

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Enero 2009 | No. 6

[www.revistaurvio.org](http://www.revistaurvio.org)



**FLACSO**  
ECUADOR

## Editorial

**Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?** ..... 7-14  
Fernando Carrión M.

## Resumen

..... 15-21

## Investigación

**Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico**  
..... 25-40  
Adam Edwards y Gordon Hughes

**La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo**  
..... 41-57  
Rossella Selmini

**Gobierno local y prevención del delito en la Argentina** ..... 58-73  
Máximo Sozzo

**La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad**  
..... 74-82  
Ximena Tocornal Montt

**El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones** ..... 83-98  
Jacques de Maillard

**Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro**  
..... 99-112  
Anne Durston

## Artículo

**El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México** ..... 115-122  
Elena Azaola

Comparativo	123-131
Entrevista	
<b>Entrevista a Massimo Pavarini</b> por Máximo Sozzo	135-141
Reseña	
Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en: <i>Cuadernos de Seguridad y Policía</i> , núm. 4, Madrid: Dykinson.	145-146
Mónica María Henao Libreros	
Bueno Arús, Francisco (2008). <i>Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia</i> , Madrid: Dykinson.	147-148
Antonio Villaruel	
Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México, México D.F: Editorial Porrúa	149-150
Cristina Cevallos R.	
Hernández Aparicio, Francisco (2007). <i>Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención del delito y política criminal)</i> .	151-152
Hugo Claros Haro	
Bibliografía y enlaces	160-162
Política editorial	163-164

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • January 2009 | No. 6

## Editor's note

**Prevention: a proposal “ex ante” to the crime?** ..... 7-14  
Fernando Carrión

## Summary

..... 15-21

## Investigation

**Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach** ..... 25-40  
Adam Edwards and Gordon Hughes

**Prevention: strategies, models and definitions in the european context** ..... 41-57  
Rossella Selmini

**Local government and crime prevention in Argentina** ..... 58-73  
Máximo Sozzo

**The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society** ..... 74-82  
Ximena Tocornal Montt

**The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations** ..... 83-98  
Jacques de Maillard

**Culture, crime and conflict: artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro** ..... 99-112  
Anne Durston

## Article

**The commerce of pain and hope. Telephone extortion in Mexico** ..... 115-122  
Elena Azaola

## Comparative Section

..... 123-131

## Interview

**Interview to Massimo Pavarini** ..... 135-141

by Máximo Sozzo

## Book reviews

Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en:  
*Cuadernos de Seguridad y Policía*, núm. 4, Madrid: Dykinson.

..... 145-146

Mónica María Henao Libreros

Bueno Arús, Francisco (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*, Madrid:  
Dykinson. .... 147-148

Antonio Villaruel

Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México,  
México D.F: Editorial Porrúa ..... 149-150

Cristina Cevallos R.

Hernández Aparicio, Francisco (2007). *Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención  
del delito y política criminal)*. .... 151-152

Hugo Claros Haro

## Bibliography and links

..... 160-162

## Editorial policy

..... 163-164

## Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?

■ Fernando Carrión M.<sup>1</sup>

### Introducción

**L**a prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini). Y es esta última versión la que viene desde el exterior a la región y de manera reciente. Es una fuerte oleada que nos llega sin un análisis o evaluación y lo hace para mimetizarse en el ámbito de las políticas públicas<sup>2</sup>.

La prevención de la violencia ha entrado con fuerza en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, en muchos casos más como discurso que como práctica, al extremo que se ha convertido en un relato encubridor de las acciones hegemónicamente represivas y privatizadoras, con lo cual deja de

ser una filosofía de actuación para convertirse en un planteamiento puramente ideológico.

Existe la impresión que la prevención se ha vaciado de contenido productivo, principalmente, del manoseo que se ha hecho de la palabra a través de la metamorfosis en la nominación de las políticas que tradicionalmente se han impulsado: hay policías preventivas, como también una prevención que fortalece la organización social (prevención comunitaria), la que pone alumbrado público en una calle, poda árboles o recoge basura (prevención situacional) y que no se diga de la que crea fuentes de empleo o genera gasto social (prevención social). Son ejemplos en el cambio de los nombres en la acción policial, políticas urbanas, políticas sociales y políticas de empleo que normalmente se las realiza y que se las debe seguir haciendo independientemente de la necesidad de reducir la violencia<sup>3</sup>.

Pero adicionalmente las políticas preventivas tienen problemas conceptuales y, por lo tanto, de actuación pública, que están conduciendo a resultados poco significativos en la ejecución de sus acciones. Uno de ellos lleva a pensar la seguridad ciudadana como si fuera un “sector” que tiene particularidades y lógicas propias, cuando muchas de sus consideraciones no son manejables en su propio ámbito o territorio, por cuanto son absolutamente exógenas. En otras palabras, las llamadas causas del delito o los factores de riesgo son determinaciones anteriores y externas al

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del Diario Hoy.

2 “Habría que interrogarse más sobre la inflación actual de la preocupación por la prevención, que es estrictamente correlativa de la inflación de la preocupación por la seguridad. Sin ninguna duda, más vale prevenir que curar; pero las tecnologías eficaces de prevención son limitadas, y rara vez infalibles. En consecuencia, la ideología de la prevención generalizada está condenada al fracaso” (Castels, R., 2006: 115).

3 Todos estos casos están revestidos de los llamados “casos o experiencias exitosas” o “lecciones prometedoras o aprendidas”, venidas desde el exterior.

fenómeno delictual<sup>4</sup>, al extremo que incluso “superan la misma extensión de los Estados nacionales” (Pavarini).

Por otro lado, también se puede ejemplificar el problema real que existe respecto del sentido del tiempo: en esta corriente es ineludible la necesidad de identificar primero los fenómenos delictivos<sup>5</sup> para, posteriormente, buscar explicaciones causales a los mismos; es decir, construir una mirada retrospectiva “hacia atrás” y “*ex ante*” de algo que se encuentra predeterminado. Por eso la importancia que esta visión le asigna a la contabilidad de los hechos delictivos que, en muchos casos, desgraciadamente se agotan en ellos mismos —porque no se los usa a la hora de definir las políticas— o en su defecto producen marcas, estigmas o temores que incrementan la violencia objetiva y subjetiva.

A pesar de las críticas que se le puede formular, no es posible negar el hecho positivo que la propuesta de prevención ha producido: permitir entrar de lleno al campo de las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque para enfrentar el delito se requieren un conjunto de estrategias que rebasan las tradicionales aproximaciones desde lo estrictamente policial; en otras palabras, como se trata de atacar la llamada multicausalidad que conduce al delito, es imprescindible ir más allá de lo represivo y del control para atacar otras dimensiones, que la rebasan como sector en tanto no solo son más amplias sino distintas. Por eso se observa el requerimiento de

4 El caso más interesante es el que se refiere a los problemas fronterizos, donde la dinámica diferencial de los marcos jurídicos e institucionales —de un lado y el otro— genera ilegalidades y, por tanto, delitos que en un lado no lo son y en el otro, sí. ¿Cómo se entiende en este caso el factor de riesgo o las causas, cuando una línea imaginaria establece estas diferencias tan marcadas?

5 Se identifican los delitos —principalmente— mediante denuncias y encuestas de victimización y se los sistematiza, por ejemplo, dentro de los llamados observatorios del delito (Carrión y Espín, 2009).

otras áreas de intervención (social, urbana, económica) que requieren de un marco institucional público-privado más vasto que el tradicional proveniente de la triada: policía, justicia y cárcel. Es, en suma, una propuesta conducente a un desarrollo que abarca múltiples aristas y sustentado en la construcción del discurso de la “integralidad” y de la “coordinación”.

Sin embargo, es necesario afirmar que este hecho positivo ha tenido su contracara: la importante expansión de las políticas de seguridad ciudadana hacia las múltiples áreas de competencia estatal ha producido el fenómeno preocupante de la criminalización de la acción pública. La inversión social, la política urbana, la generación de empleo, los programas de educación social, están destinados a la reducción del delito y no a generar equidad y solventar los derechos de la ciudadanía.

Esta fuerte presencia de la seguridad en las políticas sectoriales y territoriales ha conducido a la criminalización de ellas, con lo cual se las desnaturaliza y, lo que es más grave, por este proceso empieza a primar en el Estado el sentido de que la seguridad controla todo; con lo cual estaríamos en la transición del Estado de Bienestar al Estado Gendarme<sup>6</sup>.

De allí que el contenido de este número 6 de la Revista Urvio —sobre “prevención”— planteé la necesidad de debatir y cuestionar algunas “verdades” alrededor de este tema, que muy rara vez se ponen en duda, entre las que sobresalen las tres siguientes:

- En el conocimiento del delito su punto de partida es la causalidad proveniente de la perspectiva teórico-metodológica de la “etiología”, encarnada por la “epidemiología” y los llamados factores de riesgo, con lo cual no se visibiliza su origen social, histórico, relacional y estructural.

6 “Asistimos a un deslizamiento del Estado Social hacia un *Estado de la Seguridad* que preconiza y pone en marcha el retorno a la ley y al orden, como si el poder público se movilizara esencialmente alrededor del ejercicio de la autoridad” (Castel, R. 2006: 73).

- En las políticas, el uso ideológico que se hace de la prevención, lleva a velar lo que en realidad son los tres elementos hegemónicos de las acciones actuales contra la violencia: la privatización, el control social y la represión, propios de las causas finales (teleología) presentes en el sentido punitivo que contiene el binomio delito-pena; y
- En la necesidad de empezar a debatir políticas alternativas de seguridad ciudadana, en el entendido de que nuevas instituciones y políticas son necesarias, siempre y cuando en su comprensión se superen las visiones tecnocráticas y se incorporen las variables políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas, entre otras.

Impulsar el debate y la necesidad de develar el carácter ideológico de las políticas de prevención, como salida aparente a la lógica de la realidad penal, es un imperativo porque en realidad lo que se está aplicando son políticas represivas venidas de la lógica penal solo que encubiertas bajo un ropaje de cordero. Por eso es necesario superar este estado de cosas, para lo cual es imprescindible interesar a los operadores académicos, técnicos y políticos de ir más allá de la crítica para empezar a construir una nueva visión y nuevas políticas para enfrentar el fenómeno de las violencias en América Latina. ¡Otra política de seguridad ciudadana es posible y, además, ineludible!

## La violencia

Es indispensable partir señalando que la violencia no es una patología social que se puede comprender a partir de ciertos atributos denominados factores de riesgo o causalidades<sup>7</sup>; sino que debe ser entendida

7 Por eso la información proveniente de este paradigma (factores de riesgo o hechos delictivos) no revelan algunas violencias como el sicariato o el linchamiento; tampoco explica la pluralidad histórica de las violencias o la racionalidad de esta fenomenología. Sin embargo esos datos sí construyen

como lo que en realidad es: una relación social específica del conflicto, que tiene una lógica explícita<sup>8</sup>, que es plural<sup>9</sup>, que tiene historia<sup>10</sup> y que es histórica<sup>11</sup>. En otras palabras, la presencia de ciertos eventos definidos como delitos no pueden ser entendidos a partir de la etiología (causalidad), ni tampoco a través de sus consecuencias teleológicas, conducentes indefectiblemente a la pena (cárcel), porque el conflicto, si bien es flexible en el tiempo y el espacio, no se puede negar que tengan ciertas constantes estructurales (Carrión, 2009). Además, como lo señala Pavarini “la realidad es mucho, mucho más compleja, especialmente para quien, como yo, proviene culturalmente de una crítica al paradigma etiológico y estuvo siempre a favor de la ‘construcción social de los problemas’”. Sin duda que es importante superar el binomio etiológico-teleológico, que encarnan las determinaciones lineales y secuenciales.

---

miedos y estigmas, como aquel que América Latina es el continente más violento del mundo o la criminalización del delito marginal.

8 “El comportamiento violento tiene una lógica y una racionalidad; que no es lo opuesto a la civilización sino por el contrario producto de la civilización” (Santillán, 2009: 83).

9 Por eso así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etáreo; también puede existir — como de hecho así ocurre— una violencia urbana y otra violencia de los estadios.

10 El número siguiente de la Revista URVIO abocará el tema de la historia, justamente para reivindicar la importancia del conocimiento histórico en la comprensión de la violencia como en el debate respecto de su desarrollo teórico-metodológico.

11 Es interesante resaltar, como lo hace Pavarini —en la entrevista que le realizamos para este ejemplar—, que las viejas figuras o categorías delincuenciales del siglo XIX fueron la vagancia, los vagabundos, las prostitutas, los borrachos y los mendigos, entre otros; cuando hoy son el sicario, el narcotraficante, el “coyotero” y el terrorista.

Mientras la violencia es difusa porque puede ser psicológica o física, lo cual es difícil de medir, el delito es un hecho puntual que —incluso— está tipificado legalmente. Por tal situación y de acuerdo a la lógica penal, la cuantificación se realiza exclusivamente de los delitos, porque es sobre ellos que se actúa y no sobre la violencia en general. Se entienden los delitos como eventos aislados, fragmentados y personificados, que se encuentran tipificados por las leyes (código penal); y que conducen a la existencia de una triada inmutable, constituida por: un hecho (delito), una víctima (cuerpo del delito) y un victimario (delincuente).

De acuerdo a esta perspectiva son los eventos delictivos los que terminan por construir un par de aguas en términos de la existencia de un antes y un después, lo cual genera un proceso continuo —de secuencia lineal— que se desarrolla en momentos distintos, donde hay una fase que está detrás o delante de otra, mostrando la existencia de un orden de prelación explícito. Por ejemplo, la prevención es considerada como un hecho anterior a la comisión de un delito y el tema penal es concebido como un evento posterior porque a cada delito le corresponde una pena<sup>12</sup>. Con ello se construye el trípode en el cual se sustentan las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana: prevención, control y rehabilitación, cada una de las cuales corresponde a una fase o a un momento de la secuencia lineal descrita.

Fundado en este proceso continuo, la prevención no concibe al sistema carcelario como un elemento prioritario para las políticas preventivas porque se lo considera el último eslabón o la fase final del conjunto del proceso. Sin embargo, no se puede hacer esta distinción progresiva de etapas porque en rea-

lidad lo que existe es una “masa de eventos”, a la manera de un fenómeno indiferenciado, simultáneo y permanente. Más aún, hay que tener en cuenta que —de acuerdo al sentido de la llamada “puerta giratoria” o la reincidencia— una persona que, por ejemplo, ha sido sometida a prisión en diez ocasiones quiere decir que la sociedad ha sufrido ese mismo número de afectaciones y que la policía y la justicia han tenido que detenerlo y juzgarlo por los diez delitos cometidos. Si el sentido de la pena no fuera el castigo sino la rehabilitación y si la prevención no sería concebida de manera *ex ante* al delito, se tendrían resultados muy distintos: la policía y la justicia no tendrían que trabajar diez veces...

Tanto en el momento anterior como en el posterior al delito está presente la causalidad, con la sola diferencia de la temporalidad para definir su sentido: la contención del delito o la aplicación de la pena correspondiente. Mientras la lógica de la pena es entendida como una situación *ex post* al acto delictivo, la prevención es definida como una acción *ex ante* del mismo.

La prevención se la comprende por la función y el peso asignado a la causalidad: es decir, a lo “etiológico”, que se explica por las causas o determinaciones de las enfermedades<sup>13</sup> (violencia), y lo penal se lo entiende por lo “teleológico”, donde la comprensión de las causas (tipos de violencias) finales del delito son las que conducen inevitablemente a lo disuasivo (vigilar) o disciplinar (castigar) (Foucault, 2005), antes que a rehabilitar. En lo teleológico el delito aparece como causa de la pena y en la etiología la causa sirve como elemento explicativo del delito.

Es necesario afirmar que no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no las hay,

12 Este continuo hace aparecer a la prevención y a la represión como partes necesarias del mismo proceso, al extremo de que hoy hay afirmaciones que señalan que la uno no es excluyente de la otra, lo cual significa en la realidad que se hace lo segundo bajo el discreto encanto de lo primero.

13 El delito es visto en esta perspectiva por la vinculación a lo biológico y, por tanto, como parte de la salud pública de una sociedad. Este es el origen medular de la corriente denominada “epidemiología de la violencia”, que tanta fuerza ha cobrado en la región.

porque ese determinismo unívoco no existe. Por este camino se llega a la existencia de un listado de causas —aisladas de sus efectos (delitos)— que se presentan como factores de riesgo, los cuales finalmente terminan por ser de dos ordenes: por un lado, la posesión de armas y el consumo de alcohol y, por otro, la desigualdad social o la crisis familiar. De esta manera lo que se tiene es una *superabundancia de causas* a partir de las cuales es difícil explicar los fenómenos delictuales, porque lo que en una sociedad puede ser un factor en otro probablemente no lo es.

Finalmente lo que la epidemiología expresa es la importación categorial de un sistema teórico que busca la explicación de un fenómeno biológico hacia otro de contenido social<sup>14</sup>, así como negar la existencia de un objeto construido teórica y empíricamente (la violencia), en un lugar y un momento específicos (espacio, tiempo).

De las críticas a la violencia vista por etapas de un proceso continuo o entendido como patología o problema se debe pasar hacia su comprensión como una relación social particular del conflicto social. Según Guzmán (1994: 170), a la violencia es “necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación”. Se trata, entonces, de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008) cristalizada en un territorio y en un tiempo específicos, nacida de la interacción social, propia de la rutina de la vida cotidiana (Sozzo, 2006). Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una relación social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir un continuo lineal; sino un objeto (la violencia) construido socialmente.

14 Lo cual supone no reconocer los distintos estratos del ser (ontología), al extremo que los confunde, como si el uno fuera igual que el otro.

La violencia debe ser entendida desde su sentido plural, porque existen varias violencias, cada una de las cuales tiene características específicas y por tanto, formas diversas de ser tratadas; porque se trata de un “objeto complejo” que cambia según los grupos sociales, el momento histórico (tiempo) y el lugar (espacio); es decir, es un objeto histórico en el sentido de ser una construcción social que tiene un lugar y un lapso específicos. Las violencias se manifiestan de formas diversas, son perpetuadas por actores distintos, victimizan a poblaciones diferentes, y pueden ser motivadas por múltiples relaciones y en espacios heterogéneos.

En la hora actual se observa la aparición de una violencia “moderna” que supera y coexiste con la “tradicional”. La *violencia tradicional* es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, cultura lúdica) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la *violencia moderna* es aquella que tiene una predisposición explícita para cometer un acto violento, lo cual le lleva a construir una organización explícita (división del trabajo), contar con amplios recursos, con un manejo con criterio empresarial, con la presencia de tecnología avanzada, con la aparición de nuevos actores, con la transnacionalización de sus acciones y con la infiltración al sistema social-político. Es esta última que se expande con fuerza desde mediados de la década de los 80 generando —a su vez— el incremento del conjunto de los hechos delictivos.

### **Prevenir-reprimir o gobernar la violencia<sup>15</sup>**

Los límites y “un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar” (Sozzo) muestran que tanto la prevención como la justicia penal

15 Según el DRAE, pre-venir quiere decir: “Pre-venir; ver; conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Precaver; evitar; estorbar o impedir algo. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción”.

deben llevarnos a la búsqueda de nuevas formas de administración de la seguridad, entre las que aparece con mucha fuerza el denominado *gobierno de la seguridad*, que tiene por objetivo reducir los riesgos y brindar protección a la ciudadanía, como una condición solidaria que va más allá de la seguridad (Edwards y Hughes).

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y tiene que ser entendida históricamente; de allí que sea necesario ubicarnos en el momento actual de las políticas de seguridad, porque la que hoy se plantea como seguridad no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría como seguridad pública.

La llamada *seguridad pública* tiene como objetivo mantener el orden público del Estado, y su política está dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los llamados enemigos internos. El marco institucional se compone principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia). Hoy, en cambio, estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana* donde el objetivo es la protección, convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales; siendo el Estado, en este caso, el garante que lleve al cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). La política debe ser asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana tiene que construirse sobre la base de su gobierno, en tanto es un tema político, social y económico, de cualidades estructurales, que requiere de una actuación sobre el conjunto de los elementos que la configuran y no sólo a partir de algunos de ellos vistos aisladamente. También se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos de las personas. De allí que se trate de una propuesta más de ciudadanía que de seguridad; es decir, de cómo la sociedad es gobernada en tanto mandante.

La noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado — mediante acciones de política pública— debe construir como derecho de la ciudadanía, y tiene que ver con los actores institucionales (policía, justicia, municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (social, económica) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social).

En la actualidad de América Latina el marco institucional del Gobierno de la Seguridad Ciudadana se encuentra en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y de introducción del concepto de seguridad ciudadana (derechos individuales y colectivos) por encima del de seguridad pública (mantenimiento del orden público estatal). De allí que en la seguridad pública las instituciones clásicas de la policía, la justicia y la cárcel sean nacionales y, en la seguridad ciudadana aparezcan una pluralidad de actores como los municipios, los medios de comunicación y las defensorías propias de la sociedad civil, entre otras, que se suman a las anteriores. En unos casos han aparecido Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile) y en otros, Consejos o Comisiones de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es enfrentada desde una doble óptica interrelacionada, que proviene de la reforma del Estado vía descentralización y privatización. En el primer caso se aprecia una nueva relación “local-nacional” que conduce, por ejemplo, la aparición de múltiples policías (nacionales y locales), un mayor protagonismo de los gobiernos municipales<sup>16</sup> y a un incremento de la dependencia

16 La descentralización, no solo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios los convierte en núcleos de referen-

respecto de las experiencias externas<sup>17</sup>. Como afirma Maillard, la descentralización del Estado, los nuevos instrumentos de gobierno de la seguridad y la presencia de emergentes actores produce cambios profundos en el manejo de la seguridad ciudadana.

Y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones “público-privadas”, que también dan lugar a la presencia de nuevos actores (guardianía privada, superintendencias)<sup>18</sup>. En esta perspectiva los dispositivos institucionales (actores, prácticas y discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción, tanto por sus funciones reguladoras como por sus nuevas acciones directas.

En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (policía y justicia) y con la reforma del Estado (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores portadores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida y su patrimonio, es decir de la ciudadanía, como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

---

cia centrales en la construcción de la seguridad ciudadana.

17 “El subdesarrollo general de la experiencia criminológica ha dejado a las autoridades locales más dependientes en la importación de otros países, mediante el establecimiento de redes de profesionales, intelectuales y políticas de intercambio entre instituciones académicas particulares y actores políticos” (Edwards y Hughes).

18 De allí que no sea nada raro que estemos entrando en una nueva forma de seguridad: “la seguridad privada”, que tendría esta condición debido a su forma de producción (empresarial privada) y al peso que le asigna el mercado para distribuir los recursos y para el acceso al servicio (oferta y demanda), no como derecho y sí como mercancía.

De aquí se desprende una segunda vía de reflexión, en este caso vinculada a las políticas: el determinismo etiológico y teleológico, propios del binomio delito-pena, tienen que ser tratados de una manera distinta en el marco de la concepción del “gobierno de la seguridad”; que implica no ponerse en un ilusorio contexto *ex ante* ni tampoco *ex post*, sino en la interacción social donde se lo construye con participación social y coordinación interinstitucional (coalición).

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: la “preventiva”, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito y “la represiva”, que pone énfasis en las causas de la pena y que es la que mayor peso tiene en la actualidad<sup>19</sup>, pero donde una y otra son las caras de una misma moneda<sup>20</sup>. Se trata de superar esa visión de tal manera que la sociedad sea gobernada en su conjunto y, en este caso, desde su especificidad como gobierno de la seguridad; esto es, que parte del gobierno de la sociedad, que emerge de ella como autoridad política (poder) y que tiene un ámbito de ejercicio competencial en el territorio (lo local) (monopolio de la fuerza, la coacción y el control social).

## El contenido de la Revista

Con este nuevo volumen de la Revista Urvio, dedicado a la prevención, hemos querido

---

19 Las tácticas represivas, según el estudio de Durston, nos muestra, por un lado, como se estigmatiza a una ciudad al presentarla en un estado de guerra y, por otro, un resultado en el que la medicina es peor que la enfermedad: el 14.2% de las muertes violentas son atribuibles a la policía.

20 Reconocer la necesidad de la fuerza es reconocer que la prevención no funciona plenamente, porque siempre existirá algún hecho que burle la “causalidad bien procesada”, lo cual niega su existencia. Por ello, el supuesto dilema entre la dicotomía clásica: prevención/represión no es más que un falso problema que no se absuelve sosteniendo que las dos son necesarias.

entrar en el debate teórico y metodológico de una de las políticas más requeridas en el ámbito de la seguridad ciudadana. Para ello hemos contado con la coordinación editorial de Máximo Sozzo, quien ha logrado plasmar el interés por el tema trayendo debates que se producen por dentro y por fuera de la región. Su aporte ha sido invaluable.

La Revista está estructurada en su parte central con los artículos de Adams y Gordon que nos alertan sobre la necesidad de incorporar el concepto de “gubernación”, como mecanismo de ejercicio de la autoridad política en la temática de protección y seguridad. Durston introduce el ejemplo de cómo desde la cultura (Afro Reggae) es factible reducir —a la manera de un antídoto— la violencia y el miedo. Máximo Sozzo discute desde los gobiernos locales argentinos las estrategias de reducción de la violencia, sea el control o la prevención, en sus distintas versiones. En el caso del trabajo de Maillard, para Francia, plantea que la propuesta nacional, central y de seguridad pública produce un monopolio inconsistente y que la de los gobiernos locales es altamente fragmentada, pero que en su combinación hay un espacio interesante para las nuevas políticas. Rossella Selmini parte de la crisis de la justicia penal para mostrar expresiones de una nueva prevención, que desembocaría en la presencia de dos modelos europeos: francés e inglés. Se termina la sección con un trabajo de Ximena Tocornal donde, después de hacer un balance de la prevención, plantea varios dilemas que se enfrentan a la hora de producir seguridad.

Elena Azaola nos presenta un trabajo muy rico e interesante vinculado a la extorsión telefónica que ocurre en México. No solo nos alerta sobre este tipo de delito sino que utiliza una metodología de investigación muy creativa. Llamamos a nuestros lectores a aportar con sus opiniones sobre este tema de debate que estamos planteando. □

## Bibliografía

- Guzmán, A. (1994). “Violencia urbana y seguridad ciudadana”, en: Carrión F. *Ciudad y violencias en América Latina*, Cali: Ed. Alcaldía de Cali-PGU.
- Carrión, F. (2009). *La seguridad en su laberinto*, Quito: Ed. FLACSO-MMQ.
- ; y Espín, J. (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Quito: Ed. FLACSO-ICLEI-IMMQ.
- Castels, Robert (2006). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Foucault, M. (2005). *Vigilar y Castigar*, México D.F.: Ed. Siglo XXI.
- Santillán, A. (2009). “El aporte de los métodos cualitativos para comprender la violencia”, en: Carrión, F.; y J. Espín. *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Quito: Ed. FLACSO-ICLEI-IMMQ.
- Sozzo, M. (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*, Buenos Aires: Ed. AD-HOC.
- , (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Quito: Ed. FLACSO-IMDQ. ).