

Brasilia y Ciudad de México: seguridad y orden público en la perspectiva de la criminología crítica

Cristina Zackseski



RESUMEN

El ensayo presenta un estudio comparado sobre las políticas de seguridad desarrolladas en el periodo de 1980 a 2005 en los distritos federales de Brasil y México, incluyendo las políticas urbanas de seguridad y prevención de conflictos puestos en marcha en ambas ciudades. Estas políticas, asimismo, se relacionan con el concepto de orden público adoptado en las políticas mencionadas de esos países.

La exposición del problema del concepto de orden público remite al campo de la política criminal, tanto en lo que tiene que ver con las condiciones de seguridad como en lo que respecta a la defensa social a través del sistema penal. La interpretación de dicho concepto, para cualquiera de las entidades estudiadas, tiene que ver con el interés electoral o ventajas financieras que se persigan.

El Distrito Federal brasileño y el Distrito Federal de la república mexicana son analizados desde su contexto social, económico y de políticas públicas de combate a la delincuencia, donde por ejemplo se considera que hoy no se habla más de paz social y armonía, pero sí de respeto a las normas (en el Distrito Federal mexicano) y de calidad de vida (en el Distrito Federal brasileño).

PALABRAS CLAVE

Política criminal. Políticas públicas. Seguridad pública. Orden público. Calidad de vida.

ABSTRACT

The essay presents a comparative study on security policies developed in the period between 1980 and 2005 in the Federal Districts of Brazil and Mexico, including urban security policies and conflict prevention implemented in both cities during this period. Likewise, these policies are related to the concept of public order adopted in the policies mentioned by the countries studied.

The exposure of the problem of the concept of public order refers to the field of Criminal Policy, both related to security conditions and to the social defense through the criminal jus-

tice system. The interpretation of this concept, for any of the entities studied has to do with the electoral interests or with the financial advantages sought.

The Brazilian Federal District and the Federal District of the Mexican Republic are analyzed from their social, economic and public policies to fight crime contexts, where, for example, it is considered that talking about social peace and harmony is no longer done, instead it is talked about the observation of rules (more on the Mexican Federal District) and about the quality of life (more on the Brazilian Federal District).

KEY CONCEPTS

Criminal policy. Public policies. Public security. Public order. Quality of life.

EL CONTROL DE LOS CONFLICTOS y la seguridad se presentan en la actualidad como problemas urbanos. Nuestro interés de investigación se centra en las políticas urbanas de seguridad y prevención de conflictos desde 1995, cuando estudiamos durante la maestría el proyecto *Città Sicure* de la región italiana de Emilia Romagna.¹ En el doctorado realizamos un estudio comparado sobre las políticas de seguridad desarrolladas en los 25 años que van de 1980 a 2005 en los distritos federales de Brasil y México.² En este ensayo presentaremos algunos puntos de esta investigación.

El concepto de orden público que orienta las políticas de seguridad de los países estudiados desempeña una función deslegitimadora del discurso de los derechos humanos y de la participación ciudadana. Eso porque la guerra contra el crimen adquiere mayor relevancia política si se le compara con las acciones de los gobiernos locales destinadas a la inclusión política, social y económica de los habitantes de las ciudades y a incentivar comportamientos conforme a la ley.

Normalmente el concepto de orden público es asociado al ejercicio de poder de los Estados nacionales, en específico a la actividad policial,

pero hasta hoy es ambiguo, pues los intentos de esclarecerlo se dan con la utilización de otros conceptos ambiguos por igual, como interés público, convivencia armónica y pacífica, bien común, etc. En realidad orden público puede significar aquello que el intérprete decida, debiendo ser observadas la existencia y el contenido de sus formas de interpretación; un espacio privilegiado para eso reside en las políticas públicas de seguridad urbana.

El problema del concepto de orden público nos remite a nuestro principal campo de interés: la política criminal, referido tanto a las condiciones de seguridad como a las condiciones de defensa social a través del sistema penal y de las formas de reacción de este sistema y de la sociedad a lo que es percibido como grave y punible. Por lo tanto, también se refiere a las representaciones de crimen y criminógeno que son compartidas por la opinión pública. Estas representaciones, por su parte, direccionarán –en determinado contexto histórico– la alarma social y la elaboración de políticas de seguridad que atiendan los problemas percibidos en aquel momento y lugar como esenciales.

Una de nuestras preocupaciones en la investigación sobre orden público fue demostrar en qué términos el tema de la seguridad se hizo parte de la agenda política de fines del siglo xx y cómo continúa siendo parte de ella a inicios del siglo xxi. El debate en torno a la seguridad fue reinventado en los años ochentas, siendo redefinidos sus términos y se consolidó en la agenda política en los noventas, cuando comenzaron a ser formuladas, también, políticas nacionales de seguridad.

¹ Zackseski, Cristina, "Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua", dissertação de mestrado, Florianópolis: UFSC, 1997. <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Zackseski-PoliticasiSUMRACR.pdf>

² Zackseski, Cristina, "A construção do conceito de ordem pública nas políticas públicas de segurança dos distritos federais de Brasil e México", tesis de doctorado, Brasília, UnB, 2006.

dad pública. También es éste el contexto de una amplia discusión sobre la reforma del Estado, de su papel y del papel de la sociedad civil en el control social.

De acuerdo con el documento de las Naciones Unidas “Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía” (2001) “...el desarrollo de estrategias de cogestión requiere repensar la administración centralizada del Estado y, más particularmente, el concepto de orden y el funcionamiento de la administración de justicia y de la policía”.³ En este sentido observamos que en el periodo estudiado se dio la llamada transición democrática y también en él ocurrieron cambios en el contexto económico en los países en cuestión. Las transiciones fueron acompañadas o seguidas de reformas estructurales conocidas como reformas de primera generación –el Consenso de Washington, establecido en 1989–, con la correspondiente reducción del papel del Estado y la modificación del modelo de desarrollo, denunciándose para eso la debilitación de la estrategia de sustitución de importaciones y el proteccionismo de los mercados nacionales.

La agenda de las reformas de segunda generación fue elaborada en 1998, durante la Cumbre de las Américas, ante los malos resultados de las reformas de primera generación, que fueron incapaces de crear condiciones de desarrollo sustentable (como la reducción de la pobreza y de las desigualdades). La nueva agenda –el Consenso de Santiago– enfatizó reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública, colocándolas como condición para el desarrollo económico y social en los países de América Latina. Una de sus características es el reconocimiento de la participación de la sociedad civil como fundamental en la búsqueda de mayor democratización, igualdad y desarrollo.

Este breve relato sobre el panorama internacional nos ofrece un punto interesante de reflexión. Por un lado hay la determinación de un patrón democrático a ser seguido y alcanzado; por el otro existe la negación de las condiciones fácticas para alcanzar este patrón, pues las inversiones permitidas por los acuerdos de cooperación internacional no corresponden a las exigencias democráticas. Éste es un problema bastante conocido en los países estudiados; lo que no es percibido es la desconexión entre el patrón de democracia y el de calidad de vida de las Naciones Unidas (ONU) y las pautas impuestas a los países por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y otros organismos internacionales que financian políticas públicas, inclusive de seguridad, así como las llamadas reformas de Estado de diversas generaciones. O sea, hay patrones formales mundiales de democracia y ciudadanía, pero las pautas económicas dificultan la inversión que sería necesaria para garantizarlos en términos de políticas públicas, como veremos.

En la década de 1980 México vivió una grave crisis económica que tuvo como consecuencias el aumento del desempleo, la reducción de los salarios, la desorganización de las ciudades y el descontrol sobre el uso del suelo, entre otras. En Brasil este periodo fue marcado por la reducción de las inversiones públicas y por el crecimiento de la inflación. En la esfera política se destacan las elecciones para gobernadores de los estados en 1982, la nueva Constitución Federal de 1988 y la elección directa para presidente en 1989.

En la época se pensaba que la garantía de los derechos políticos posibilitaría la concreción de otros derechos humanos fundamentales. Eso es interesante a causa de una discusión teórica de la criminología crítica que conocemos a partir de Alessandro Baratta. Él presentaba el problema de la seguridad preocupado con la “seguridad de los derechos” y no con el “derecho a la seguridad”, en el sentido de que éste puede provocar supresión de derechos y garantías fundamentales con la justificación del descontrol del riesgo criminal, siendo infinitamente aplazada la posibilidad de concreción de las reglas cons-

³ Chalom, Maurice, Léonard, Lucie, Vanderschueren y Claude Franz Vézina, “Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía”, Santiago, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT)/Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)/Ciudades más Seguras/SUR, 2001, p. 19.



titucionales, o sea, de la seguridad de todos los derechos fundamentales.⁴

En la década de 1990 Brasil y México se adhirieron a diversos tratados en el área de derechos humanos. En Brasil se intentó alinear la democracia nacional a los patrones definidos por la ONU con los planes nacionales de derechos humanos de 1996 y 1999. En México los partidos, los representantes de la sociedad civil y los consejeros electorales ciudadanos definieron una agenda de reforma electoral, implantada a partir de 1996 con una nueva ley electoral. En 1997 el Partido Acción Nacional (PAN) conquistó la mayoría en la Cámara de Diputados y en 2000 el mismo partido salió victorioso en las elecciones presidenciales, que marcaron el final de la hegemonía del PRI –Partido Revolucionario Institucional–. El país buscó la inserción en el contexto de modernización en la seguridad pública con el Plan Nacional de Seguridad Pública de 1998. Lo mismo ocurrió en Brasil en 2000. En el Plan Na-

cional de Seguridad Pública brasileño se encuentran consustanciadas dos tendencias actuales de la política criminal: la perspectiva del derecho a la seguridad y la extraña combinación de discursos represivos y preventivos.

En 2000 fue creada en México la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Observamos en este contexto la presencia de una cultura de la prevención como promoción de la denuncia, pues fue puesta una gran expectativa de resolución del déficit de planeación de las políticas en la falta de datos cuantitativos sobre crímenes, lo que sería solucionado por las denuncias de los ciudadanos al ser víctimas de éstos y que, confiando en la policía y en el Estado, decidirían denunciar. Se trata del error común cuando se descubre la existencia de cifras ocultas, a veces altísimas, y que de hecho indican falta de prestigio de las autoridades. Ahora bien, el exceso repentino de denuncias tiene –desde mi análisis–, en general, dos consecuencias indeseables: 1. Mayor fragilidad del gobierno por la alarma social provocada a causa de la falsa impresión de que fue la criminalidad la que aumentó y no los registros de crímenes;

⁴ Baratta, Alessandro, “O conceito de segurança na Europa”, Rio de Janeiro, UCAM, 2000, mimeo.

2. Aumento de encarcelamientos, que dificulta la administración carcelaria y abre espacio para procesos de privatización.

Pero el problema fundamental que queremos destacar aquí, tratándose de la esfera federal mexicana, es la absorción del sistema de justicia por el sistema de seguridad, lo que denota problemas relacionados con la separación de poderes. Predomina una visión de seguridad contra el riesgo criminal, mientras el artículo 25 de la Constitución abre la posibilidad para que la seguridad sea vista como seguridad de los derechos.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Esta posibilidad de interpretación del artículo 25 no es siquiera comentada por los autores que discuten el tema. Esta posición puede ser ligada a que la seguridad pública, como tarea que compete primordialmente al Estado, no está ya en exclusiva en su dependencia. Tal afirmación puede ser ejemplificada con las diversas iniciativas en el área que mencionan la participación de la comunidad en la creación de condiciones de seguridad. Las demandas de los ciudadanos son tomadas en cuenta para aumentar el control sobre situaciones que envuelvan seguridad (sobre todo nacional), pero no se observa una correspondencia de esta consideración con los ciudadanos en cuanto a la transparencia de las acciones destinadas a este control en el ámbito de cualquiera de los poderes involucrados.

De este modo utilizamos el ejemplo de las capitales de Brasil y de México para ilustrar las modificaciones recientes ocurridas en el ámbito de la política criminal con el objetivo de buscar entender lo que significa orden público, dada la dimensión urbana que el concepto alcanza en la actualidad. Buscamos identificar las nociones de

sociedad, Estado y democracia en los discursos que los gobiernos locales de ambos países elaboraron para el control del desorden. Siendo así, la propuesta presentada es una discusión en torno al concepto de orden público a partir de la cotidianidad de grandes ciudades y de las formulaciones políticas dirigidas a los patrones conocidos hoy como de “calidad de vida,” que es un tema de política urbana con fuerte repercusión internacional. Es de notarse, inclusive, que tanto el programa norteamericano de Tolerancia Cero (destacado en el eficientismo penal), recibido en las ciudades estudiadas, es conocido como Programa de Calidad de Vida, como también es esta la tónica de las políticas de nueva prevención europeas, que casi no alcanzaron las ciudades estudiadas (destacado en el garantismo penal para el proyecto Città Sicure).

Garantismo y eficientismo penal son las dos corrientes principales de política criminal en la actualidad y están relacionadas a puntos de vista teórico-metodológicos distintos. El eficientismo es una opción político-criminal situada en el ámbito del paradigma etiológico, opera como instancia interna al sistema y se encarga de ajustes en el funcionamiento del mismo para adaptarlo a nuevos problemas con la misma lógica, y/o dar al sistema una nueva apariencia de funcionamiento. El garantismo se sitúa posterior al cambio de paradigma en criminología para el paradigma de la reacción social; presupone un diálogo interdisciplinario y no se destina a operar como instancia interna y legitimadora de definiciones y selecciones efectuadas en otras esferas y sistemas, estableciendo como línea de actuación posible la restricción de los sistemas punitivos, de acuerdo con principios constitucionales y humanitarios. La seguridad no es más entendida como defensa contra el riesgo criminal y sí como garantía de derechos.

El programa Tolerancia Cero opera con una lógica, un lenguaje y metas empresariales. Está dirigido a la criminalidad común, por la cual son responsabilizados individuos de bajo estatus social. Privilegia la prevención situacional y no es una estrategia exclusiva de una ciudad norteamericana, influyendo gobiernos de otros países y

ciudades, lo que permite relacionar la recepción de modelos de justicia y seguridad a la cooperación internacional y al financiamiento de reformas penales por organismos internacionales.

En la prevención situacional se invierte en estrategias que envuelven modificaciones en el ambiente físico para tornar más difícil la práctica de crímenes o de incivildades. En la prevención social, al contrario, son proyectadas intervenciones educacionales, sociales, culturales y estructurales para dar mejores condiciones a los ciudadanos para que participen de los procesos de decisión y sean menos vulnerables a la victimización y a la criminalización. El proyecto Città Sicure asocia la prevención situacional a la prevención de tipo social, desarrollando un tercer tipo que podemos llamar de prevención integrada. Este proyecto tiene por presupuesto la inclusión y el fortalecimiento de grupos débiles como condición de una política democrática.

En la perspectiva eficientista orden público significa la ausencia de crímenes (y en la actualidad de disturbios del orden y faltas administrativas), siendo dependiente de una política criminal represiva, que sería necesaria para la cohesión social en torno de las reglas y para la existencia del Estado.

En la perspectiva garantista en la medida en que hay participación social en la elaboración y en la aplicación de las reglas es posible aproximarse a una noción de orden público que no corresponda a la llamada razón de Estado y sí esté más próxima al sentido democrático de participación en las decisiones, tal como está expuesto el ideal democrático en los documentos producidos por organismos internacionales que situaron el problema de la inseguridad urbana y de la prevención de los conflictos en la contemporaneidad.

Desde el punto de vista del Estado y en el discurso jurídico modernos, orden público significa respeto a la ley y funcionamiento regular de las instituciones de control. En las políticas criminales actuales significa la manutención del control sobre aquello que las personas percibieran como disturbio en el funcionamiento de las instituciones que deben actuar en su favor. Pero éstas son

sólo observaciones introductorias, pues la investigación en las realidades locales nos muestra otros aspectos de esa discusión.

A título de información general sobre las ciudades estudiadas podemos decir que:

El Distrito Federal brasileño fue inaugurado en 1960 y tiene veintinueve regiones administrativas. La construcción de la ciudad representa una fase en la cual era requerida una fuerte intervención del Estado y una administración centralizada. Es producto de la recepción de un modelo de arquitectura que simbolizaba la modernidad y una noción de orden urbano que apuntaba a superar el caos urbano de las ciudades industriales, además de estimular el civismo. Sin embargo, la falta de planeación en la utilización de la tierra discrepa con el proyecto modernista. La periferia está formada por la mayor parte de las regiones administrativas sumando el entorno, que se conforma de veintiún municipios pertenecientes a los estados vecinos de Goiás y Minas Gerais. Brasilia era considerada una ciudad tranquila, siendo destacada por su buena calidad de vida hasta fines de los años noventas, habiendo un giro de inseguridad en 2003 y 2004.

Sobre la ciudad de México no creemos necesario hacer la misma caracterización, pero es importante decir que en la década de 1990 hay una renovación urbana con gran participación privada que transforma la fisonomía de la ciudad –hay una homogeneización del espacio urbano que se da también en escala internacional. En este periodo son construidos edificios que sirven como corredores para el turismo y para el consumo. El problema de la seguridad no aparecía en la agenda electoral federal antes de 1994, tampoco en la agenda de los estados donde eran realizadas las elecciones para gobernadores. El problema es colocado en la agenda electoral de todos los partidos en las elecciones de 1997.

No obstante, en 1993 fue aprobada la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. De 1995 a 2000 existió un Plan de Seguridad Pública con predominio de la prevención situacional. El discurso de la participación ciudadana estuvo presente en este periodo, aunque fue evidente la preocupación con la credibilidad del sistema de

justicia criminal, en especial con la confianza de los ciudadanos en la policía.

En 2000 Andrés Manuel López Obrador lanzó una política de seguridad basada en el mapeo del territorio, identificación de zonas conflictivas y vigilancia constante en esas áreas. Se focalizó en la criminalidad de la calle y persistió en las acciones policiales/situacionales.

En 2001 Marcelo Ebrard asumió la Secretaría de Seguridad Pública y el Distrito Federal fue dividido en setenta Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. En 2002 hubo una reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública y la contratación de la Consultoría Giuliani por cuatro millones trescientos mil dólares. En la versión oficial la consultoría fue contratada con financiamiento de un grupo de empresarios, pero en las narrativas y documentos surge apenas el nombre del empresario mexicano Carlos Slim Helú, presidente del Comité Consultivo para el Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México. La participación de los empresarios en la política de seguridad también se observa por la acción de la COPARMEX –Confederación Patronal de la República Mexicana–, sindicato patronal de afiliación voluntaria, que aglutina empresarios de todos los sectores que buscan su representación en el ámbito laboral y social.

En 2003, después de veinte visitas de especialistas de Nueva York a la ciudad de México, fueron presentadas 146 recomendaciones, de las cuales 111 eran referentes a la policía,⁵ con implantación prevista para los siguientes tres años. El grupo de consultores constató que la variable estructural de mayor impacto negativo en la seguridad del Distrito Federal era el estancamiento económico, o sea la seguridad era un problema a ser resuelto, predominantemente, por las instancias de control social formal, existiendo la excusa de que si alguna cosa fallase sería porque se trataba de un problema económico y social cuya responsabilidad no les pertenecía. Propusieron



una reformulación general de toda la política criminal de la ciudad. La recomendación general fue elevar la capacidad sancionadora del sistema de justicia criminal, una orientación claramente eficientista. Estas orientaciones tuvieron como resultado el aumento del número de registros de abusos policiales, empeorando la percepción que los ciudadanos tienen sobre la policía.

Una de las 146 recomendaciones de la Consultoría Giuliani fue la creación de incentivos por resultados. Por ejemplo: la meta de delincuentes que deberían ser presentados al Ministerio Público para el periodo de mayo a diciembre de 2003 era de 18 mil, en especial por robo. La eficiencia policial, premiada con el financiamiento de los empresarios, pasó a ser medida mediante las detenciones de sospechosos por robos. En dos años (mayo de 2003 a mayo de 2005) la población de las prisiones aumentó 44%, destacándose los robos de pequeño valor. De 1994 a 2005 el porcentaje de personas presas por delitos patrimoniales aumentó 30.12%, mientras el porcentaje de personas presas por delitos contra la vida disminuyó 9.88%.⁶ En Brasil una situación parecida fue llamada de gratificação faroeste, creada en 1995 por el entonces gobernador de Río de Janeiro, Marcelo Alencar, a petición del secretario de Seguridad Pública, general Nilton Cerqueira. Los policías podían recibir recompensas que variaban entre 50% a 150% por actos de bravura. Esta situación mantuvo los salarios bajos, los índices de crimi-

⁵ González Placencia, Luis, "Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la ciudad de México, 2000-2005", p. 4, mimeo.

⁶ Gobierno del Distrito Federal, *Informe de resultados. Plan de Acciones 2005-2006*, México, Gabinete de Gobierno, Seguridad pública y Procuración de Justicia, p. 18.

nalidad altos y dobló el número de civiles muertos por policías.⁷

Además de los problemas políticos, de las consultorías, de los cambios en la legislación penal, uno de los elementos que estudiamos para intentar entender lo que significa orden público en el Distrito Federal mexicano fue la Ley de Cultura Cívica. Desde 1999 existe una ley que rige los problemas relativos al comportamiento cívico y a la armonía del ambiente urbano. En el artículo 2° se observa la presencia de puntos de contacto entre los dos tipos opuestos de política criminal ya mencionados –ambiente urbano y calidad de vida. Se observa también la perspectiva de gestión conjunta del espacio urbano, que presupone la participación ciudadana. Se evidencia la vinculación de la política urbana con las condiciones de seguridad y también una demostración de cómo las llamadas “medidas alternativas” (por ejemplo la prestación de servicios a la comunidad) en lugar de reducir la acción del sistema de control social formal sobre los ciudadanos intensifican este control. Sirve como un elemento de observación para lo que acontece cuando las situaciones conflictivas dejan el campo tradicional del derecho penal y se transforman en cuestiones administrativas. O sea, la propuesta minimalista está siendo efectuada por medio del control de los conflictos a través de la lógica administrativa, o ¿será la lógica punitiva la que se encarga de los procedimientos administrativos?

La investigación de victimización realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) reveló en 2004 que 45% de la población mexicana consideraba que la policía actuaba mal o muy mal para el control del delito.⁸ Los linchamientos ocurridos en México confirman la poca credibilidad del sistema.⁹ En mi pri-

mera visita a la ciudad de México en 2004 tres policías fueron linchados por unos 200 campesinos de San Juan Ixtayopan, Tláhuac. En respuesta a este problema el entonces presidente Vicente Fox destituyó al secretario de Seguridad, Marcelo Ebrard, del cargo. La decisión fue fundamentada en el fortalecimiento del orden público. Joel Ortega Cuevas asumió entonces la Secretaría de Seguridad del Distrito Federal y declaró que no habría cambios, una vez que el Plan de Gobierno del DF tenía una vigencia establecida hasta el final del mandato –diciembre de 2006–. Pero los cambios se pudieron identificar, por ejemplo, en las metas establecidas y alcanzadas por la policía en lo restante de la gestión. Al definir su política de seguridad el grupo que está en el gobierno administra su probabilidad de manutención en el poder. Eso se confirmó de alguna manera pues el Partido de la Revolución Democrática (PRD) venció de nuevo en el Distrito Federal y el Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno federal.

En el Distrito Federal brasileño la campaña electoral de 1998 evidenció la importancia de la seguridad en el debate político. De 1996 a 2000 hubo un aumento en el número de delitos, aunque esto pudo significar el reflejo de la automatización del sistema ocurrida en 1996. En 1999 el entonces gobernador Joaquín Roriz puso en marcha un programa de tolerancia cero llamado Seguridad sin Tolerancia, pero ese año una confrontación entre policías y trabajadores de una empresa pública en huelga tuvo como saldo un jardinero muerto, un carpintero y un chofer tuertos y otros trabajadores heridos. En el lugar de la confrontación estaban presentes el secretario de Seguridad y el secretario de Obras. En nota oficial el secretario de Seguridad declaró que la Policía Militar actuó en plena obediencia y respeto a la ley y a los preceptos democráticos, con serenidad y eficiencia. Fue sustituido al día siguiente. El plan de seguridad demoró un poco más para ser cambiado, pero ya no destacaba la intolерancia. En 2000 fue elaborada una directriz de dos páginas para el área de seguridad. Se destacaban preocupaciones con la calidad de vida y el estre-

⁷ Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, en http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2860&Itemid=2. Consultado el 12/V/2008.

⁸ ICSI, *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*, México, p. 63. www.icesi.org.mx. Consultado el 5/V/2006.

⁹ García García, Guadalupe Leticia, “El linchamiento en la ciudad de México: ¿Conciencia de los propios derechos?”

octubre, 2002, mimeo.

chamiento de lazos entre policía y comunidad. Fueron creados también los Consejos Comunitarios de Seguridad.

En 2002 fue elaborado un Plan de Seguridad Pública más completo. La motivación de este documento fue la distribución de recursos previstos en el Fondo Nacional de Seguridad Pública, que lo exigía. La política fue dirigida al control de las faltas administrativas y a la vigilancia-prevención de tipo situacional, capaz de actuar contra las situaciones de riesgo más elementales de la calle, con la participación de la comunidad en el ofrecimiento de información –comparándose a la política mexicana ya descrita. El lenguaje utilizado fue el técnico-administrativo-militar y se observó el predominio de instituciones de control social formal y de estrategias propias. La prevención primaria de la criminalidad fue situada como auxiliar y complementaria, aunque se admitiera como fundamental; estamos hablando de iluminación pública, limpieza urbana, telefonía pública, transporte público, entretenimiento y deporte, salud, saneamiento y asistencia al migrante, a los niños de la calle, a los indigentes y demás personas necesitadas. La sociedad aparece como socia, el ciudadano como consumidor y los servicios públicos como fuentes de lucro.

En 2004 el Plan fue reformulado y la palabra llave de esta vez fue integración, que podría ser de tres tipos: interna, con la comunidad y con el entorno. No se observó integración entre la política urbana y la de seguridad. La interacción entre política y comunidad en el Distrito Federal brasileño resultó en denuncias contra la Política Militar en 2004, pues policías militares estaban cobrando contribuciones a empresarios y comerciantes para fines variados –como arreglo de automóviles, financiamiento de fiestas de aniversario y fin de año, compra de tanques de gas, colchones, electrodomésticos, piezas de decoración, etc. O sea, estaban cobrando por protección. El Comando General alegó que las donaciones de género alimenticio y bebidas no se destinaban al provecho de cualquier dirigente o policía, que los productos fueron utilizados para eventos en los cuales hubo amplia participación de la comunidad, como forma de integración entre los policías

y la población. Este tipo de integración produce, por lo tanto, una especie de desorden, pues provoca la pérdida de confianza en las instituciones.

Retomando la discusión teórica podemos reafirmar que el concepto de orden público es reeditado en la medida en que las ciudades asumen un papel relevante en la administración de los problemas de seguridad. En la década de 1980 fue creada la red europea SécuCités, cuyo objetivo fue consolidar la participación de las administraciones locales en la gestión de los problemas de inseguridad. No tenía el objetivo de mantener la ley y el orden sino conjugar esfuerzos para elaborar políticas inclusivas, cooperativas y tolerantes. En esta red la prevención social es concebida para impedir el deterioro de zonas urbanas en las cuales los residentes acumulan obstáculos para su integración.

Existe una relación entre la caracterización del ambiente urbano y la seguridad urbana en la literatura sobre el tema, por lo que fue realizado un levantamiento de datos de los principales problemas urbanos de las ciudades estudiadas. Como problemas urbanos de México podemos citar: gran dimensión urbana, contaminación, inversiones en el transporte individual (por ejemplo, el segundo piso del Periférico para atender el flujo de 120 mil vehículos nuevos por año), congestionamientos, descontrol sobre las reglas de tránsito, protestas que paralizan la ciudad, trabajo informal. Como problemas urbanos de Brasilia podemos citar: concentración de las oportunidades de empleo en el Plano Piloto (proyecto urbanístico original), alto costo de la vivienda, ausencia de espacios públicos de entretenimiento para contactos casuales, muertes en el tránsito como consecuencia del flujo vehicular, inserción de los individuos en la sociedad por la posibilidad de desplazamiento que influye en sus contactos (accesibilidad) y en el capital social, proliferación de centros comerciales (lugares semiprivados) y condominios cerrados, fragmentación de la estructura urbana, distanciamiento de los individuos y grupos, desviaciones en la utilización de recursos para inversiones en infraestructura (por ejemplo, el Puente de los Remedios, como se conoce el tercer puente sobre el lago Pa-

ranoá, construido con dinero que sería destinado para pacientes con cáncer).

Los elementos relacionados a la calidad de vida de las dos ciudades que se destacaron más en la investigación fueron las condiciones de tránsito, el acceso a la vivienda y las oportunidades de empleo. Sobre el tránsito, las opciones por las obras que atienden clases medias y altas fueron detectadas tanto en el Distrito Federal brasileño como en el mexicano, indican que los intereses electorales y privados ocupan un espacio destacado en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas de tránsito.

Respecto a la vivienda, existen semejanzas entre las dos localidades: lucha por la habitación, presencia de invasiones y regularización de tierras como elemento de cálculo político. Brasilia fue la capital brasileña que más se “favelizó” entre 1991 y 2000.¹⁰ Aumentó cinco veces el número de personas viviendo en áreas ilegales y sin urbanización. Una diferencia entre las dos localidades es que en México los invasores son de clases bajas, mientras en Brasilia son de clases bajas y medias. En 1988 existían 50 condominios irregulares y en 1995 el número de condominios irregulares ya llegaba a 500.¹¹

Sobre el mercado de trabajo en Brasilia de 1996 a 2003 el índice de desempleo pasó de 15.7% a 21.4%. En la ciudad de México al final de la década de 1990 la mitad de la población ocupada trabajaba informalmente. Sobre el comercio ambulante observamos una alternancia entre momentos de respeto a la Ley de Cultura Cívica, que prohíbe este tipo de comercio, y momentos en los cuales no hay cómo controlarlo. La negociación entre los gobiernos, la policía y los líderes de los ambulantes es compleja; estos últimos, muchas veces, son acusados de organizar actividades criminales y de sobornar a la policía, lo que sería una explicación para la alternancia de reacciones de la policía y los ambulantes.

Hay una propuesta de creación de un corredor turístico entre el Centro Histórico y la Basílica de Guadalupe. Se trata de un ejemplo de la visión excluyente de la seguridad en la era global, pues el objetivo es incrementar el turismo seguro, al mismo tiempo que la periferia de la ciudad seguiría con pocas condiciones urbanas de seguridad pero permanecería a una distancia segura. Para la creación de este corredor, sin embargo, habría que remover el barrio de Tepito, que se localiza próximo al Centro Histórico (ocho calles de distancia), caracterizado por el comercio ilegal. Tepito es considerado la zona más violenta de la ciudad. Es lo que en la literatura criminológica es designado por “no go área.” Su localización privilegiada es una amenaza a una determinada visión de orden y al “buen gobierno” de la ciudad.

Ante este marco comparativo, queremos ahora abordar puntos relevantes para la resignificación del concepto de orden público en la actualidad.

1. *El concepto de orden público está vinculado al tipo de democracia que se configura en las distintas realidades locales*

Si el gran desafío de los gobiernos democráticos es el tipo de política de seguridad a ser puesta en marcha que sea capaz de garantizar derechos (no siempre expuestos en la ley) y mantener el orden, habría que pensar en una redefinición también democrática para lo que debe significar orden. Hay una incompatibilidad evidente y no resuelta que se expresa, de un lado por el sentido común que exige acciones enérgicas de control, aunque degraden derechos (de preferencia los del otro), que son las demandas por seguridad; del lado, por gobiernos que quieren hacerse notar por la fuerza, atendiendo tales demandas, reforzando imágenes de exclusión y apostando en la satanización del mal y en las demandas de los ciudadanos (prevención de tipo de promoción de la denuncia) para “combatir” el crimen y el desorden. Lo anterior es posible como discurso, pero la práctica de este tipo de control revela las contradicciones entre un gobierno que se dice democrático y que, sin embargo, no titubea en mantener el orden por medio de la exclusión de la diferencia, tanto a través de las políticas

¹⁰ Montenegro, Érica, “Cinco vezes mais favelas. Desordem urbana”, en *Correio Braziliense*, 15 de julio de 2006, p. 25.

¹¹ Governo do Distrito Federal, *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*, Brasília, septiembre, 2004, p. 79.

públicas que desarrolla como por la acción que tiene como objetivo eliminar la contestación de sus reglas.

El error que percibimos hoy en los discursos sobre la inseguridad se deriva de una constatación importante de la investigación criminológica sobre el tema: no basta desarrollar estrategias de seguridad contemplando los elementos objetivos relacionados con el problema, pues gran parte de éste se ubica en el ámbito de la inseguridad subjetiva, o de lo que se llama también sentimiento de inseguridad. Este ámbito debe ser tomado en cuenta en el diseño, implantación y evaluación de las políticas en el área. Entre tanto, los discursos encontrados en los documentos de los dos países analizados revelan que las estrategias desarrolladas a partir de esta constatación se destinan fundamentalmente a revertir este cuadro de inseguridad subjetiva, buscando mejorar la imagen de actuación policial (introducción de una lógica y de un marketing empresarial).

Por ejemplo, en lugar de tener como marco principal de actuación las condiciones objetivas de inseguridad (como son la precariedad de las condiciones de vivienda, transporte, mercado de trabajo, dificultad del acceso al estudio, problemas ambientales y de salud, prejuicios procedentes de la no aceptación de la diversidad cultural) las estrategias se destinan a facilitar la gestión de la inseguridad por parte de las instancias oficiales de control. En este sentido, la nueva noción de orden público recupera la noción de orden de la teoría y de la práctica sobre seguridad nacional como defensa del Estado (o de quien lo represente). Sin embargo, se comparte el poder con las empresas que lucran con el mercado de la seguridad, creándose así un nuevo actor en función del cual son desarrolladas estrategias y son excluidos otros actores de la escena social en torno de la cual giran los problemas de la seguridad urbana.

El desorden es aquello que provoca las viejas y nuevas clases peligrosas. Forma parte de los derechos de los incluidos la posibilidad de exclusión de aquellos que no tienen derechos. Pero crecen las demandas por seguridad cuando esta posibilidad es frustrada de alguna manera, o por algún tipo de política. Las demandas por más seguri-

dad, o las respuestas represivas fundadas en dichas demandas, son opuestas a la forma con que comprendemos la democracia, porque en ellas está presente una noción de seguridad y orden público que no lleva en consideración los derechos de todos y la existencia de una sociedad plural que perciba la existencia de la necesidad de efectividad de esos derechos. Por eso la seguridad urbana es perseguida hoy más como restricción que como garantía de derechos. La idea de democracia contenida ahí no se restringe al entendimiento de ser la voluntad de la mayoría, sino como una posibilidad de inclusión, también de aquellos que están lejos de ser mayoría, sin la preocupación de que se transformen o no en mayoría, pero sí por el hecho de que existe una posibilidad y necesidad de participación de todos en la búsqueda de una perspectiva pacífica de resolución o administración de conflictos.

Los problemas más graves son impronunciables para aquellos a quienes no les importan y se empeñan en preservar la desigualdad hasta el punto en que su estatus quo también sea preservado. Siendo así, en la política se intenta conjugar lo inconciliable: las garantías históricas de derechos fundamentales y la manutención del orden público, que fue razonablemente mantenida hasta hoy dentro de un patrón político autoritario que representa el último respaldo de prácticas cotidianas que traducen en violencia aquello que debería ser orden.

2. El desorden urbano es una justificación para la represión de individuos y grupos

El contenido observable del concepto de orden público en las políticas de seguridad de ambos países, aunque por razones distintas, termina siendo el control de poblaciones excluidas que no pueden, por su situación de exclusión, reivindicar la seguridad que el Estado les debería posibilitar en términos de garantía de derechos. La guerra contra el crimen de la política eficientista es la guerra contra la existencia digna de estas poblaciones.

Las políticas de seguridad locales están dirigidas hoy al “combate” de los efectos simbólicos de la inseguridad, invirtiendo en la contención de la degradación urbana y de las faltas administrati-



vas. Para el diseño de las actuales políticas el concepto de orden público, relacionado una vez con la acción de las fuerzas armadas, se transforma en control del desorden urbano, como dice Theodomiro Dias Neto: “El tema de la seguridad deja de ser comprendido como ‘cuestión de policía’, de un orden público a ser impuesto por el aparato represivo del Estado, para convertirse en finalidad transversal del gobierno de un territorio.”¹²

Entre tanto, percibimos que mientras nuevos actores van siendo involucrados en el teatro de la seguridad, con el pretexto de su democratización se va extendiendo el control de tipo represivo para los espacios en los cuales estuvo ausente, pues tal ausencia es vista como productora de desorden.

En general, cuando el orden público es mencionado en los textos legales y en los discursos institucionales y académicos aparece unido a la palabra “manutención”. Esta unión tiene, de seguro, un significado conservador, pues no abre la posibilidad de modificación de la noción de orden presupuesta, siendo el concepto de orden público cerrado en sí mismo, en el mejor de los casos, en su ausencia de significado, y en el peor de la violencia presente en ese vacío. Se parte del presupuesto de que existe un orden que debe ser respetado, mientras en la observación de los espacios de las ciudades estudiadas es claro que mantener el orden es mantener personas en la condición de excluidas.

La noción de ciudadanía que está implícita en el concepto de orden público usado de forma tradicional es la del sujeto que respeta la ley, pero la noción de ciudadanía en una nueva perspectiva de orden público sería también la del sujeto respetado y cuyos derechos son en efecto protegidos por la ley y las instituciones. La dimensión en boga en las políticas de seguridad, que se autodenominan comunitarias y participativas, indica que tales políticas deben ser públicas al menos en el sentido de que las directrices políticas sean claras y negociadas democráticamente. Con todo, hasta ahora, la “localización” de la seguridad está revelando más problemas que soluciones, tales como:

1. La fragilidad del poder estatal
2. Su dependencia de las “relaciones exteriores” y del capital
3. Una falta de claridad en la relación público-privado
4. El cierre de espacios públicos como forma de exclusión de la diversidad
5. Los límites del consumo de seguridad, tanto en lo que se refiere a los agentes (policías) como a la tecnología de vigilancia

Para saber en qué aspecto cada actor público/privado/comunitario puede intervenir es necesario tener certidumbre en cuanto a sus objetivos para, a partir de ahí, trazar las posibilidades y límites de su actuación. Es evidente que la participación ciudadana es importante, pero el objetivo puesto en la reducción del crimen (paradigma etiológico en criminología) daña la política. Pues no importa a buena parte de los interesados en el problema que la reducción del crimen pueda ser un resultado apenas agregado de la participación, en caso contrario se refuerza la participación popular en políticas de vigilancia excluyentes y potencializadoras de conflictos.

El tipo de estrategia eficientista puede alterar positivamente la percepción de los ciudadanos en cuanto a sus condiciones de seguridad y eso forma parte de la función simbólica ya desempeñada por el sistema y el derecho penal. Cuando hablamos de función simbólica estamos refiriéndonos a aquello que en la teoría penal se llama

¹²Dias Neto, Theodomiro, *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*, São Paulo, RT, 2005, p. 119.

prevención general positiva, que es una forma de manutención del funcionamiento del sistema y de las reglas vigentes, no destinada a evitar la ocurrencia de conflictos pero sí a alimentar la subsistencia de una función conservadora para el derecho. Cuando se menciona, por ejemplo, la necesidad de una cultura de la legalidad para la reducción de la criminalidad, lo que se entiende muchas veces es la aplicación de las reglas vigentes, mientras que no suele ser cuestionada la forma de elaboración e implantación de las reglas. O sea, existe una expectativa de que el sistema jurídico-político encuentre una legitimidad tal que le permita regular las situaciones a las que se destina. Sin embargo, la forma con que se pretende este resultado, en general, debe ser proveniente de una adhesión espontánea y, de preferencia, inmediata de los ciudadanos.

Aquellos que están fuera de los procedimientos regulares a partir de los cuales son elaboradas las reglas jurídicas y las propuestas políticas son, en general, considerados amenazas de los sistemas a los cuales son ajenos. Al contrario de buscarse la participación ciudadana en la formulación de reglas de convivencia social, se busca la represión de la disidencia como forma de garantía de la manutención de las reglas, aunque éstas no garanticen los derechos fundamentales de forma igualitaria. En esto consiste la crítica al concepto de falta administrativa como elemento caracterizador de las nuevas políticas de seguridad, tanto eficientistas como garantistas, pues no son en realidad crímenes, pero son demostraciones de que sus autores no pertenecen a la comunidad que está satisfecha con las reglas al punto de invertir en su cumplimiento, y cumplen la función de un divisor de aguas entre “la comunidad” y el resto.

3. El concepto de orden público que orienta las actuales políticas de seguridad es globalmente definido para incluir patrones de calidad de vida incluidos en la misma esfera

Se puede decir que en la sociedad global el orden público se confunde a veces con seguridad urbana y otras con seguridad nacional. La primera se destaca como forma de definición, implantación

y control de las políticas públicas de seguridad en el nivel local, propiciando esta visión de la seguridad como elemento de una vida digna para los ciudadanos de las localidades territorial y/o culturalmente definidas. Ella puede ser constatada a partir de la definición de un nuevo lugar para la seguridad, más próximo del alcance de los ciudadanos y del poder local con el pretexto de una mayor participación o de una democratización de las políticas de seguridad.

La segunda surge en la observación del tipo de interface que existe en la construcción de patrones internacionales de seguridad y de garantías de derechos, pero también de definición de peligros, prejuicios y enemigos u opositores. Puede ser constatada por la influencia de organismos internacionales, así como de orientaciones teóricas y políticas de países cuyas experiencias sean consideradas modelos en la formulación de políticas en esta área en el ámbito interno de los Estados nacionales analizados. Tal influencia se da, incluso, en el diseño de indicadores para medir desarrollo humano (IDH), calidad de vida y seguridad.

Sin embargo, la manutención del orden público sigue siendo, tanto en Brasil como en México, responsabilidad de la policía. Eso en el mejor de los casos, pues la constitución brasileña confiere esta atribución también a las fuerzas armadas, mientras la legislación mexicana hizo que el sistema de seguridad dominara el de justicia. Éstas son demostraciones inequívocas de las distorsiones habidas, en Brasil a fines de la década de los ochentas y en México a fines de la década de los noventas, resultantes de visiones sobre orden y seguridad definidas por diferentes discursos de emergencia, pero cuyos resultados son conservadores tanto en la definición convencional de orden público como en la adecuación del discurso global a las prácticas locales.

El problema que surge de ahí es ¿cómo serán respetadas, en estas circunstancias, las especificidades y las necesidades locales, inclusive de participación democrática? Tal participación es mencionada de manera exhaustiva en los textos de las políticas sin que se perciba la efectividad de la misma en la formulación de reglas y definición (o comprensión) de indicadores. Esta participa-

ción no es garantía de reducción de criminalidad, así como crecimiento urbano no significa, necesariamente, mayor criminalidad. Entonces la reedición del concepto de orden público revela una concepción de seguridad que comprende:

1. Un intento de inclusión de los países estudiados en una posición destacada en la política internacional que les permita pertenecer a una comunidad con futuro
2. Una noción de civismo definida a partir de las reglas de las “comunidades” de países desarrollados

Esta peculiar situación vista bajo el ángulo de una lógica de mercado es lo que nos permite pensar en las relaciones de poder entre los Estados, en los sujetos participantes de esas relaciones y en las formas de representación capaces de articularse en un movimiento de redefinición de esos papeles. Aquellas relaciones que estaban demarcadas por las fronteras de los Estados nacionales se encuentran hoy delante de nuevos actores y de otras dinámicas, ya que las cuestiones de seguridad envuelven una conexión supra y, al mismo tiempo, infraestatal. Hay también una redefinición de las identidades y de la representatividad, pues los intereses ya no son los de un individuo sino demandas e intereses colectivos que se articulan en el formato de redes y que están modificando una visión jerárquica de las relaciones de poder. En este sentido no se puede pensar más en orden público sin admitir espacios para la diversidad, y mucho menos reprimirla por significar una amenaza a este orden.

Es común encontrar menciones a condiciones generales de vida, educación, salud y vivienda como formas generales de prevención de delitos.¹³ Inclusive ésta ha sido la tónica de los congresos realizados por las Naciones Unidas sobre prevención del delito, desde mediados del siglo XX. Sin embargo, se puede observar, a lo largo de la investigación, que las políticas sociales y las políticas

urbanas aún no se encuentran articuladas a las políticas de seguridad, así sea en la formulación, implantación o evaluación. En el Distrito Federal mexicano existe, al menos en el discurso, una preocupación en articular la seguridad a las políticas sociales.¹⁴ En el Distrito Federal brasileño aún no se percibe este intento de articulación.

Estamos refiriéndonos, entonces, a desencuentros sorprendentes, una vez que la noción de orden en la lucha contra el crimen depende de nociones de orden social, jurídico y ambiental que no son pensadas para garantizar la primera. O sea, es proyectado un ideal de orden como respeto a la ley, por parte de los gobiernos, sin que haya una demostración clara de que éstos estén preocupados en prevenir los conflictos resultantes de la falta de circunstancias básicas de acceso a condiciones de vida consideradas dignas por los organismos internacionales.

Contrario a que los servicios públicos sean garantizados a todos, lo que se va asumiendo es una lógica y un lenguaje privado en la administración de los mismos, estableciéndose metas empresariales que después son intercambiadas como moneda electoral. De esta forma, cuando los textos de las leyes y de las políticas traen afirmaciones sobre la manutención del orden público o del orden establecido, están siendo manifestadas las condiciones sociales y urbanas desiguales de nuestras sociedades, que serán mantenidas por el recurso al derecho penal o a otros ramos del derecho, que desempeña ahí su misión conservadora a través de un nuevo discurso justificador de una vieja forma de control.

De las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de democratizar las políticas de seguridad tornándolas ciudadanas, participativas, locales, integradas, multiagenciales, partiendo de una visión teórico-política multi o interdisciplinaria, articuladas en redes, dirigidas a la inclusión social y a la autonomía de los sujetos y de las comunidades, en las realidades locales analizadas se percibe que la dimensión local es elitista y privatizadora, sin que existan condi-

¹³ Salas Chávez, Gustavo, conferencia en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 6 de octubre de 2004.

¹⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Informe de Avances. Consultoría Giuliani*, México, agosto, 2004, p. 24.

ciones estructurales de inserción de los grupos marginales. Cuando la comunidad se organiza el objetivo es alejarse o derrotar la diversidad existente en el barrio o área. Entonces podemos decir que la localidad funciona para la comprensión de orden público si existe interés electoral o ventajas financieras.

La recepción de las directrices internacionales de seguridad urbana, con la incorporación de estrategias concretas enfocadas a la seguridad de las personas, está directamente relacionada al sentido de la calidad de vida ya incorporado por las realidades locales, o sea las propuestas son recibidas de forma parcial y fragmentada, de acuerdo con la conveniencia política y las posibilidades culturales. Por ejemplo: en las dos localidades estudiadas hubo la incorporación de un discurso comunitario y participativo, como es el caso de las iniciativas de Seguridad Comunitaria en Brasilia y de Policía de Barrio en la ciudad de México. La implantación efectiva de la filosofía de este tipo de estrategia aún es cuestionable en ambas realidades, pero funciona bien para los gobiernos combinar las prácticas de control utilizadas con iniciativas que se destacan internacionalmente en la literatura y en la política, pero que son objeto de diversas críticas, aunque éstas sean ignoradas en las localidades estudiadas. Es el caso del cambio de nomenclatura, donde la seguridad pública se convierte en seguridad ciudadana. A pesar de tener un significado, esta modificación no resuelve por sí misma el problema de comprensión de seguridad, como lo demuestran afirmaciones de la siguiente naturaleza:

Al cambiar el concepto de seguridad pública por seguridad ciudadana la ciudadanía se convierte en destinataria de las políticas de seguridad, es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad. Lo que ahora se debe privilegiar es que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de los ciudadanos y garanticen el respeto a sus derechos. La seguridad es, al fin y al cabo, un derecho básico de todo ciudadano y ciudadana. Es así como se trata de establecer un antes y después en las políticas de seguridad; aquellas en las que el Estado era el actor central y respondían a sus intereses (llamada

entonces seguridad pública) y hoy día políticas de seguridad que responden a y ante el ciudadano (seguridad ciudadana).¹⁵

Con todo, no se trata de una simple inversión de prioridades, sino de una percepción política diferente, en la cual el ciudadano no sea objeto sino sujeto de las políticas y acciones destinadas al alcance de patrones de calidad de vida que propicien mejores condiciones de seguridad.

4. *La calidad de vida es la nueva ambigüedad contenida en el concepto de orden público*

En la década de 1980 James Holston encontró en los testimonios de los habitantes de Brasilia la valoración de las oportunidades económicas y de los patrones de vida más altos que ésta ofrecía, pues eso de alguna forma compensaba el extrañamiento producido por la ciudad modernista y el peso del distanciamiento del lugar de origen. El autor relata:

Entrevista tras entrevista los habitantes registraron esa diferencia básica: el Plano Piloto está libre de los problemas que afligen a otras ciudades de Brasil –congestionamiento, altas tasas de criminalidad, miseria omnipresente, precariedad de los servicios urbanos, contaminación. El Plano Piloto está a salvo de “todo ese desorden”. Por el contrario, en la capital “las cosas funcionan”; la cotidianidad de trabajo es “fácil”, la vida de todo el día es “tranquila”. Cuando se incrementan a estas ventajas las oportunidades, la seguridad, los salarios, las gratificaciones de los empleos públicos, la “buena vida” de Brasilia es muy seductora; o sea, en la evaluación de sus habitantes, las ventajas prácticas superan el sentimiento de desfamiliarización. En especial cuando se toma en cuenta el progresivo deterioro de las condiciones urbanas en otras partes del país a lo largo de las últimas décadas, los atractivos del “orden” que reina en Brasilia terminan superando –rápidamente, a veces– la sensación de pérdida

¹⁵ Pérez García, Gabriela, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Centro de Análisis e Investigación Fundar, abril, 2004, p. 11. www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF. Consultado el 18/VII/2006.



que los residentes del Plano Piloto en general experimentan en relación a sus ciudades de origen.¹⁶

Entre tanto, ha pasado poco más de una década y ya podemos hacer otra evaluación de las condiciones de vida y de orden de una ciudad que aún es muy joven. En el proyecto modernista había una concepción diferente sobre los espacios públicos, sobre los intereses colectivos, sobre acceso a la vivienda y a los servicios, en fin, sobre la gestión de las necesidades de los miembros de la tecnocracia que daría otro rumbo al país, diferenciándolo de aquel viejo Brasil del atraso. La distancia entre la concepción modernista que influyó en el proyecto de la ciudad y el resultado de todo esto en cuatro décadas de existencia es, sin duda, una de las claves para la comprensión del concepto de orden público, reconstruido ahora por la concepción de otros modelos, también establecidos en el diseño y en la gestión urbana, como son los modelos políticos de seguridad contemporáneos.

Hoy no se habla más de paz social y armonía, pero sí de respeto a las normas (más en el Distrito Federal mexicano) y de calidad de vida (más en el Distrito Federal brasileño). Para medir condiciones de seguridad de un lugar determinado sería productivo un sistema de indicadores que permitiera evaluar seguridad a partir de patrones de calidad de vida, al contrario de lo que se ha intentado hacer en la actualidad, que es evaluar la calidad de vida a partir de índices criminales. Con base en estos índices que estas y otras realidades locales están desarrollando sus perspectivas de orden, utilizando para esto el discurso de la calidad de vida y de la participación ciudadana. Se parte de una consideración obvia de que la vida en riesgo permanente es una vida sin calidad y que existe una estrategia de seguridad que puede mejorarla. Eso significa que se está dando mucho énfasis al peor tipo de política que conseguimos desarrollar, o sea, a la política criminal. Es en ella que los ciudadanos están siendo envueltos, reforzándola en la búsqueda de la eficiencia y de la legitimidad de estrategias simbólicas, dado que el control del riesgo no depende en exclusiva de la esfera local.

En Brasil la discusión sobre orden público aún está muy incrustada en el medio militar, subsistiendo una noción de civismo con el significado de amor a la patria. Al mismo tiempo, de manera paradójica, las menciones a la ciudadanía son frecuentes en los discursos sobre seguridad urbana. En México se habla desde hace tiempo sobre la necesidad de una “cultura cívica”. Y la discusión sobre orden público está centrada cada día más en el medio militar. Se entiende que las faltas administrativas son los desórdenes cotidianos, y la presencia o no de actitudes cívicas se refieren al compromiso o al desacato de las reglas sobre el funcionamiento normal y regular de la ciudad. Si observamos los distritos federales estas diferencias se revelan, pues la ciudad de México es considerada una ciudad global mientras Brasilia aún no tiene ese estatus ni esa pretensión; a pesar de su potencial de “comunicarse con el mundo” aún no alcanzado por la mayor parte de las regiones y ciudades del país, la capital de los negocios, el centro económico-financiero del país continúa siendo la ciudad de São Paulo.

¹⁶ Holston, James, *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*, São Paulo, Cia das Letras, 2005, pp. 34 y 35.

En el momento de consolidación de los Estados nacionales modernos a inicios del siglo XX hubo un predominio de la política nacional sobre las políticas locales.¹⁷ La apertura de los mercados nacionales para adquisición de productos externos, ocurrida en las últimas décadas de ese siglo, produjo que fuera retomada la importancia de las ciudades para la economía y la política mundial. Se refuerza entonces la necesidad de atención a determinados patrones de seguridad y calidad de vida locales que posibilitan a estas ciudades su inclusión en el rol de las urbes globales, siendo que este potencial de desarrollo no se destina necesariamente a la mejora de la calidad de vida de otras ciudades y regiones del mismo país, más allá de lo que fue importante para que la situación que posibilitó la inclusión de determinada ciudad sea sustentada. Así, podemos decir que en las políticas de seguridad de los distritos federales de Brasil y de México orden público significa *la capacidad demostrada por las administraciones locales para controlar los espacios externos a los corredores de seguridad, impidiendo que el desorden y la violencia de los mismos perjudique los espacios seguros en los cuales se impulsan los patrones de calidad de vida que son establecidos en el ámbito de los intercambios económicos y políticos de los actores globales, y reflejados en los indicadores de desarrollo de la actualidad.*

No se trata de un concepto ideal ni de un objetivo, sólo de la traducción de una directriz política común a las dos realidades locales estudiadas, que se revela con más potencial para reproducir situaciones de desigualdad que para la concreción de un ideal de seguridad como calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Baratta, Alessandro, "O conceito de segurança na Europa", Rio de Janeiro, UCAM, 2000, mimeo.
- Chalom, Maurice, Léonard, Lucie, Vanderschueren, Franz y Claude Vézina, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Santiago, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humano/Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad/Ciudades más Seguras/SUR, 2001.
- Dias Neto, Theodomiro, *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*, São Paulo, RT, 2005.
- Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, en http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2860&Itemid=2. Consultado el 12/05/2008.
- García García, Guadalupe Leticia, "El linchamiento en la ciudad de México: ¿Conciencia de los propios derechos?", octubre, 2002, mimeo.
- Gobierno del Distrito Federal, *Informe de resultados. Plan de Acciones 2005-2006*.
- Gobierno del Distrito Federal, *Informe de avances. Consultoría Giuliani*, México, 2004.
- González Placencia, Luis, "Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la ciudad de México: 2000-2005", mimeo.
- Governo do Distrito Federal, *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*, Brasília, 2004.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel, "Cosmopolitanismo y exclusión en las ciudades globales", en *Pobreza urbana: perspectivas globales, nacionales y locales. Foro internacional sobre la pobreza urbana*, México, Gobierno del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Holston, James, *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*, São Paulo, Cia das Letras, 2005.
- ICESI, *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*, México. www.icesi.org.mx. Consultado el 05/V/2006.
- Montenegro, Érica, "Cinco vezes mais favelas. Desordem urbana", en *Correio Braziliense*, 15 de julho de 2006.
- Pérez García, Gabriela, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Centro de Análisis e Investigación Fundar, 2004, p. 11. www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF. Consultado el 18/VII/2006.
- Salas Chávez, Gustavo, conferencia en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 6 de octubre de 2004.
- Zackseski, Cristina, "Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua", dissertação de Mestrado, Florianópolis, UFSC, 1997. <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Zackseski-PolíticasISUMRACR.pdf>
- _____, "A construção do conceito de ordem pública nas políticas públicas de segurança dos distritos federais de Brasil e México", tesis de doctorado, Brasília, UnB, 2006.

¹⁷ Hiernaux-Nicolas, Daniel, "Cosmopolitanismo y exclusión en las ciudades globales", en *Pobreza urbana: perspectivas globales, nacionales y locales. Foro internacional sobre la pobreza urbana*, México, Gobierno del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 61.

CRISTINA ZACKSESKI es directora de Proyectos del Consejo Nacional de Justicia de Brasil. Profesora del Centro Universitario de Brasilia.