefes de policía. En la última semana tuvo lugar el Encuentro Anual del PERF, en el que ofrecimos un premio llamado Premio para Líderes Policiales. Mi mentor fue premiado hace siete años; no obstante, en este último encuentro, los jefes de policía del PERF se reunieron y votaron para que se le concediese el premio a dos sociólogos: George Kelling, autor del libro *Broken windows*, y Bob Wasserman. Ellos nunca han trabajado como policías y fueron premiados por el PERF como importantes líderes policiales. Eso me parece muy significativo, y veo que eso pasa aquí, que se da el reconocimiento al trabajo de otros sectores que influyen en el hacer policial.

FBSP – Antes de hablar un poco sobre la asociación creada entre el Non-Violence Institute y la Policía de Providence, nos gustaría que Teny Gross hablase un poco sobre el instituto, cómo se creó, cómo funciona, cuáles son sus principios, etc.

Teny Gross – “No violencia” es un término entre varios de innumerables instituciones. Existen instituciones dedicadas a la enseñanza del liderazgo, a la práctica de deportes, a millares de cosas, y la “no violencia” siempre aparece como algo a ser alcanzado, que hay que buscar. El padre Ray y la hermana Anne, que fundaron el Instituto en 2000, dijeron: “Ítem número 1: disminución de la violencia y búsqueda de la no violencia”. Quiero insistir en esto: el propósito del Instituto es la no violencia, no violencia, no violencia. Buscamos un cambio en la forma de pensar de los jóvenes, tanto como en la forma de pensar de la sociedad. Entonces, el Instituto comenzó a ofrecer instrucción para personas que estaban marginadas en la sociedad, consiguió financiación para ello y pudo contratar a un director; entonces el instituto me contrató cuando yo aún estaba trabajando en Boston.

No tenía ni idea de lo que sería ser director de un instituto, no sabía cómo sería instruir a personas en la no violencia, yo era un *street worker* en Boston. Al principio tuve muchas dudas, pero ellos mismos me acabaron convenciendo. No obstante, incluso mientras trabajaba como director del Instituto, no era me posible dejar de tener la mente de un *street worker*. Lo que esperaban de mí era que fuese capaz de preparar a gente para que actuase en la línea de la no violencia. Pero con el tiempo conseguí implantar el trabajo de

“
Quiero insistir en
esto: el propósito
del Instituto es
la no violencia,
no violencia, no
violencia.”

“La agenda destinada a los jóvenes es enorme, pero garantizar que no se mate a ninguna persona es para nosotros el primer paso.”

los *street workers* en el Instituto, que comenzó solamente dos años después de que asumiera su dirección, momento en el que el nuevo alcalde, David Cicilline, tomó posesión del cargo en Providence. Eso sucedió porque el padre Ray y la hermana Anne tenían buenos contactos políticos. Cuando David Cicilline aún era candidato a las elecciones municipales, una noche, tuvo lugar un asesinato y me llamó a mí y a la hermana Anne y nos dijo que, si ganase las elecciones, haría que Providence contratase a *street workers* para trabajar en pro de la no violencia; y cumplió su promesa. Después de las elecciones, trajo a Essermann para asumir el puesto de jefe de policía, y lo interesante es que ya conocía el trabajo de los *street workers*, lo que facilitó mucho nuestro trabajo.

Usted ha preguntado por el foco. La agenda destinada a los jóvenes es enorme, pero garantizar que no se mate a ninguna persona es para nosotros el primer paso. Tenemos sueños para los jóvenes, queremos verlos en la universidad, pero, si siguen muriendo, todo lo demás de la agenda se pierde. Mientras exista violencia en la ciudad, no conseguiremos hacer aquello que queremos. Entonces, el primer paso es realmente mantenerlos vivos, y es eso lo que estamos intentando hacer. Hablamos sobre estas vidas, creemos que todas las vidas tienen un mismo valor. Me acuerdo de una vez que la prensa vino a entrevistar al padre Ray, y él, que solía ser una persona tranquila, les chilló a los periodistas, hablando sobre un chico: “¡No vuelva a decir nunca que era un traficante! ¡Era algo más que un traficante: tenía una madre, tenía amigos, una novia, tenía una vida!”.

Lo que intentamos es luchar contra el crimen, no obstante, debemos estar seguros siempre de que la vida vale mucho más. Puedo citar el ejemplo de algunas instituciones que luchan contra el crimen, y podremos darnos cuenta de que, para ellas, la vida tiene poco valor: cuando ocurre un asesinato, tan pronto como los investigadores de la policía abandonan el lugar, el cuerpo de bomberos viene y limpia la sangre de la calle, y se reanuda el tráfico. Ese escenario no cambiará ¡a menos que tengamos el valor de la vida como prioridad absoluta! ¿Por qué estamos haciendo dinero? ¿Por qué estamos trabajando tanto, si no estamos en una sociedad donde la vida es el valor absoluto? ¿Cuál es el sentido de todo eso? ¿Perdemos el norte en esta enorme sociedad, donde la gente está siempre ocupada y se piensa que algunas vidas simplemente no son importantes!

FBSP – ¿Podría usted hablar un poco sobre el trabajo desarrollado por los street workers? ¿Cómo se dio la implantación de ese tipo de actividad en Providence?

Teny Gross – En realidad, el trabajo de los *street workers* es bastante antiguo. Yo ya he encontrado referencias que señalan la existencia de *street workers* en los años 50. En Boston, esa actividad comenzó de una manera un poco contradictoria, no con el objetivo de disminuir la violencia letal, sino debido a un alcalde que no quería que los derechos se repartiesen por las comunidades. Para ello, contrató a personas que formasen parte de esas comunidades, de modo que pudiese garantizar el acceso a esos lugares, controlándolos de alguna manera. Pero vale, la razón era mala, ¡pero a veces la crisis es una oportunidad! Y los *street workers* fueron capaces de crear muchas cosas buenas. Los *street workers* no son expertos de las Ciencias Sociales, ni sociólogos o asistentes sociales, son personas de la comunidad, o sea, este grupo está formado por personas que han cometido crímenes, y nosotros les decimos: “mira, la policía no te va a salvar, yo no te voy a salvar, necesitas salvar a tu propia comunidad”. La cuestión es que no son voluntarios, se les paga para eso. No se hace nada en una sociedad capitalista sin recursos.

Pero como estaba diciendo, la idea es contratar y preparar a personas de la comunidad, con el objetivo de fortalecer los liderazgos. Por ahora, varios de los líderes son personas que han salido de los presidios y están viviendo en la comunidad, hasta ser encarcelados nuevamente o incluso muertos. Y ahí entra la idea del *self-help*, de la ayuda a sí mismo. Necesitan observar y darse cuenta de lo que está pasando a su alrededor, y no esperar que dos bandas rivales se maten. Necesitan darse cuenta incluso de las pequeñas cosas. Supongamos que creamos una banda callejera que se llama “Los Problemas” y que andamos por el vecindario robando los bolsos de las mujeres solamente. No es nada grave. Los *street workers* entonces piensan: “ha surgido una nueva banda, ¿quiénes son?”. Hay varios grupos que se van formando, es difícil saber cuáles son buenos y cuáles malos, entonces los *street workers* traban relaciones, van a las escuelas primarias y secundarias, van a las estaciones de autobuses, por donde pasa mucha gente de camino a casa, y se certifican de que no hay violencia en estos espacios y de que éstos están siendo vigilados. La primera regla de nuestro trabajo es saber quiénes son estos jóvenes que circulan

“
Los street workers
no son expertos de
las Ciencias Sociales,
ni sociólogos o
asistentes sociales,
son personas de la
comunidad, o sea,
este grupo está
formado por personas
que han cometido
crímenes

Entrevista

Cuando el foco es el crimen contra la vida:
la historia de una asociación exitosa en Providence

Dean Esserman y Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets y Ana Maura Tomesani.

por la ciudad y cuáles son aquellos que están teniendo más problemas. Intentamos ayudar, pero también conocerlos y asentar una relación con ellos. Y de los muchos grupos que se forman, algunos se convertirán realmente en bandas callejeras y las razones son diversas. A partir de la relación trabada con estos jóvenes problemáticos, podemos identificar cuáles están comenzando a ser peligrosos y entonces podemos actuar y evitar que este joven se vuelva un criminal. A partir de la relación que tenemos con estos jóvenes podremos darnos cuenta de si un joven se está volviendo peligroso, y entonces podremos cambiar ese curso.

FBSP: ¿Cómo son reclutados esos street workers?

Teny Gross – Al principio los reclutábamos nosotros, ahora ya no es así. La gente que hoy está en la cárcel está esperando salir para convertirse en *street worker*.

Esserman – Para que ustedes entiendan mejor cómo es ese reclutamiento, o cuáles son los requisitos para un *street worker*, quiero contar un suceso que ocurrió un tiempo atrás: me acuerdo de una ocasión cuando estaba yo con mis hombres, policías, tomando un café y comiendo patatas fritas en un bar y Teny Gross llegó con algunos de sus hombres, los *street workers*. La situación se puso muy tensa y sólo pasado un tiempo me di cuenta de lo que estaba pasando: noté que los de mi lado de la mesa ya habían detenido alguna vez a los del otro lado de la mesa. La calificación nº 1 de un *street worker* es que nosotros lo hayamos metido en la cárcel. ¿Ya ha estado usted en la cárcel? ¿No? Entonces no sirve para ser *street worker*. Este es el requisito.

Teny Gross: Mis “hombres” fueron todos criminales en el pasado.

Esserman – Si el criterio es tener credibilidad para manejarse con chavales que están en las calles, los reclutados tenían que venir de las calles. Lo bueno es que ahora la cuestión de las bandas callejeras se ha convertido en una cuestión de trabajo para ellos. La asociación que formamos, entre la policía y el Instituto, es muy poco tradicional, porque nosotros, los policías, nos convertimos en el foco de reclutamiento del Instituto. Pero no piense que es una asociación fácil, a mi personal no le gustaba el personal de Teny, y al personal de Teny no le gustaba mi personal. Ellos eran guerreros, nosotros éramos oficiales, pero nos juntamos para realizar algo que era más grande que

La calificación nº 1 de un *street worker* es que nosotros lo hayamos metido en la cárcel. ¿Ya ha estado usted en la cárcel? ¿No? Entonces no sirve para ser *street worker*. Este es el requisito.

Nuestro compromiso es de obediencia y no de comprometimiento. No obstante, ese trabajo de asociación se ha convertido en un comprometimiento, porque han empezado a creer en ello.

nosotros, y para eso nos concentramos no en las diferencias, sino en el resultado que queríamos alcanzar.

Teny Gross – Ésta no es una historia fácil de contar. Lo que nos mantiene despiertos por la noche es el miedo de que alguien sea muerto. Tengo una cámara policial en mi casa –me la dieron los tipos de Esserman-. A veces, mientras estoy en el sofá con mi mujer, o viendo mis e-mails o alguna película, si recibo una notificación, le doy un beso a mi mujer, me pongo ropa de abrigo y empiezo a llamar a los detectives del equipo de Esserman para que podamos, con urgencia, montar nuestro equipo de la mejor forma posible, porque cualquier vida es muy importante. Podemos decirnos quiénes son los candidatos, los 20 con más probabilidades de ser los próximos en morir en Providence, y nos preocupamos. Por eso, intentamos establecer contacto con la familia, con hermanos que están presos, intentamos evitar al máximo que esa muerte se produzca. Hay que intentarlo todo. Hablar con madres, de todo. Por ejemplo, existe una madre de un joven que trabaja en un proyecto de viviendas y tiene un teléfono móvil del Instituto; con eso, puede llamarme cuando quiera. Mi cuenta de teléfono es altísima, pero aquella madre necesitaba tener un teléfono del Instituto, pues, si se dispara un tiro por allí, ella llama a la policía y después me llama.

FBSP – ¿Qué es lo que más les sorprendió y qué lo que más les decepcionó en el proceso de construcción de esta asociación?

Esserman – En mi mundo, usted entra en una sala y hace el saludo militar. Soy el jefe, y bastaría decirles a mis policías que deberían contactar a Teny Gross y el trabajo de los *street workers* para que lo hicieran, creyendo o no en la propuesta. Nuestro compromiso es de obediencia y no de comprometimiento. No obstante, ese trabajo de asociación se ha convertido en un comprometimiento, porque han empezado a creer en ello. Hoy, yo ni me entero de la mayor parte de las conversaciones que ocurren entre los *street workers* y los policías. Han descubierto una forma de desarrollar sus propias relaciones y trabajar conjuntamente. Lo que me sorprendió es que eso pasó más rápido de lo que me imaginaba.

Teny Gross – Lo que pasó fue que ya habíamos realizado otros trabajos conjuntos en Boston, pero en un nivel de integración menor del que se da hoy en Providence. Fue una experiencia corta,

Mantener una relación funcionando es un trabajo enorme, requiere una atención enorme y lo que lo sostiene son nuestras creencias, aquello en lo que creemos. Sólo se tiene aquello en lo que se cree.

porque cambió el gobierno y no pudimos darle continuidad, pero aprendí cosas importantes, y una de ellas es el papel del liderazgo. Hoy la gente tiene otra visión sobre el término asociación, para trabajo conjunto, y no se ve ya ningún proyecto que no tenga la palabra asociación o colaboración, pero creo que mucha gente no entiende lo que es eso. Allí en el instituto, probablemente, empleo de un 20% a un 30% de mi tiempo en la más importante asociación o colaboración que tenemos, que es ésta con la policía. Incluso ahora que ya está estabilizada, hay muchos niveles de integración y, por eso, necesitamos invertir tiempo cuidando de esta relación. No se pueden tener millones de relaciones, y ésta, basada en la interacción entre policías y antiguos presidiarios, es delicada y exige mucho tiempo para madurar. Y eso sólo pasó porque creemos, tanto yo como Esserman, que el objetivo más importante de alcanzar es mantener a nuestros chavales vivos. Él comanda un departamento policial y yo comando un grupo de antiguos criminales que trabajan con la no violencia. Somos pequeños, pero ellos son fuertes. No obstante, hacer que eso funcione ocupa mucho tiempo, mucho esfuerzo diario.

Esserman – Y los compañeros necesitan ser iguales, como en un matrimonio. Eso requiere un trabajo arduo y constante. Vivimos en un mundo que disputa todo el tiempo nuestra atención, un mundo guiado por la máxima “¿cuál es la próxima nueva idea?”, sufrimos una enorme presión. La CNN creó un proyecto para saber si el espectador presta atención a dos o tres situaciones sucediendo en la televisión al mismo tiempo. Las historias son más cortas ahora, y los colores son diferentes, todo para mantener su atención fija en eso, y esas empresas de televisión ya saben que el tiempo de atención del espectador es cada vez más corto. Mantener una relación funcionando es un trabajo enorme, requiere una atención enorme y lo que lo sostiene son nuestras creencias, aquello en lo que creemos. Sólo se tiene aquello en lo que se cree. Si dijese que las cosas son fáciles en Providence, con relación a la asociación que tenemos entre la policía y los *street workers*, estaría mintiendo. No obstante, hemos conseguido salvaguardarla y, con eso, alcanzar buenos resultados, los de mantener bajo, bajísimo, el nivel de criminalidad violenta en el municipio.

Reglas de publicación

- 1** Los trabajos para publicación en la Revista Brasileña de Seguridad Pública deberán estar inéditos en Brasil y su publicación no deberá estar pendiente en ningún otro lugar.
- 2** Los trabajos podrán ser enviados por e-mail, a la dirección revista@forumseguranca.org.br, o por correo ordinario, cuya correspondencia deberá ser enviada a la sede del Foro, localizada en Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. En este caso, los textos deberán ser enviados en CD-R o CD-RW y con dos copias impresas en papel A4.
- 3** Los trabajos deberán tener entre 20.000 y 45.000 caracteres, incluyendo las notas a pie de página, los espacios y las referencias bibliográficas.
- 4** Se recomienda la utilización de procesadores de texto que graben en formatos compatibles tanto con programas ampliamente diseminados como, prioritariamente, con un software de código abierto.
- 5** Los artículos serán evaluados por la Comisión y el Consejo Editorial de la Revista, que serán los encargados de valorar inicialmente los textos enviados para publicación.
- 6** La Comisión Editorial de la Revista Brasileña de Seguridad Pública puede, en cualquier momento, solicitar la participación de consultores AD HOC para la emisión de informes de evaluación sobre los textos enviados.
- 7** La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas.
- 8** Los trabajos deberán estar precedidos de un breve Resumen, en portugués y en inglés, y de un Sumario.
- 9** Deberán señalarse las palabras clave (palabras o expresiones que formulen las ideas centrales del texto), con el fin de facilitar una posterior búsqueda del trabajo en la biblioteca. Vid ejemplo:

PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública, Violencia, Policías.
- 10** Los artículos deberán estar precedidos de una página en la cual se hará constar: el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), dirección, teléfono, fax, e-mail y un brevísimo currículum con los principales títulos académicos y la principal actividad profesional ejercida. Se recomienda que el título sea sintético.
- 11** No se adeudarán los derechos de autor ni cualquier otra remuneración por la publicación de los trabajos en nuestra Revista, en cualquier tipo de medio impreso (papel) o electrónico (Internet, etc.).

El (la) autor(a) recibirá gratuitamente cinco ejemplares del número de la revista en la que se haya publicado su trabajo. La simple remesa del original para evaluación implica la autorización para publicación por la revista, en el caso de obtener informe favorable.

12 La inclusión de cuadros o tablas y las referencias bibliográficas deberán seguir las siguientes orientaciones:

- a** Cuadros, mapas, tablas etc. deberán proveerse en archivos separados, con indicaciones claras, a lo largo del texto, de los lugares en que deben ser insertados.
- b** Las menciones a autores, en el discurrir del texto, siguen la forma — (Autor, fecha) o (Autor, fecha, página).
- c** Poner como notas a pie de página solamente las informaciones complementarias y de naturaleza sustancial, sin sobrepasar las 3 líneas.
- d** La bibliografía se incluirá al final del artículo, por orden alfabético.

Citaciones bibliográficas

Libro: apellido(s) del autor (en caja alta) /COMA/ seguido del nombre (en caja alta y baja) /PUNTO/ fecha entre paréntesis /COMA/ título de la obra en cursiva /PUNTO/ nombre del traductor /PUNTO/ n° de la edición, si no es la primera /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Artículo: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en el ítem anterior) / “título del artículo entre comillas” /PUNTO/ nombre de la revista en cursiva /COMA/ volumen de la revista /COMA/ número de la edición /DOS PUNTOS/ numeración de las páginas.

Obras colectivas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) / “título del capítulo entre comillas” /COMA/ in (en cursiva) / iniciales del nombre, seguidas del apellido(s) del/ de los organizador(es) /COMA/ título de la obra colectiva, en cursiva /COMA/ lugar de la publicación /COMA/ nombre de la editorial /PUNTO/.

Tesis académicas: apellido(s) del autor, seguido del nombre y de la fecha (como en los ítems anteriores) /COMA/ título de la tesis en cursiva /PUNTO/ grado académico al que se refiere /COMA/ institución donde fue defendida /COMA/ tipo de reproducción /PUNTO/.



**FORO BRASILEÑO DE
SEGURIDAD PÚBLICA**

Esta revista está financiada por la
Fundação Open Society Institute

Los proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública cuentan con el apoyo de la Ford Foundation y de la Fundación Tinker.



Visite la versión digital y también la versión en español en:
www.forumseguranca.org.br/revista