

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Violencia urbana, criminalidad y políticas de seguridad pública: Un análisis comparativo del Plan Mano Dura en el Salvador (2003) y las Unidades de Policías Pacificadoras en el Estado de Río de Janeiro (2008).**

Alumna: Ana Laura Contelli  
Tutor: Germán Lodola

Firma del Tutor

---

Enero, 2014

## RESUMEN

El siguiente trabajo de investigación, se propone analizar comparativamente dos planes de seguridad pública: El plan Mano Dura en el Salvador (2003) y las Unidades de Policía Pacificadora en el Estado de Río de Janeiro (2008). En efecto, si bien ambos países se ven confrontados a fenómenos de violencia urbana con características semejantes (narcotráfico en el caso de Río y maras en el Salvador), las respuestas de las autoridades públicas hacia estos dos problemas difieren entre un país y otro, teniendo en consecuencia un impacto completamente opuesto. Es así que mientras las UPPs cumplen con su cometido de pacificar las favelas intervenidas e incorporar servicios básicos en ellas, el Plan Mano Dura contribuye paradójicamente a una exacerbación de la violencia criminal y a una complejización de la propia estructura de la pandilla. En función de entender el porqué de esta diferencia, se estudiará el ciclo de políticas públicas diseñado para ambos planes. Es por dicho motivo que se analizarán sus principales etapas, es decir, la definición del problema, el diseño de la agenda, la implementación y el impacto, con el objetivo de revelar cuáles han sido los factores determinantes del fracaso del Plan Mano Dura y el éxito de las UPPs. En términos generales, ambos casos invitan a reflexionar sobre la elección de una determinada política pública y sus posteriores consecuencias- fatales o efectivas- en la resolución de un problema de carácter público y vinculado al fenómeno de la violencia urbana.

**Palabras claves:** violencia urbana, ciclo de las políticas públicas, Plan Mano Dura, UPPs.

## TABLA DE CONTENIDO

---

Introducción.....	4
<b>Capítulo I: Fenómeno de la violencia urbana en perspectiva comparada: marginalidad, exclusión y violencia .....</b>	<b>8</b>
1.1 Una conceptualización del fenómeno de la violencia urbana en América Latina.....	8
1.2 Posibles razones.....	9
1.2.1 Un Estado mínimo y ausente: terreno fértil para el surgimiento de grupos violentos .....	10
1.2.2 Urbanización acelerada, exclusión y marginalización social.....	12
1.2.3 El sentimiento de pertenencia y el efecto del grupo sobre el individuo.....	13
<b>Marco teórico para el análisis del ciclo de las políticas públicas .....</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo II: Definición del problema y diseño de la agenda: análisis del ciclo de la política pública en perspectiva comparada .....</b>	<b>18</b>
2.1 Génesis de un problema de seguridad pública .....	18
2.1.1 El caso de las Maras en el Salvador .....	18
2.1.2 El caso del narcotráfico en Río de Janeiro .....	21
2.2 Definición del problema .....	23
2.3 Diseño de la agenda.....	26
<b>Capítulo III: Implementación e impacto: análisis del ciclo de la política pública en perspectiva comparada .....</b>	<b>30</b>
3.1 La implementación de la política pública.....	30
3.2 Impacto. ....	33
3.2.1 Mano Dura con Resultados Blandos .....	34
3.2.1.1 Transformación de la estructura interna de la mara .....	34
3.2.1.2 Transformación en el ejercicio de la violencia .....	36
3.2.2 Mano Blanda con Resultados Duros .....	37

3.2.2.1 Evolución de la violencia y criminalidad dentro de las favelas .....	38
3.2.2.2 Evolución de la calidad de vida dentro de la favela .....	40
<b>Capitulo IV. Conclusión.....</b>	<b>44</b>
Bibliografía utilizada .....	46

## **Introducción.**

En el año 2011, el informe publicado por el Banco Mundial señala a la inseguridad como uno de los principales desafíos para muchos de los países en vías de desarrollo (The World Bank, 2011). Entre éstos, el continente latinoamericano es identificado como aquel con un mayor índice de violencia y desigualdad social. Tal como enfatiza Dabène (1997: 80), “desde el comienzo de los ‘90, el continente conoce un aumento espectacular de la violencia y la criminalidad de origen delincuente”. En efecto, paradójicamente, la transición a la democracia en América Latina, conduce a un aumento de la violencia de tipo homicida en lugar de fomentar su reducción. Es así que, contrariamente a las expectativas suscitadas en torno al establecimiento de un estado de derecho, el continente continúa presentando las tasas de homicidio más elevadas y América Central se encuentra entre aquellos sectores más violentos del mundo. Según un informe del Ministerio de Justicia de Brasil junto a la red de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla) y el Instituto Sangari (Mapa de la Violencia: los jóvenes en América Latina, 2008) los cuatro países con mayores tasas de mortalidad por armas de fuego son Colombia, El Salvador, Brasil y Venezuela. A modo de ilustración, en palabras de Pierre Salama (2008:82), “en Brasil las tasas de homicidios por el uso de armas de fuego son 66 veces mayores que en Francia”.

Dentro de este contexto de violencia urbana generalizada en el continente, dos casos puntuales han retenido la atención de la comunidad intelectual y política dados los altos niveles de violencia que han presentado: el Salvador y Brasil. En efecto, desde fines de la década de los ‘90, tanto el fenómeno de la Maras en El Salvador como el narcotráfico en Brasil han sido señalados como potenciales “problemas de inseguridad pública”, produciendo temor en la población y preocupación en los gobiernos. Según un estudio llevado a cabo por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP, 2009) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, 55,4% de los encuestados se siente algo inseguro o muy inseguro viviendo en el Salvador, hecho que pone en evidencia que para los ciudadanos, la violencia representa uno de los principales problemas a tratar por las autoridades salvadoreñas. A su vez, según estadísticas de la ONUDD (2013), 62 individuos de cada 100.000 son víctimas de homicidio culposos y 76,2

de homicidios por armas de fuego<sup>1</sup>. En el caso de Brasil, en una encuesta realizada en el año 2012 por LAPOP, los encuestados identifican entre aquellos problemas más graves que el país está enfrentando a la violencia<sup>2</sup>. Simultáneamente, según el Mapa de la Violencia (2013), el estado de Río de Janeiro ocupa el puesto n°8 del ranking de los estados más violentos de Brasil con 26,4 muertos cada 100.000 habitantes (pp.20) y es recurrentemente citado como un ejemplo de “ciudad dividida” por el creciente y fuerte contraste entre los sectores más pudientes y aquellos más pobres.

Podemos notar por ende, que en ambos casos, el Estado se encuentra frente a figuras no estatales que se dotan del monopolio de una tipo de violencia y justicia paralelas que les permiten acumular poder y autoridad en las regiones urbanas de ambos países. Ahora bien, aunque la persecución y criminalización tanto de los jóvenes pandilleros como de los narcotraficantes ha sido el objeto de varias estrategias gubernamentales, es en el año 2003 que el presidente salvadoreño, y en el año 2008 que el gobernador del Estado de Río de Janeiro declaran la necesidad de implementar políticas de seguridad pública para atenuar la expansión de ambos fenómenos. Es por dicho motivo que en ambos países se inician diversos operativos policiales con el fin de reducir la delincuencia y la criminalidad mediante la desarticulación de las redes y grupos pertenecientes al narcotráfico y a las pandillas. De esta manera, en el 2003 en el Salvador el ex presidente Francisco Flores implementa el operativo policial denominado Plan Mano Dura a cargo de efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada con el objetivo de combatir la creciente inseguridad y criminalidad inducida por las Maras. En el 2008, la Secretaría Estadual de Seguridad Pública de Río de Janeiro implementa el proyecto conocido como las “Unidades de Policía Pacificadora” en distintas favelas del Estado de Río de Janeiro. Dicha medida persigue como objetivo pacificar y restablecer una presencia estadual en las favelas controladas por el narcotráfico como también mejorar las relaciones entre las comunidades locales y la policía. En este marco, se puede destacar que si bien notamos que ambas políticas de seguridad pública persiguen un mismo objetivo- reducir la criminalidad

---

<sup>1</sup> Dichos datos fueron extraídos del sitio web de la ONUDD y pueden ser consultados a través del siguiente link: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

<sup>2</sup> Dichos datos fueron extraídos del sitio web de LAPOP y pueden ser consultados a través del siguiente link: <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>. Los datos están provistas en formato STATA.

y los índices de violencia- se descubre que sus impactos son completamente opuestos; mientras en el caso del El Salvador el Plan de Mano Dura contribuye a exacerbar y acentuar el fenómeno de las maras, la implementación de las unidades de Policías Pacificadoras en diversas favelas del Estado de Río de Janeiro contribuye en cierta medida a “pacificar dichas zonas de conflicto” y a generar mayor seguridad y paz en estos sectores.

Teniendo en cuenta la creciente atención pública que ambos fenómenos de violencia urbana han tenido tanto en El Salvador como en Brasil, el siguiente proyecto de investigación se propone estudiar comparativamente el diseño, la implementación y el impacto del Plan Mano Dura en El Salvador aplicado a partir del año 2003 y el Plan de las Unidades de Policías Pacificadoras en el Estado de Río de Janeiro implementado desde el año 2008. En función de concretar dicho objetivo, en un primer momento se analizará en forma genérica el fenómeno de la violencia urbana en el continente latinoamericano y se intentará describir y señalar sus principales causas (capítulo uno). En una segunda instancia, se analizará concretamente y en forma comparativa el ciclo diseñado tanto para el Plan Mano Dura como el Plan de las Unidades de Policías Pacificadoras. Se tendrán en cuenta por ende, cuatro fases diferenciales: identificación del problema y elaboración de la agenda por un lado (capítulo dos) e implementación e impacto por el otro (capítulo tres). De esta forma, se busca identificar cuáles han sido las variables que han conducido al impacto positivo en el caso de Río de Janeiro y un impacto completamente negativo en el caso de El Salvador.

Tras efectuar su comparación, los siguientes resultados salen a la luz. En cuanto a la definición del problema (primera etapa), se observan profundos contrastes entre un caso y el otro. Mientras que en Río de Janeiro el narcotráfico es identificado por las autoridades públicas como un problema social y policial (es decir, multidimensional), en El Salvador las maras son señaladas como una cuestión meramente policial (de otro modo, unidimensional). Es decir, el primer caso se propone atacar síntomas, mientras que el otro, causas y esto resulta fundamental ya que este enfoque particular que seleccionan el gobierno en esta primera etapa, condiciona fuertemente el posterior ciclo de la política pública. En cuanto a la elaboración de la agenda (segunda etapa), se evidencia que ambos problemas de seguridad pública ingresan en ésta para obtener inmediatos resultados

positivos que habiliten en el caso de El Salvador, la reelección del partido ARENA durante las presidenciales del 2004 y en el caso de Río de Janeiro, el correcto desarrollo de los eventos mundiales ligados al deporte como lo son la Copa de Mundo en el 2014 y los Juegos Olímpicos en el 2016. La tercera etapa, es decir la implementación, es errante y sesgada en el caso de El Salvador y es empleada a través de un modelo de tipo top-down, mientras que en el caso de Río es pauta y ordenada mediante diferentes etapas predeterminadas y se vincula con el modelo de tipo bottom-up. En cuanto a la última fase, es decir el impacto, se constata que el Plan Mano Dura en el Salvador tiene efectos completamente contraproducentes y contrarios a sus principales objetivos tales como la exacerbación del crimen y una transformación sin precedentes al interior de la mara. En el caso de Río de Janeiro, se observa contrariamente que su impacto es positivo ya sea medido en términos cuantitativos (mediante la tasa de homicidios culposos y por armas de fuego) como también cualitativos (a través de las percepciones de sus habitantes). Esto es puesto en evidencia a través del estudio por el momento más completo publicado por Universidade Estadual do Río de Janeiro en conjunto con el Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Dicho corolario señala tres fenómenos de importancia cabal para el análisis y comprensión del ciclo de la política pública: por un lado, la centralidad de la primera etapa es decir, la definición del problema, por el otro, la trascendencia de contar con el apoyo de distintos sectores sociales que interactúen entre sí (lo que responde al modelo bottom-up) a la hora de implementar la política y por último, la importancia de considerar la beta preventiva más que punitiva a la hora de tratar un fenómeno de violencia urbana. En este sentido, el hecho de que en Río de Janeiro, el narcotráfico sea definido en términos no solo policiales sino también sociales y que cuente con el apoyo de distintos actores políticos claves conlleva al diseño e implementación de un plan multidimensional que ataca diferentes frentes y no solo privilegia la vía punitiva sino también la preventiva (al buscar expandir los servicios públicos básicos y reducir el grado de informalidad de la economía local para integrar estos territorios al conjunto de la ciudad). Su impacto termina siendo mucha más positivo que el Plan Mano Dura que emplea principalmente el uso de la fuerza para resolver un problema de carácter social. En términos generales, ambos casos invitan a reflexionar sobre la elección de una determinada política pública y sus posteriores consecuencias- fatales o efectivas- en la resolución de un problema de carácter público.



## CAPITULO I

### **Fenómeno de la violencia urbana en perspectiva comparada: marginalidad, exclusión y violencia.**

En este primer capítulo, se esbozará la evolución del concepto de la violencia urbana en América Latina como también su definición. En una segunda instancia, se destacarán las principales causas que fomentan el surgimiento de grupos violentos en las sociedades latinoamericanas: un estado mínimo y ausente (1.2.1), una urbanización acelerada que conlleva a una situación de exclusión y marginalización social (1.2.2) y el sentimiento de pertenencia e identidad que éstos grupos proveen en una sociedad que los excluye (1.2.3).

#### **1.1 Una conceptualización del fenómeno de la violencia urbana en América Latina**

Fenómeno extendido y presente a lo largo de todo el continente, la violencia en general es un término difícil de definir y medir dado su carácter interdisciplinario (se conecta y vincula con varias disciplinas) y multidimensional (puede abarcar diversas dimensiones tanto sociales, familiares, psicológicas, entre otras). Sin embargo, en función de evitar cualquier tipo de contradicción o confusión durante el presente trabajo de investigación, se considera de mera relevancia esbozar su sentido. De esta manera, cuando nos remitimos al concepto de “violencia”, retomamos la definición esbozada por la Organización Mundial de Salud que le otorga el siguiente significado: “el uso de la fuerza física como amenaza o acción directa contra un individuo o grupo o comunidad provocando daños físico y/o psicológicos” (OMS, 2005).

Cabe destacar a su vez que este concepto presenta un desarrollo permanente y continuo en la región y a lo largo de la historia. En este sentido, muta y adquiere una significación diferente en función del momento histórico en el cual se presenta. Se pueden destacar en consecuencia, cuatro periodos históricos diferenciados, donde la violencia adquiere una significación distinta. El primero vinculado con la colonización y la construcción de los virreinos. Un segundo que remite a los procesos postrevolucionarios luego de las independencias, signados evidentemente por la violencia y la guerra civil. Un tercero que se ubica en la acción de los militares y la consecuente militarización de la vida

política por el Estado o mismo por sectores de la sociedad que se organizan en torno a principios que no se identifican con el modelo estatal (guerrilleros, entre otros). En este sentido, el análisis de la violencia en este período, se centra en dos actores en particular: las fuerzas militares y paramilitares y los supuestos enemigos del Estado (Dirk Kruijt, 2006). Sin embargo, cabe destacar la identificación de un último y un cuarto momento que se corresponde con el actual y que vincula a la violencia con un ambiente en particular y por excelencia que es el urbano. No obstante, este carácter no debería resultar llamativo ya que según la Organización Mundial de la Salud, 3 de cada 4 ciudadanos latinoamericanos vive en la ciudad y a su vez, es en este sector donde la brecha entre ricos y pobres se extiende más marcadamente, acentuando la marginalización, la pobreza y la exclusión (Dirk Kruijt, 2006). Simultáneamente, se caracteriza por una raíz de carácter societal a diferencia de aquella política presente en los años '60 o '70. Posee como actor principal a su vez, a la juventud (de 15 a 29 años) generalmente de género masculino sin inclinación ni orientación política particular, es decir que no se oponen al modelo pregonado por el Estado, contrariamente a los grupos guerrilleros de los '60 y '70. Sin embargo, a pesar de su carácter completamente apolítico, estos grupos accionan gracias a los vacíos que el Estado delega durante la década perdida y posteriormente la época neoliberal. Es por dicho motivo que hoy en día, nos encontramos frente a una violencia que no está asociada a los regímenes dictatoriales y que es emitida por actores no estatales que combaten por el dominio de un territorio urbano. Es entonces, un tipo de violencia entre habitantes que se caracteriza a su vez por su carácter eminentemente ilegal y de facto y que refleja la construcción por parte de estos grupos de sistemas paralelos de violencia y ajusticiamiento que ponen en jaque la democracia y contribuyen a la erosión de su legitimidad. Sin embargo, si bien la violencia urbana se presenta como un creciente obstáculo para la consolidación democrática, la democracia a su vez, mediante su accionar limitado y deficiente, ha contribuido a reforzarla y profundizarla aún más.

## **1.2 Posibles Razones.**

Luego de décadas de dictaduras y regímenes autoritarios, el continente latinoamericano logra democratizarse gracias a la tercera ola de democratización. Sin embargo, una paradoja latente emerge durante este proceso. En este sentido, si bien

América Latina logra adquirir y consolidar una democratización política, paralelamente profundiza y agudiza aún más las desigualdades presentes en sus sociedades. Es justamente este contexto de desigualdad, marginalización y de exclusión el que contribuye a generar un contexto propicio para la profundización de la violencia urbana. Es por dicho motivo que si bien resulta paradójico, es mediante la transición democrática que América Latina consolida y profundiza aún más sus niveles de violencia urbana. Esto conduce al surgimiento de una sociedad dual donde existe una democracia política con un supuesto imperio de la ley que convive simultáneamente con el uso de la fuerza y de la violencia como un medio plausible por parte de los actores para concretar sus objetivos. Es así que el accionar deficiente del Estado participa en la creación de un terreno fértil para el surgimiento de grupos paralelos que controlan partes del territorio que han sido públicamente dejadas de lado (Dabène, 1994, Dabène, 1997 y Rouquié, 1987).

### **1.2.1 Un Estado mínimo y ausente: terreno fértil para el surgimiento de grupos violentos.**

Dicha transición a la democracia coincide con una década que es tipificada por los organismos internacionales como “la década perdida”. Se trata de un periodo de desestructuración económica que tiene un impacto sumamente negativo en la región ya que afecta principalmente a las clases medias, los barrios populares y la población rural y contribuye a la agudización y acentuación de la pobreza masiva, la profundización de la economía informal y la exclusión de importantes sectores de la población (Dirk Kruijt, 2006). La pobreza que era en el pasado principalmente rural, comienza a tomar forma en la ciudad a través de la expansión y consolidación de los asentamientos precarios. De hecho, este proceso conduce a la creación de un sector nuevo denominado “nuevos pobres”, principales víctimas de las políticas de ajuste y crisis.

Este tipo de Estado reducido delega espacios de poder que son acaparados por agrupaciones paralelas que ejercen un poder de facto sobre los territorios que han sido abandonados y se instauran como “pseudos estados”. Es en consecuencia, este vacío estatal, el que conduce a la creación de zonas propicias al establecimiento y consolidación de la

violencia urbana. Cuando las comunidades pierden el control sobre los espacios públicos que antes administraban, habilitan la conformación de lo que Wim Savenije llama “organizaciones sociales perversas”. Una organización social perversa se define como “un grupo social que tiende a instituir una estructura de poder paralela, muchas veces mucho más fuerte que el poder de las instituciones sociales productivas que intentan beneficiar a la comunidad o sociedad en general” (Savenije, 2008). Como puede ser evidenciado, tal es el caso de las maras y del narcotráfico que será posteriormente analizado.

Dicho paradigma del Estado reducido o mínimo es a su vez exacerbado a través del modelo socioeconómico que la región adopta posteriormente conocido como neoliberalismo. Esta receta macroeconómica se mueve a lo largo de tres ejes estratégicos que son resumidos por Milliamson (1990): la privatización de empresas (el fin del Estado empresario), la liberalización de los mercados (el fin de los controles de precio) y la apertura de la economía (el fin del proteccionismo). Según esta ideología, el Estado debe entonces intervenir mínimamente en la economía en función de asegurar la libre competencia entre los individuos y por ende en el mercado. Esto conduce tarde o temprano a un equilibrio gracias al acomodamiento automático de la oferta y la demanda. Socialmente, este modelo promulga la no intromisión del Estado en la vida privada de los individuos, razón por la cual, se defiende una libertad quasi absoluta (de expresión, de asociación, de religión, entre otras).

Sin embargo, la implantación de este modelo en América Latina si bien cuenta con efectos positivos en el corto plazo, en el largo trae efectos no contemplados. De hecho, dicho paradigma exagera las consecuencias sociales y económicas negativas ligadas a la década pérdida y agudiza aún más los vacíos de poder. Tal como Salama (2008:83) lo expresa, al reducir su rol social y concentrarse en tener uno meramente económico, “el Estado pierde control sobre su nación y el territorio se vuelve poroso”.

### **1.2.2 Urbanización acelerada, exclusión y marginalización social.**

Simultáneamente, cabe destacar que a partir de los '80 dos fenómenos se desarrollan y acentúan en forma masiva y sin precedentes (Alain Rouquie, 1987):

1. El desplazamiento de los individuos hacia las ciudades más pobladas.
2. La reagrupación de estos individuos en zonas de habitación sumamente precarias.

Esta habitación irregular se vuelve masiva y creciente a pesar de las decisiones y las declaraciones de los poderes públicos. De esta manera, las villas miserias dejan de conformarse como un ambiente intermedio entre el sector urbano y el rural como en el pasado y reflejan en consecuencia, la pauperización de la vida urbana al establecerse como asentamientos permanentes. Manifiestan también hasta qué punto las condiciones de los trabajadores se ven degradadas y al mismo tiempo, traducen un problema de empleo y de vivienda, al que el Estado no da respuesta.

Estos asentamientos precarios se caracterizan a su vez por una falta generalizada de empleo. En efecto, existe una sobredemanda de trabajo que no se compensa con una disponibilidad de oferta. Expuestos a una urbanización acelerada y sin control estatal, estos ciudadanos se convierten en anónimos y excluidos de la sociedad y en este sentido, tal como enfatiza Dirk Kruijt (2006:17) “América Latina se transforma en el continente donde sectores significativos de la población, en algunos casos constituyéndose en su mayoría, son a la vez pobres, informales y excluidos”. A su vez, tanto esta economía como esta sociedad, “se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos laborales, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen servicios básicos, como los servicios de vivienda” (Dirk Kruijt, 2006: 18). Es así que el modelo neoliberal expone “una tensión entre la lógica del mercado y la lógica del ciudadano” (Dabène, 1997). En este aspecto, dos procesos se encuentran sumamente vinculados. Por un lado, a partir de los '90 se evidencia una creciente individualización de la sociedad que se relaciona a su vez, con un simultáneo deterioro de la sociedad salarial. Esto conduce en consecuencia, a la creación de una comunidad que se encuentra sumida en la incertidumbre y el desamparo frente a un mercado que nadie controla. Esta situación

deriva en la creación de una nueva categoría social inexistente en el pasado: aquella que remite a los sectores que no forman parte del sistema. En otras palabras, los excluidos, los marginados, los nuevos “no ciudadanos”. Evidentemente, estos grupos se encuentran apartados y carecen de cualquier tipo de protección estatal. Cabe destacar que “el acceso a los derechos sigue siendo un concepto muy abstracto ya que en muchos países (sobre todo en América Latina) existe una brecha muy marcada entre la ciudadanía política y la ciudadanía social, marcada por la exclusión” (Salama, 2008:85). En efecto, estos ciudadanos si bien gozan de derechos políticos, no acceden a los sociales más elementales.

Teniendo en cuenta esta situación de exclusión y marginalidad, los ciudadanos se ven expuestos a dos alternativas: el trabajo informal y/o las actividades delictivas. En efecto, la facilidad de conseguir dinero mediante mecanismos ilegales como el robo, los asaltos, el comercio de drogas, la extorsión, el asesinato entre otros, conduce a muchos jóvenes a hallar en estas actividades una posible salida de la marginalización y pobreza. Es por dicho motivo que la economía clandestina se termina fusionando con la violencia urbana. La marginalización geográfica y posterior exclusión social conducen en consecuencia a generar un contexto propicio para la violencia urbana.

Esta situación de desigualdad y exclusión, crea un ambiente favorable para que los actores armados privados e informales ocupen aquel lugar social que el Estado ha abandonado y transformen en consecuencia a los barrios pobres y marginados en el dominio de los grupos criminales.

### **1.2.3 El sentimiento de pertenencia y el efecto del grupo sobre el individuo.**

Si bien la exclusión y la marginalidad social juegan un rol muy relevante a la hora de explicar por qué determinados jóvenes optan por la vía de la criminalidad y de la violencia, la influencia del grupo de pares también tiene un papel importante (Savenije, 2009). La marginalización contribuye a generar una creciente sensación de frustración y estrés. Ambos sentimientos generan un descontento endémico que desvía en una crisis de identidad y un cuestionamiento del lugar que el individuo ocupa en la sociedad. La falta de

oportunidades y la privación de bienes económicos, culturales y sociales a los cuales muchos de estos jóvenes se ven expuestos producen conjuntamente un sentimiento de privación y contradicción entre la realidad que viven día a día y sus expectativas en el futuro. El individuo siente un resentimiento hacia la sociedad y el Estado que lo han excluido y busca en contrapartida inclusión dentro de un grupo de pares con los que tenga una experiencia y pasado en común. De esta manera, la participación en estos grupos les provee a dichos jóvenes marginados una identidad colectiva y les confiere a su vez, un sentido y sentimiento de pertenencia. Es así que tanto la pandilla como el grupo de narcotraficantes se constituyen como espacios de inclusión para los jóvenes excluidos. Dichas agrupaciones se transforman así en “una segunda familia” y en un punto de referencia para los jóvenes que han sufrido procesos de exclusión social y anhelan una pertenencia profunda (Savenije, 2009).

Simultáneamente, al vivir en la marginalidad constante, la violencia es aceptada implícitamente como la manera adecuada y la herramienta imprescindible para administrar los conflictos (Hume, 2006). Desde que nacen, los niños son con facilidad castigados o tratados en forma violenta por sus padres. Ésta es así incorporada desde el hogar y se considera que “es un instrumento normal y legítimo para enseñar u obtener razón” (Savenije, 2009: 85). En dicha situación, los jóvenes han aprendido a sobrevivir reproduciendo los mismos patrones de violencia (Hume, 2006). Este comportamiento se ha convertido en un sentido común, en un instrumento de interacción política y en una expresión de la identidad. En este contexto, no es extraño por ende que dichos grupos se identifiquen a partir de la violencia y de la rivalidad y que empleen esta herramienta en la resolución de cualquier tipo de conflicto interpersonal que pueda surgir. El uso de la violencia para resolver un conflicto suele ser aceptado como una conducta normal y adecuada ya que la violencia se ha normalizado dentro de estas sociedades.

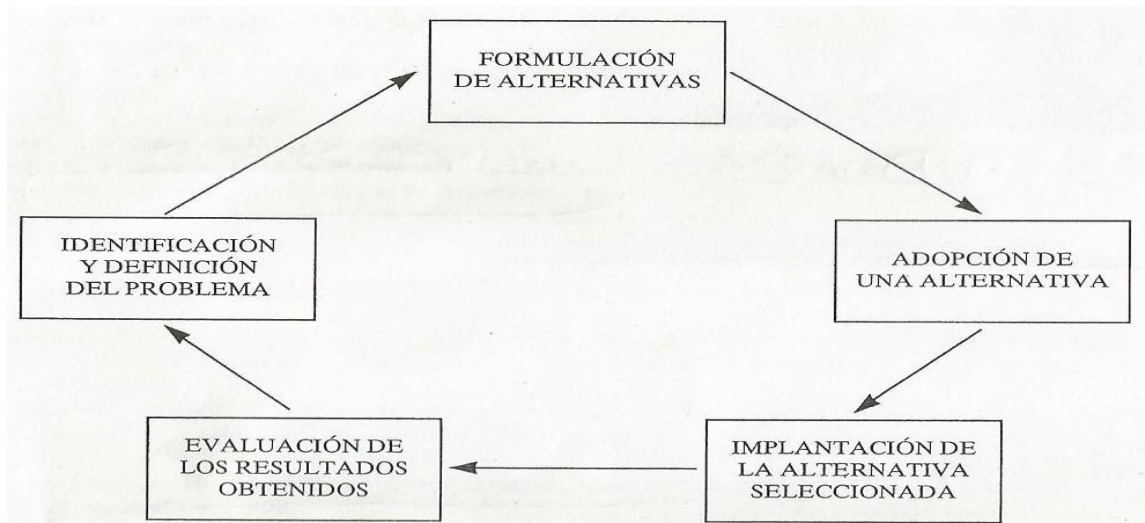
Como ha sido analizado a lo largo de este capítulo, el concepto de la violencia urbana no es estático sino que evoluciona con el transcurso del tiempo. En la actualidad, la violencia urbana se identifica por su carácter principalmente urbano, su componente masculino y juvenil sin inclinación ni orientación política particular. De esta manera, es un

tipo de violencia que emerge gracias a los vacíos de poder que el Estado ha delegado durante la década perdida y posteriormente la época neoliberal. Estos grupos se consolidan simultáneamente a partir de una urbanización acelerada tanto dentro como fuera de las ciudades que exagera la marginalización y la exclusión social. Dentro de este contexto, la mara o el cartel de narcotraficantes les proveen a los jóvenes excluidos un sentimiento de pertenencia y una identidad que los une en un mundo donde se sienten constantemente excluidos y marginados.



## MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ante estos fenómenos de violencia urbana (las maras y el narcotráfico) los gobiernos deciden llevar adelante la implementación de políticas de seguridad pública en función de eliminar y/o atenuar la criminalidad y en consecuencia la extensión de ambos fenómenos. En este sentido, las políticas públicas son una parte constitutiva de la política y parte del quehacer político se encuentra vinculado al diseño, la implementación y la gestión de políticas públicas. Éstas se definen por ende como “un conjunto de objetivos, decisiones y acciones llevadas a cabo por los gobiernos para solucionar los problemas que en un momento dado son considerados prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997). Existe un proceso o ciclo mediante el cual son construidas. Éste comprende las siguientes fases: la identificación y definición del problema, el diseño de la agenda, la formación de la política pública y la evaluación de los resultados obtenidos. Cada una de estas fases posee sus características particulares y no puede ser explicada en forma aislada ya que forma parte de un proceso conjunto. El siguiente cuadro realizado por Tamayo Sáez (1997) permite sintetizar lo anteriormente mencionado.



Fuente: Tamayo Sáez, Manuel (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas* en “La Nueva Administración Pública.” Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

El objetivo de los siguientes dos capítulos será por ende explicar en forma comparativa las cuatro etapas que han seguido tanto el Plan Mano Dura en El Salvador como el Plan de las Unidades de Policía Pacificadoras en el Estado de Río de Janeiro. El segundo capítulo se centrará entonces en el estudio de la definición del problema (etapa n°1) como también de la elaboración de la agenda (etapa n°2) mientras que el tercer capítulo se focalizará en el análisis de la implementación (etapa n°3) y del impacto (etapa n°4). Dichas secciones serán útiles para dilucidar las diferencias que surgen en el diseño de ambos planes para así identificar las variables que ayudan a explicar el impacto negativo en el caso de El Salvador y el impacto positivo en el caso de Río de Janeiro.

## **CAPÍTULO II**

### **Definición del problema y diseño de la agenda: análisis del ciclo de la política pública en perspectiva comparada.**

En este segundo capítulo, se analizará cómo surgen y se consolidan los fenómenos de violencia urbana estudiados. Se detallará por ende, en un primer lugar, sus principales características y se sacará a la luz tanto sus similitudes como sus diferencias. En un segundo lugar, se investigarán las dos primeras etapas del ciclo de las políticas públicas, es decir, la definición del problema y la elaboración de la agenda. De esta manera, se busca estudiar en forma comparativa cuáles son tanto las semejanzas como las disimilitudes entre ambos planes en estas dos etapas, para luego identificar cuáles son las variables que determinan el fracaso en El Salvador y el éxito en Río de Janeiro.

#### **2.1 Génesis de un problema de seguridad pública.**

##### **2.1.1 El caso de las Maras en el Salvador.**

Paradójicamente, las maras no nacen en el Salvador sino en EEUU particularmente en la ciudad de los Ángeles. Entre los años 1980 y 1992, el Salvador es víctima de una atroz guerra civil que obliga a muchos salvadoreños a migrar de su país de origen hacia el continente norteamericano. Durante dichos años, la región de América Central en general se ve afectada por fuertes índices de pobreza, conflictos militares y represión política hecho que ocasiona una migración masiva hacia este país en búsqueda de una mejor suerte (Hume, 2007). Una vez instalados en el país de destino, muchas familias inmigrantes se ven obligadas a asentarse en barrios marginados con pobreza, falta de empleo, hacinamiento, bajos ingresos y discriminación. Es así que muchos jóvenes de familias migrantes andan por el barrio sin supervisión alguna (ya que ambos padres trabajan) y en ambientes fuertemente pobres. En dicho contexto, las pandillas se transforman en una respuesta por parte de los jóvenes a la marginalización y el racismo del que son objetos los latinos en EEUU.

Luego de la guerra civil en 1992, EEUU comienzan el proceso de repatriación de los salvadoreños que habían sido acogidos durante los años de conflicto. Entre aquellos repatriados, se encuentran miembros de las maras y entre ellos, muchos ex convictos. De hecho, el Servicio de Inmigración y Naturalización estadounidense lleva adelante el “Violent Gang Task Force” proyecto destinado a buscar inmigrantes con antecedentes criminales y deportarlos a sus países de origen. Dicha política persigue el objetivo de reducir los problemas de violencia y delincuencia (Savenije, 2009: 104). De regreso a sus países natales, los mareros prosiguen con las actividades ilícitas e importan el estilo pandilleril americano a El Salvador. Este fuerte influjo de inmigrantes transforma fuertemente la estructura de las pandillas nacionales y magnifica el fenómeno. Las pandillas tradicionales que eran principalmente para la diversión, se transforman en asociaciones más serias y letales.

En la actualidad, se estiman que entre 10.000 y 39.000 individuos en el Salvador son miembros activos de las maras (Bonilla, 2004). Según la encuesta publicada en el año 2001 por María Santacruz Giralt (2001)<sup>3</sup>, psicóloga en el Instituto de Opinión pública de la UCA, una universidad jesuita en El Salvador, los pandilleros, mayoritariamente miembros de las maras MS y de la 18, son 80% hombres de aproximadamente 20 años de edad. Casi dos tercios declaran estar sin trabajo y solo un 17% declara poseer un empleo. 75% de ellos ya cumplió una pena de prisión y 85% de ellos afirma haber consumido un o varias drogas durante el transcurso del mes precedente, colocando la marihuana en primer lugar, después del alcohol y el crack. Entre los motivos principales de su ingreso en la pandilla, 40% de los entrevistados justifican el “vacil”, una palabra salvadoreña que podría traducirse como callejear o vagabundear. “Vacilar” puede tener múltiples significados como tomar, dar una vuelta, ir a una fiesta, acostarse con una mujer, juntarse en un parque, consumir drogas, entre otros. 21% de los entrevistados integran las pandillas por problemas familiares y la misma proporción lo hace por el consejo de un amigo. Es así que la mara provee un importante sentido de pertenencia e identidad para muchos jóvenes (Hume, 2007). De

---

<sup>3</sup>La encuesta realizada por la psicóloga María Santacruz Giralt es por el momento la más completa que ha sido realizada en torno al fenómeno de las maras. A pesar que data del 2001, sus consideraciones sobre la realidad que refleja no ha variada sino que se ha acentuado con las mismas características en la actualidad con lo cual su investigación es perfectamente pertinente.

hecho, la pandilla se define como una segunda familia, que cuida a sus miembros y es aun mejor que la biológica. Uno de los valores más estimados en el seno de la familia es la solidaridad entre los miembros: ellos se cuidan entre sí, se apoyan y comparten recursos y comida con los que no la tienen (Savenije, 2009). Sin embargo, la pertenencia a dicho grupo también determina la necesidad de responder a una serie de obligaciones. Entre ellas, la principal-en el caso de las maras-es la defensa del territorio ya que la rivalidad se estructura en torno a ésta. La lucha se desarrolla contra la mara opositora, contra la mara enemiga. Es así que “la fuerza centrípeta de esas familias está basada en una sencilla lógica de conflicto: “nosotros estamos unidos contra ellos”” (Wim Savenije, 2009: 108).

La identidad que comparten sus miembros se estructura por ende en torno al uso de la violencia. De hecho, la creciente disponibilidad de armas de fuego como consecuencia de la guerra civil y la posición estratégica de El Salvador en el mercado de las drogas han contribuido a exacerbar el fenómeno de las maras al extender el tipo de actividades delictivas que los mareros pueden ejecutar. Es así que según María Santacruz Giralt (2001), 2 de cada 3 individuos han declarado poseer un arma de fuego, con predilección por las pistolas, seguidas de las armas blancas y armas artesanales. A su vez, un cuarto de los encuestados declara haber matado durante el transcurso del año y otro cuarto puede ser sospechado de haberlo hecho ya que se niega a responder. En general, la violencia es emitida contra la pandilla rival (63%), seguida de gente que se encuentra en la calle (19%) y luego, hacia los habitantes del barrio en general (9%). Al haber experimentado altos niveles de violencia en sus hogares y desde que son pequeños, dichos jóvenes han aprendido a sobrevivir reproduciendo la violencia. En dichos contexto, esta conducta se normaliza, se interioriza, se incorpora y se convierte en no sólo un instrumento de interacción política y social sino también de expresión de identidad (Hume, 2007).

Este sentido de pertenencia también está fundado en un machismo hegemónico y una noción agresiva del significado de la masculinidad (Hume, 2007). Hombre es aquel que ejerce la violencia para defender lo que es suyo y proteger a los miembros de su entorno y grupo. Aquellos que se desvían de este modelo dejan de ser considerados “verdaderos hombres” y su sexualidad es cuestionada. El rol de la figura masculina se estructura por

ende, en una reproducción de dominación y agresión. Las mujeres son consideradas objetos sexuales y se ven expuestas a malos tratos en forma constante. La violencia de género es así empleada para castigar a las mujeres y la mayoría son violadas en su rito de iniciación a la mara (llamado el trencito). Una cultura de silencio acompaña dicha situación y la mayoría no denuncian haber sido víctimas de violencia sexual. Los valores que son defendidos por las maras no nacen de un vacío y ponen en evidencia la presencia constante de valores de violencia y dominación en el seno de las relaciones sociales en El Salvador.

### **2.1.2 El caso del narcotráfico en Río de Janeiro.**

La ciudad de Río de Janeiro es -al igual que El Salvador-mundialmente conocida por su imponente belleza natural que se contradice con sus elevados niveles de violencia y desigualdad social. De hecho, durante los años ´80 y ´90 la tasa de homicidios escaló hasta alcanzar valores cercanos a las 80 víctimas cada 100.000 habitantes (Universidade Estadual do Río de Janeiro y Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012). Además, a pesar de la drástica disminución de las desigualdades económicas a partir del 2001, Brasil sigue posicionándose entre los países más desiguales del mundo. Según estadísticas de la IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística), casi 1,4 millones de personas o un 22% de la población del Estado de Río de Janeiro todavía viven en favelas o en comunidades irregulares y fuera del padrón de habitación (Banco Mundial, 2013). Estos espacios se tornan en lugares sumamente proclives para el desarrollo de actividades ilícitas ya que son “abandonados” por el Estado. Es así que tal como enfatiza el Banco Mundial en su reporte del 2013, “las favelas de Río de Janeiro, donde la presencia del Estado nunca se había establecido correctamente, eran y son territorios extremadamente deseados por los narcotraficantes que buscan constituir un negocio” (pp.22). Simultáneamente, desde los años ´80, Río deja de ser una ciudad de tránsito para convertirse en un centro de consumo. El ingreso de grandes cargamentos de cocaína provenientes de Colombia a bajo precio y alta rentabilidad (debido a la lucha contra el narcotráfico en este país) produce una transformación en el mercado de las drogas. Las bandas narcotraficantes se jerarquizan y se estructuran al interior de las favelas. Entre aquellas más importantes se pueden destacar el Comando Vermelho, Terceiro Comando y Os Amigos dos Amigos. Este fenómeno se ve a

su vez exacerbado por la posición estratégica que ocupa Brasil en Sudamérica. De hecho, comparte frontera con todos los países del continente a excepción de Chile y Ecuador. Esto conlleva a que Brasil se transforme el principal exportador de cocaína a Europa y África desde América Latina.

Los narcotraficantes en Río de Janeiro se asemejan en varios puntos a las pandillas transnacionales en El Salvador. En este sentido, ambos grupos generan inclusión en sectores muy excluidos y marginalizados a través de la conformación de un modelo social que es paralelo al pregonado por el Estado. Éste se encuentra estructurado en torno a un machismo hegemónico y una noción agresiva de la masculinidad. Es así que, la violencia se encuentra interiorizada hasta el punto de ser banalizada y normalizada en las relaciones entre los individuos. Simultáneamente el narcotráfico representa una fuente de rentabilidad económica que habita una salida a la situación de pobreza extrema y marginalidad de muchos jóvenes.

Desde su gestación, los distintos gobiernos señalaron al narcotráfico como uno de los principales problemas de seguridad pública no solo en el Estado de Río de Janeiro sino en el país en general. Sin embargo, la intervención por parte del Estado estuvo en un principio estructurada a través de un modelo de tipo represivo que se basaba en la intervención militar de las favelas por cortos periodos de tiempo (generalmente vinculado con el desarrollo de algún evento internacional) con el objetivo de atacar de manera violenta y represiva a los principales grupos del narcotráfico. Hasta el 2008, el Estado de Río de Janeiro lleva adelante entonces esta política de represión y guerra contra los gangs que se muestra completamente ineficiente ya que no cumple con sus principales objetivos que son la desestructuración del narcotráfico y la recuperación del territorio ocupado por estos grupos. Es más, paradójicamente, dichos planes conducen al aumento exponencial del número de víctimas tanto civiles como policiales en cada intervención.

## 2.1 La definición del problema.

La definición del problema es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Comúnmente en la literatura política, se han distinguido dos formas de analizar esta etapa: desde un punto de vista objetivista o desde un punto de vista constructivista. Según los objetivistas, esta etapa tiene poca importancia ya que consideran que los problemas son fácilmente identificables. La dificultad reside en ciertos aspectos de tipo técnico que consisten en separar ese problema de otros y en medirlo con exactitud. Los constructivistas por otra parte, consideran que esta etapa resulta central en el ciclo de las políticas públicas ya que los problemas no existen por sí solos. Por el contrario, son construidos subjetivamente por determinado observador (Tamayo Sáez, 1997:286). Es por dicho motivo que según esta corriente, la definición del problema es sobre todo una cuestión política ya que implica decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto y en consecuencia, resulta una decisión de gran importancia ya que determina absolutamente el posterior desarrollo del proceso de elaboración de la política pública.

Si se compara el caso de las maras en el Salvador con el caso del narcotráfico en Río de Janeiro, se observa que las autoridades de gobierno definen estos problemas de seguridad pública de una forma completamente diferente. Este hecho prevé el posterior desenlace de la política, determina en cierta forma, porque en un caso el impacto es positivo y en el otro, negativo y pone en evidencia la importancia central que tiene la etapa de la definición del problema.

En el Salvador, el presidente Francisco Flores perteneciente al partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) decide tratar en el 2003 el problema de las maras (más allá que estos grupos criminales comienzan a organizarse y asentarse desde los acuerdos de paz del 1992). **El problema es así definido como una cuestión de tipo policial y no social.** Frente a los elevados índices de violencia y homicidio, el gobierno decide identificar a los pandilleros como los principales y únicos agentes de la violencia y criminalidad. Esta cuestión es así definida a partir de sus síntomas y no sus causas. El presidente lleva adelante entonces, un campaña de retórica emotiva que opone a los buenos ciudadanos de



los malos y que justifica tras crear en un clima de miedo y temor, la vía punitiva (Hume, 2007: 746). El Plan Mano Dura condena por ende al marero por ser marero, en vez de juzgarlo por los delitos que éste comente. Por eso se entiende que si las pandillas son la principal y única fuente de violencia en el país, la solución más conveniente- según el gobierno- es su supuesta erradicación mediante su combate y posterior eliminación. Es así que el Plan se estructura por ende en la captura masiva e indiscriminada de jóvenes con apariencia pandillera, con el objetivo de erradicarlas para así acabar con la criminalidad y reducir el creciente número de muertos por homicidios culposos y por arma de fuego. Se excluye por ende el tratamiento de cualquier otro grupo que fuese generador de violencia y se descarta la posibilidad a su vez de implementar cualquier tipo de plan preventivo y/o social complementario al represivo. El plan Mano Dura pone en evidencia la ausencia de una política integral y multidimensional en torno a la gestión del fenómeno de las pandillas.

Ahora bien, si analizamos el por qué de esta definición, notamos que esta forma particular de resolver los problemas sociales responde a la persistencia de un legado de tipo autoritario represivo en El Salvador. En efecto, la actual situación de creciente violencia criminal y social no puede divorciarse de la historia política del país donde la violencia es central en la estructuración y configuración de la sociedad (Hume, 2007). Ésta ha sido fundamental en la vida política durante las últimas décadas y aunque la democracia haya modificado el contexto político, el legado autoritario todavía está presente y determina cuáles son las reglas del juego político. Las respuestas de los gobiernos actuales no pueden apartarse por ende, del antiguo proyecto estatal en donde la violencia y el terror fueron utilizados para garantizar la hegemonía de las elites gobernantes. La democracia cambia la fachada del juego político pero no el juego.

Completamente diferente es el caso del narcotráfico en Río de Janeiro. Considerando el pésimo resultado de los planes represivos aplicados en el pasado, las autoridades gubernamentales deciden justamente modificar su enfoque en torno a la definición del problema de la criminalidad. Es así que en el año 2008, comienza a ser implementado un plan de seguridad pública de tipo sui generis en varias comunidades de Río de Janeiro. Dicha política consiste en la creación de Unidades de Policía Pacificadora. Esta iniciativa

es definida por la Secretaría de Seguridad del Estado como un “nuevo modelo de política pública en materia de seguridad” (Revista Internacional de Direitos Humanos, 2012). Dentro de sus principales objetivos, se menciona “la recuperación del control de los territorios dominados por el crimen organizado, el desarme de los traficantes de drogas y la creación de condiciones para la integración social, económica y política de las favelas en las ciudades” (Banco Mundial, 2013:22). La Unidad de Policía Pacificadora se propone por ende, sustituir el poder del fusil del narco por la presencia del Estado. Esto implica menos armas y más interacción de los policías con los habitantes dentro de las comunidades irregulares. Es por dicho motivo que, desde su inicio, la unidad de Policía Pacificadora se vincula con la doctrina de los Policías de Proximidad. Dicha teoría estipula que el hecho de que los mismos policías controlen una misma comunidad durante un largo periodo de tiempo conduce a gestar una relación basada en la confianza y alejada de los típicos estereotipos que subyacen la relación policía- ciudadano. La presencia continua y mayor por parte de la policía es por ende, uno de los principales ejes de dicho programa (Universidade Estadual do Río de Janeiro y Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012). Se plantea justamente modificar la imagen de “policía guerrero” que ingresa en la favela solo para tirotearse con los narcotraficantes y herir a los civiles y se intenta crear un nuevo estereotipo de “policía” que no ingresa para matar sino para pacificar y recuperar el territorio dominado por los narcotraficantes.

Como puede ser evidenciado, contrariamente al caso de las Maras, dicho plan define al narcotráfico como un problema **multidimensional y principalmente social y no solo policial**. Es por dicho motivo que dicha política no solo se propone luchar contra el actor criminal sino también contra las causas de la violencia es decir, la exclusión y la desigualdad, que llevan a determinados ciudadanos a delinquir. En este sentido, es una política que ataca a las causas y no a los síntomas como lo es el Plan Mano Dura en El Salvador. Es más, las Unidades de Policías pacificadoras implican una transformación en el eje del debate sobre la seguridad pública ya que disocian el problema del combate contra el tráfico de drogas con el problema de la territorialización de la economía del tráfico (Banco Mundial, 2013: 44). Es así que dentro del programa lo que más llama la atención es que entre sus objetivos principales no se encuentra la lucha armada contra el narcotráfico. La

premisa que subyace por ende dicho plan es que la intervención y pacificación de la favela no acabarán con el tráfico de drogas en Río sino que ayudarán a recuperar el control del territorio y de la población en forma progresiva. Entre otras metas, se añaden la voluntad de expandir los servicios públicos para dar lugar a la iniciativa privada y la intención a su vez, de reducir el grado de informalidad de la economía local para de esta manera, contribuir a la inserción e integración de estos territorios y de sus respectivos habitantes al conjunto de la ciudad. Dicha intervención se ve acompañada por la prohibición del uso de armas de fuego dentro de las comunidades marginales, pobre y violentas.

## **2.2 El diseño de la agenda**

El diseño de la agenda es la segunda fase del ciclo de la política pública. Evidentemente no todos los problemas que aquejan a una sociedad ingresan en la agenda de las autoridades públicas. Es por dicho motivo que existen dos tipos de agendas: la agenda sistémica y la agenda institucional o política. La primera corresponde a la suma de problemas que afectan a la sociedad en su conjunto mientras que la segunda remite a los problemas que los políticos consideran prioritarios en un determinado momento. Esto quiere decir que mientras la sistémica responde a las percepciones de la sociedad, la institucional o política corresponde- como bien indica su nombre- a las percepciones de las autoridades políticas. Sin embargo, es importante tener en cuenta dos puntos. En primer lugar, incluir un determinado problema en la agenda pública es una condición necesaria pero no suficiente para que se diseñe una política que intente solucionarlo. Pueden en efecto, surgir dos situaciones: disipación del problema o incubación. En segundo lugar, cabe tener en cuenta que no todos los problemas de la agenda sistémica (sociedad) tienen el mismo acceso a la agenda institucional. De hecho, existen sesgos tanto positivos como negativos que pueden frenar o permitir la incorporación de un determinado tema, tales como, el poder y capacidad de presión de algunos grupos de interés, el peso de la cultura, los valores y actitudes de los decisores políticos, entre otros.

Tanto el problema de las maras como el narcotráfico se asemejan en esta etapa. Es así que si analizamos por qué ambos fenómenos ingresan en la agenda política, observamos

que esto responde por un lado, al **recrudescimiento de la violencia criminal** y por el otro al **desarrollo de eventos particulares** ligados en el caso de El Salvador a **las próximas elecciones y la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos** en el caso de Río de Janeiro.

De hecho, El Salvador evidencia un fuerte recrudecimiento de la violencia homicida que ocasiona el consecuente reclamo de la población para que dicho problema sea resuelto en forma inmediata. Según la ONUDD (Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito) en el año 2003, la tasa de muertes por homicidio culposo sufre un aumento en relación al año precedente de 56 a 65 en base a 100.000 individuos. Este incremento evidencia una fuerte ampliación del número de víctimas y señala el carácter de tipo prioritario que el fenómeno de la criminalidad suscita entre los habitantes de las comunidades salvadoreñas, que se ve a su vez exacerbado diariamente por los medios de comunicación. Simultáneamente, la proximidad de las elecciones presidenciales instala la necesidad en el gobierno de turno de obtener resultados inmediatos y positivos que justifiquen la elección de un candidato de su mismo partido en un contexto de inseguridad cotidiana. La estrategia de introducir dicho tema en la agenda representa una clara maniobra política para captar votos en un contexto pre-electoral adverso tras los resultados obtenidos en las municipales de marzo. Flores opta por accionar rápidamente con un “tema ganador” que le permita desviar la atención de otros asuntos de gobernanza débil como la extensión de la desigualdad social o la mala administración de los recursos públicos. Ambos hechos se conjugan y conducen al lanzamiento en el año 2003 del plan Mano Dura.

El Estado de Río de Janeiro presenta una situación semejante a la de El Salvador. Es así que si bien el narcotráfico es un problema de larga data, la aprobación de la candidatura del Estado como sede de los Juegos Olímpicos en 2016 y la confirmación de Brasil como sede de la Copa del Mundo en el 2014 abrieron una ventana de oportunidad para que dicho problema de inseguridad pública ingrese en la agenda política. De hecho, los ojos del mundo van a estar sentados en la “Ciudad Maravillosa” y por ende, reducir la violencia y combatir la criminalidad era y es una prioridad de primer rango para el gobierno. Internacionalmente se va a cuestionar cuán seguro es Río de Janeiro y el costo político de tener algún tipo de incidente durante cualquiera de estos dos eventos será muy alto.

Estas aprobaciones coinciden simultáneamente con la llegada a la presidencia del gobernador Sergio Cabral del Partido PMDV (Partido de Movimiento Democrático Brasileiro) quien revela que la seguridad pública será un tema prioritario a ser tratado durante su gobernación. Simultáneamente, el Estado es testigo al igual que El Salvador, de un fuerte recrudecimiento de la violencia criminal ligada al narcotráfico y un aumento creciente en el número de víctimas civiles producto de los enfrentamientos entre la policía y los narcotraficantes.

Como ha sido analizado a lo largo de este capítulo, tanto el Salvador como el Estado de Río de Janeiro se ven expuestos a fenómenos de violencia urbana semejantes. Es así que los narcotraficantes en Río comparten varios puntos en común con las pandillas transnacionales en El Salvador. En este sentido, ambos grupos generan inclusión en sectores muy excluidos y marginalizados a través de la conformación de un modelo social paralelo al pregonado por el Estado que se estructura en torno a un machismo hegemónico y una noción agresiva de la masculinidad. Es así que, la violencia se encuentra interiorizada hasta el punto de ser banalizada y normalizada en las relaciones entre los individuos.

Sin embargo, aunque ambos gobiernos se ven expuestos a problemas de seguridad pública relativamente semejantes, sus repuestas varían. Es por dicho motivo que, en cuanto al ciclo de las políticas públicas, en la primera etapa, es decir, la definición del problema, se observan profundas diferencias entre un caso y el otro. Es así que mientras que las autoridades públicas de El Salvador definen al fenómeno de las pandillas como un problema meramente policial (que ataca síntomas), el Estado de Río de Janeiro señala al narcotráfico como uno de tipo social y policial (que ataca causas), lo que conlleva a la creación de un plan más abarcador y multidimensional que en el Salvador. No obstante, a pesar de las disimilitudes en esta etapa, en cuanto a la segunda fase del ciclo, es decir la inclusión de dicho problema en la agenda política, se evidencia que en ambos casos es una coyuntura semejante la que incita el ingreso de la cuestión en la agenda política. En ambos países, este contexto se encuentra marcado por un lado, por un fuerte recrudecimiento de la violencia criminal y por el otro, por la presencia de acontecimientos relevantes como las

próximas elecciones en el caso de El Salvador y la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos en el caso de Río de Janeiro. Es este contexto en particular, el que abre una ventana de oportunidad para que estos problemas se vuelvan prioritarios y sean finalmente tratados por los gobiernos competentes.

## **CAPÍTULO III**

### **Implementación e impacto: análisis del ciclo de la política pública en perspectiva comparada.**

En este último capítulo, se analizarán las dos etapas restantes del ciclo de la política pública: la implementación y el impacto. El objetivo es por ende, estudiar comparativamente ambos planes con el fin de detectar nuevamente, como en el capítulo anterior, las variables que conllevan al fracaso o al éxito en lo que refiere a planes de seguridad pública.

#### **3.1 La implementación de la política pública.**

La implementación es la tercera fase del ciclo y remite a cómo determinada política pública seleccionada por los gobernantes de turno es puesta en marcha. La literatura política identifica cuatro modelos de implantación: el modelo top-down, el bottom-up, el proceso de ensamblaje y el proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Sin embargo, los dos más importantes son el modelo top-down y el bottom-up. El primero remite a una situación en donde la esfera política y la esfera de la administración permanecen separadas sin ningún tipo de contacto y cada sector se especializa en su rol. El segundo se refiere a la inversa, es decir un proceso de adaptación e interacción constante entre el gobierno y su burocracia. Los casos estudiados evidencian modelos opuestos: por un lado, las autoridades públicas en el Salvador implementan el plan siguiendo el modelo top-down. Por el otro, las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro se definen mediante el uso del modelo bottom-up.

En el Salvador, la definición del problema de las maras orientada a combatir los síntomas y no las causas condujo a que la policía se centre meramente en capturar y encerrar a los mareros. En consecuencia “la investigación criminal no se orienta a buscar un delito efectivo [...], sino a buscar una supuesta pertenencia a una organización, y por ese camino se llega a la criminalización y estigmatización de los asociados a tales grupos” (Andino, 2005:108). De esta manera, la mayoría de las capturas son realizadas en completa

ausencia de órdenes judiciales que avalen su realización y con una increíble falta de indicios probatorios que sustenten tales causas. En ausencia de sólidas bases de investigación y bajo el lema de capturar a todo aquel que pareciera “pandillero” “la sola presencia de algún tatuaje podía valer como justificación de arresto por asociación ilícita” (Wim Savenije, 2009: 141). Esto condujo a tipo de arrestos de índice arbitrario y por ende, de tipo deficiente que luego conducen a excarcelaciones<sup>4</sup>. Esta captura masiva de jóvenes pandilleros también lleva a una saturación de los tribunales que no dan abasto para juzgar a la cantidad de jóvenes detenidos.

Podemos entonces notar que por sus características, la implementación se adecuó al modelo de tipo top-down donde la esfera política y la burocracia (la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada) permanecen separadas sin ningún tipo de contacto. Se observa por ende una especialización absoluta en los roles de cada uno de los actores. De esta manera, las autoridades deciden y la burocracia implementa sin haber una relación de interacción entre ellos. Esto conduce a una implementación sesgada y completamente ineficiente.

El caso de Plan Unidades de Policía Pacificadora es completamente diferente. La iniciativa es implementada respetando cuatro fases precisas que fueron detalladas en los decretos que le dan origen al plan. La primera es denominada de “Intervención Táctica” y cuenta con el apoyo de los grupos de operaciones especiales conocidos como BOPE o BP Choque. Estas agrupaciones se encargan de realizar las acciones tácticas necesarias para recuperar el control del territorio. En las primeras favelas que son intervenidas, la BOPE ingresó sin previo aviso hecho que causa fuertes enfrentamientos entre los narcotraficantes y los miembros de la policía militar. Hoy en día para evitar este tipo de confrontaciones, el gobierno anuncia con antelación la favela que será pacificada. Dicho movimiento sirve como una suerte de alerta para que los propios gangs del narcotráfico entreguen sus armas o se rindan ante las autoridades policiales o tengan el tiempo suficiente para migrar hacia otra favela hecho que es fuertemente cuestionado por los críticos de las UPPs (Banco Mundial,

---

<sup>4</sup> En consecuencia, del total de los detenidos solo el 5% pasa a fase de instrucción final por falta de pruebas, El resto de los detenidos completamente liberado. Para más información, leer el artículo de Jeannette Aguilar Villamariona (2006), “Los Efectos Contraproducentes de los Planes Mano Dura”, disponible en línea: [http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos\\_aguilar\\_QUORUM\\_2006 .pdf?sequence=1](http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1) (fecha de consulta: 01/07/2013)



2013: 37). La segunda etapa se llama “Estabilización” y contempla acciones tácticas o de cerco que preparan el terreno para la institución de la UPP. La etapa siguiente es la efectiva implantación de la UPP y consiste justamente en el establecimiento de policías pacificadores en la favela por un periodo de tiempo indeterminado. Estos individuos han sido entrenados y formados para cumplir dicha función y son en general, jóvenes oficiales sin previa experiencia militar. Su tarea principal consiste en patrullar diariamente las calles de las favelas para garantizar una presencia policial continua. La última etapa es la de evaluación y monitoreo y es una fase que todavía no sido en su totalidad implementada ya que muchas UPPs todavía están en vías de desarrollo y otras todavía no han sido inauguradas.

Teniendo en consideración las dificultades que enfrentaban varios de los policías a la hora de vincularse con los habitantes de las favelas, en el 2010 se añade la acción de la **UPP social** que pretende complementar las actividades de la Policía Pacificadora. Es lanzada por la Secretaría de Estado y Asistencia Social y Derechos Humanos y se propone coordinar varios servicios sociales para generar mayor integración social y económica dentro de la favela. La UPP social se encarga entonces de proveer mayores oportunidades laborales, crear centros de capacitación y formación profesional, entre otras actividades. También sigue una serie de fases como la instalación de la UPP que consiste en un periodo de pre-implementación caracterizado por una evaluación global de las necesidades sociales y económicas dentro la favela, seguida por un periodo de foro social y debate colectivo con diversos actores sociales de la comunidad y tercero, por la instalación definitiva de los agentes sociales dentro de las comunidades precarias.

La implementación de las UPPs cuenta simultáneamente con un apoyo masivo de los medios de comunicación que legitiman abiertamente el plan y se encargan de realizar una campaña de mediatización positiva en torno al mismo. La cobertura en torno su alcance alcanza niveles desproporcionados en comparación con otros temas que se encontraban en la agenda mediática. De hecho, en agosto del año 2009 el diario “O Globo” publica una serie de reportajes especiales llamados “Democracia en las favelas” durante una semana. Este material contrasta fuertemente un pasado dominado por el crimen y el narcotráfico y

un presente victoriosos gracias a presencia de la Policía Pacificadora (Banco Mundial, 2013:47). A su vez, el sector privado se involucra en la realización de dicho proyecto mediante el otorgamiento de financiación y la provisión de servicios públicos antes inexistentes u ofrecidos precariamente. Tal es el caso de por ejemplo, la luz que es suministrada por la compañía “Light” a un precio diferencial para que una mayor cantidad de habitantes puedan acceder a dicho servicio.

Contrariamente al Plan Mano Dura, el Plan de Unidad Pacificadora cuenta con el apoyo de una multiplicidad de actores que participan en su ejecución. Tanto la BOPE, como la Policía Pacificadora, agentes sociales ligados a la UPP Social, los medios de comunicación como también el sector privado, contribuyen a que el proyecto sea iniciado e implementado. Se puede considerar dicho rasgo como positivo ya que al involucrar a distintos sectores de la población, se genera una mayor legitimización en torno a la iniciativa y una pluralización del accionar público. Por sus características, se puede destacar que su implementación se corresponde con el modelo de tipo bottom-up donde el plan del gobierno se adapta constantemente a la capacidad de implementación de los actores locales. Esto puede ser evidenciado por ejemplo a través de la creación de la UPP social que complementa y completa las funciones de la UPP policial y tiene en cuenta las dificultades de los policías a la hora de vincularse con la población local.

### **3.2 Impacto**

La evaluación del impacto es la última fase del proceso de la política pública, y dada su característica cíclica, es también la primera. En efecto, el análisis de los resultados conduce a una revisión del problema que puede dar lugar a tres situaciones: una nueva política, la continuación de la existente o su terminación. En esta etapa, los casos estudiados presentan resultados completamente opuestos. Por un lado, en El Salvador, el Plan Mano Dura contribuye a exacerbar el fenómeno pandillero y aumentar el número de víctimas por homicidio culposo<sup>5</sup>, contrariamente a su principal objetivo que es justamente combatir la criminalidad y atenuar el fenómeno de las pandillas en el país. Por el otro, en

---

<sup>5</sup>Según la ONODD, a partir del 2003, el número de víctimas por homicidios culposos en base a 100.000 individuos pasa de 55,9 en el 2003 a 64,6 en el 2004 y 62,4 en el 2005.

Río de Janeiro, las Unidades de Policía Pacificadora demuestran tener un impacto positivo medido tanto en términos cuantitativos como cualitativos que son enunciados en el informe por el momento más completo realizado por Universidade Estadual do Rio de Janeiro en conjunto con el Fórum Brasileiro de Segurança Pública. En esta sección, se analizará por ende cuáles han sido los impactos negativos del Plan Mano Dura y cuáles han sido los resultados positivos del Plan de Unidades de Policía Pacificadora.

### **3.2.1 Manos Dura con Resultados Blandos<sup>6</sup>**

En El Salvador, las políticas de persecución policial conducen “al incremento y complejización de la violencia homicida” (Jeannette Aguilar Villamariona, 2006: 87) y traen como consecuencia no contemplada una reconfiguración y sofisticación de la estructura pandilleril. En este sentido, las medidas de corte represivo llevan a una transformación de los sistemas de valores y las normas, la organización interna y los fines y objetivos de la pandilla.

#### **3.2.1.1 Transformación de la estructura interna de la Mara.**

Las pandillas han “fortalecido su cohesión interna, solidaridad y unidad grupal” (Jeannette Aguilar Villamariona, 2006: 85). Al ser identificados por el gobierno salvadoreño como los principales agentes de la violencia criminal y social y por ende, como los principales enemigos del Estado, las pandillas han tenido que transformar su estructura interna para sobrevivir y adaptarse a dichas nuevas reglas de juego. En este sentido, cabe destacar que la pandilla pasa de una estructura informal y local a una organización jerárquica e institucional.

Antes de que se aplicaran las medidas represivas en el año 2003, la *clica* era definida como la estructura básica de la pandilla. Ésta estaba estructurada en torno a un territorio geográfico particular y accionaba en esa zona circunscripta, con poca posibilidad de

---

<sup>6</sup>Este título fue copiado del artículo *Plan Mano Dura: violencia estatal contra las maras*. Recuperado de: <http://www.envio.org.ni/articulo/1283> (fecha de consulta: 01/07/2013)

contacto entre las otras maras del mismo grupo. De hecho, el manejo de la mara se efectuaba a nivel local y respondía a un grupo de residentes que “controlaban” la zona en la que residían. El territorio adquiere entonces un valor sumamente relevante por ser el sector de pertenencia y lucha de cada pandilla. En consecuencia, la comunicación y coordinación entre clicas a nivel nacional es quasi inexistente e irrelevante (WimSavenije, 2009).

Por causa de la implementación del Plan Mano Dura, las pandillas se ven obligadas a formalizar la estructura pandilleril mediante la asignación de roles y funciones entre sus diferentes miembros. Esta formalización institucional les permite garantizar una mayor efectividad y coordinación de sus acciones colectivas (Jeannette Aguilar Villamariona, 2006).

Un espacio en el cual los pandilleros consolidan su estructura interna y diversifican sus liderazgos es en los centros penitenciarios. Teniendo en consideración la enemistad que existe entre las dos pandillas: la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, el gobierno decide separar a sus miembros en centros penales diferentes para evitar confrontaciones y aún más muertes. No obstante, dicha medida tiene como efecto contraproducente la intensificación de la cohesión, la unidad y los liderazgos dentro del grupo y contribuye a fomentar aún más el odio de una pandilla hacia la otra. Esto implica a su vez que el radio de acción de cada mara excede el local para transformarse en un nacional entre miembros de una misma pandilla dentro y fuera de los penales. La prisión se convierte en un “lugar de reunión de líderes de diferentes comunidades y zonas donde se ubicaban las *clicas* de ambas pandillas” (Wim Savenije, 2009: 156). Algunas cárceles se transforman en el centro de operaciones de la propia Mara. Este fenómeno contribuye a su vez a generar aún más solidaridad entre los pandilleros que se encuentran dentro del penal y aquellos que están fuera ya que son estos últimos los encargados de proveer un sustento económico y moral a quienes están encarcelados.

Este fenómeno también no solo ayuda a poner en evidencia la debilidad del sistema penitenciario en El Salvador y su incapacidad a la hora de reformar y reinsertar a la

población penitenciaria sino también los efectos colaterales de una medida que pretendía controlar el fenómeno marero en el Salvador.

### **3.2.1.2 Transformación en el ejercicio de la violencia.**

La consecuente formalización institucional de la pandilla conduce a una transformación en el ejercicio de la violencia tanto en forma cuantitativa como cualitativa. La institucionalización y la jerarquización del grupo derivan en un acceso más amplio de recursos tales como las armas de fuego, las sustancias ilícitas, los vehículos y los medios de comunicación. La necesidad de ayudar económicamente a los reclusos en prisión también lleva a la necesidad de proveer una base económica inevitable para la subsistencia del grupo. La cohesión y la jerarquización de la pandilla derivan en una profesionalización del accionar delictivo con una meta claramente económica, transformando a la pandilla en “una banda organizada de delincuentes, con metas claramente económicas, donde el territorio retrocede a un segundo plano” (Wim Savenije, 2009:150).

Fruto de la necesidad de recursos económicos para garantizar la subsistencia del grupo y la presencia de una mayor jerarquía, solidaridad y lealtad, las acciones delictivas de los pandilleros se extienden a otros campos: por un lado, las extorsiones y por el otro, el negocio de las drogas. Esta expansión del accionar delictivo hace de la violencia un arma más sistemática y más letal. Los ataques de las maras se vuelven por ende más recurrentes y presentan índices de violencia más altos. De hecho, según la Unidad de operaciones y estadísticas de la Policía Nacional Civil de El Salvador el porcentaje de pandilleros detenidos por extorsión pasa de 0% en el año 2003 a 14,1% en el año 2006. A su vez, el número de denuncias por extorsión aumenta de 295 en el 2003 a 1966 en el 2006 (PNC). Esto significa que en tal solo tres años, el número de denuncias se ven multiplicadas por 7<sup>7</sup>. Este aumento debe ser considerado relevante sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las extorsiones sufridas a diario por la población no son denunciadas por miedo a

---

<sup>7</sup> Estos datos se encuentran citados en el siguiente artículo: Aguilar Villamariona, Jeannette (2006). *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura*. Recuperado de [http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos\\_aguilar\\_QUORUM\\_2006.pdf?sequence=1](http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1).

las subsecuentes represarías por parte las pandillas. Los medios de comunicación son también testigos y voceros de esta escalada de violencia. Es así que a partir del Plan Mano Dura, la renta se convierte en “una fuente importante de ingresos para las pandillas” (Wim Savenije, 2009:152). Las víctimas incluyen desde los residentes de las comunidades hasta los estudiantes, tiendas, comedores, profesores de la zona, taxistas y conductores de transporte público. Otra actividad rentable y generadora de ingresos es también el negocio de las drogas. De esta manera, los pandilleros se vinculan con el mercado de los estupefacientes y el sicariato en función de obtener beneficios económicos en el corto plazo. Si bien no todos los mareros se han visto implicados en dicho negocio y todavía resulta difícil conocer en detalle la extensión de dichas actividades, la implicación por parte de algunas pandillas pone en evidencia hasta qué punto el accionar delictivo se profesionaliza y su actuar se vuelve crecientemente criminal.

Esta profesionalización del actuar criminal trae como consecuencia el empleo de un tipo de violencia más constante y sistemática entre las pandillas y las comunidades. De hecho, a partir de la implementación del Pan Mano Dura se observa una transformación en la utilización y empleo de una violencia de tipo simbólica en pos de la defensa de un territorio determinado a un tipo de violencia con fines materiales e instrumentales. Este fenómeno pone en evidencia que las pandillas son capaces de realizar actos delictivos más riesgosos y extendidos en el tiempo.

Paradójicamente, contrariamente a sus principales objetivos-combatir la criminalidad y atenuar la expansión del fenómeno pandillero en el Salvador- el Plan Mano Dura produce el efecto completamente contrario al estipulado por el gobierno: exagera el fenómeno e incrementa por ende, las tasas de homicidios culposos en el país.

### **3.2.2 Mano Blanda con Resultados Duros**

Contrariamente al caso salvadoreño, los resultados que fueron publicados tanto por el gobierno como por la prensa brasilera se mostraron positivos: cese casi total de los tiroteos y recuperación de los territorios ocupados por los grupos criminosos. La población que

cotidianamente vive en las zonas con Unidades de Policía Pacificadora se mostró en general conforme con los resultados obtenidos tras la puesta en marcha de dicha medida (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012).

Teniendo en cuenta el carácter multifacético del plan, su impacto debe ser medido de dos maneras. En primera instancia, es necesario calcular el impacto de tipo cuantitativo que se vincula con el análisis en la evolución del número de víctimas por homicidios culposos dentro de las favelas antes de las UPPs y después y en comparación con aquellas que aún no han sido pacificadas (que son utilizadas como aquellas de control). En segundo lugar, es necesario evaluar el impacto de tipo cualitativo mediante el estudio de las opiniones de los habitantes dentro de las favelas y sus percepciones tras la implementación de dicho plan de seguridad. El análisis de tipo cuantitativo y cualitativo por el momento más completo y serio que se ha realizado es aquel publicado en el año 2012 por la Universidad Estadual de Río de Janeiro en conjunto con el Fórum Brasileiro de Seguridad Pública. El estudio saca a la luz una serie de resultados que son de sumo interés tanto para la comunidad intelectual como también para los políticos ya que permite ver la efectividad parcial de las Unidades de Policía Pacificadora (el plan de seguridad pública todavía sigue en aplicación).

### **3.2.2.1 Evolución de la violencia y criminalidad dentro de las favelas.**

Para calcular el impacto del plan de seguridad pública en los índices de criminalidad, el informe toma en cuenta las primeras 13 UPPs instaladas por la necesidad de contar con un mínimo lapso de tiempo para medir el impacto del plan<sup>8</sup>. La última UPP que es considerada es Morros dos Macacos creada en noviembre del 2010. El estudio se basa en la comparación de la incidencia en el crimen en estas comunidades antes y después de la aplicación de las Unidades de Pacificación (entre enero del 2006 y julio del 2011) y mide por ende, las ocurrencias criminales y los delitos registrados dentro de éstas<sup>9</sup>. El trabajo es

---

<sup>8</sup>Estas UPPs son Andaraí, Batam, Borel, Chapéu-Mangueira/Babilônia, Cidade de Deus, Santa Marta, Formiga, Macacos, Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro, Tabajaras e Turano.

<sup>9</sup> Los crimines que son tenidos en cuenta son: homicidio culposo, homicidio por auto resistencia (es decir por intervención militar), desaparición, lesiones dolosas no letales, violencia doméstica y familiar, amenazas, violación, robos, hurtos y crímenes relativos a las drogas. El objetivo es

realizado en base al banco de datos provisto por el Registro de ocurrencia de la Policía Civil de Río de Janeiro.

Los resultados muestran que tras el establecimiento de las UPPs, **la tasa de homicidios de auto resistencia producto de las intervenciones policiales se reduce marcadamente, alcanzado tasas cercanas al 0%**. Esto se debe al cambio en el eje del debate que conlleva al cese en las intervenciones militares represivas por cortos periodos de tiempo con saldos complemente negativos en materia de victimas policiales y civiles. Gracias a la implementación de las UPPs, la intervención policial es continua y cuidadosa. **La tasa de homicidios culposos también disminuye drásticamente en un proporción del 75%**. Simultáneamente, **los robos experimentan un descenso de casi un 50%** mientras que el resto de los crímenes sufre un aumento considerable (tanto las victimas por lesiones dolosas como las amenazas y los crímenes relativos a las drogas). El informe señala que este aumento puede ser producto de la ausencia del poder paralelo de los jefes del tráfico que imponen su voluntad en forma arbitraria y dictatorial entre los habitantes de las favelas. Ante la ausencia de ese control, los crímenes tenderían a aumentar ya que no son más regulados por estos actores. Estos aumentos serían en este sentido positivos ya que evidencian que los narcos no detentan más un poder de facto dentro de la favela.

El análisis también enfatiza que los resultados que se perciben dentro de las UPPs también siguen la tendencia general del Estado de Río de Janeiro. Sin embargo, en las comunidades con UPPs, los descensos y ascensos en las tasas de victimas por criminalidad son más pronunciados producto de la implementación del plan. De hecho, usando un modelo de regresión para construir tasas de criminalidad que controlen el efecto de la tendencia general, los autores ponen en evidencia que **sin UPP las tasas de homicidio y robo hubieran sido de entre un 14% y 20% menor** (Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012:28-68).

---

justamente evaluar la letalidad en su conjunto. Para mayorinformación, ver: Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (coord. Ignacio Cano) (2012). *“Os donos do Morro”: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de Polícia pacificadora (UPPs) no Río de Janeiro* (2012). Recuperado de:[http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/Forum\\_Brasileiro\\_de\\_Seguran%C3%A7a\\_P%C3%BAblica\\_-\\_LAV-UERJ\\_-\\_UPPs.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/Forum_Brasileiro_de_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_-_LAV-UERJ_-_UPPs.pdf)



### 3.2.2.2 Evolución de la calidad de vida dentro de la favela.

Para calcular el impacto del plan de seguridad pública en el plano social, un estudio de carácter cualitativo resulta más pertinente ya que tiene en cuenta las percepciones de los habitantes dentro de la comunidad y esto permite sacar a la luz cuáles son las principales transformaciones que ellos perciben gracias a la presencia de la UPP en su sector de residencia. Los autores llevan adelante un análisis de este tipo mediante la realización de entrevistas a los habitantes y líderes de cuatro comunidades: Cidade de Deus (donde la UPP ya tiene más de 18 meses de implementación), Macacos (una comunidad con una UPP más reciente), Manginhos y Caju (dos comunidades sin UPP que son las comunidades de control). Se selecciona esta amplia variedad con el fin de tener una visión generalizada sobre las percepciones de los habitantes y comparar las opiniones de los habitantes en donde la política es implementada con aquellos en donde no.

Una primera transformación que puede ser mencionada es **la percepción generalizada de una mayor libertad ya sea para movilizarse dentro como fuera de la favela como también para expresar sus opiniones acerca de la vida cotidiana en estas comunidades**. Esto se debe a que los habitantes se sienten más seguros y tienen por ende, menos miedo de ser víctimas de la violencia urbana (Universidade Estadual do Ríó de Janeiro e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012, Banco Mundial, 2013).

Otra modificación impulsada tras la puesta en práctica de las UPPs es **la regulación de la diversión y del ocio**. Su reglamentación produce sin embargo sentimientos encontrados entre los habitantes de las favelas intervenidas. Para los habitantes más viejos, la regulación del sonido nocturno es un factor positivo, mientras que para aquellos más jóvenes, un estorbo. Paradójicamente, la policía ocupa el lugar que fue delegado por los narcotraficantes imponiendo reglas propias que para la población, a veces resultan molestas y suscitan discordancia. Entre todas las actividades vinculadas al ocio la que más polémica causa es el baile funk. El funk es vinculado con el narcotráfico y el estilo de vida de sus delincuentes y por ende severamente prohibido por los policías pacificadores. De hecho, la

reglamentación de los bailes funk se ha tornado en una guerra cultural vinculada a la definición del ocio en un mundo pos-trafico (Bando Mundial, 2013: 74)

Otro cambio adicional que los habitantes han subrayado **es el desarrollo y la extensión en el acceso a los servicios públicos**. Sin embargo, los resultados varían de una comunidad a la otra. Hay algunas favelas en donde la implementación de las UPPs conduce a una mejora de los servicios públicos y la expansión de las oportunidades de trabajo. De hecho, la actividad económica se extiende por causa de la eliminación del poder paralelo del tráfico. En otras, la situación permanece casi inalterada. En forma general, sin embargo, los elementos que han sido mayormente citados por los habitantes de las comunidades estudiadas son **una mejoría en los servicios urbanos, en las obras de infraestructura y la proliferación de cursos de formación para los residentes**, principalmente a través de acciones en conjunto con SEBRAE (Servicio Brasileiro de Apoyo a las Medianas y Pequeñas Empresas), FIRJAN (Federación de las Industrias de Río de Janeiro) y el Sistema S. En “Cidade de Deus” hay un consenso por parte de los habitantes que las condiciones han mejorado. Sin embargo, muchos habitantes-consumidores y comerciantes- se muestran escépticos y preocupados en cuanto al costo de esta regulación ya que anteriormente muchos de estos servicios si bien precarios, eran gratis.

No obstante, los habitantes reclaman que los proyectos en general no consultan las opiniones de la propia comunidad ni tienen en cuenta sus demandas locales. Muchos también señalan y ponen en tela de juicio la continuidad del proyecto luego de la realización de los dos eventos internacionales ligados al deporte: la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos. Es así que en este plan de seguridad pública, se destaca la ausencia de la participación de los moradores en su confección, punto que es fuertemente criticado por ellos (Universidade Estadual do Río de Janeiro e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012: 105-134).

Como ha sido estudiado en este último capítulo, ambos casos presentan fuertes diferencias en cuanto a la implementación y el impacto de sus programas. Es así que mientras las UPPs, cuentan con el apoyo de una multiplicidad de actores (como la BOPE, la

Policía Pacificadora, los agentes de la UPP social, el sector privado, los medios de comunicación, entre otros) y están estructuradas en forma pautada y precisa (dividida en cuatro etapas), el Plan Mano dura solo se organiza en torno a la captura de todo aquel con apariencia “marera” aún sin contar con ningún índice probatorio en su contra. Esto conlleva a que la implementación sea en un caso, eficiente y estructurada y en el otro, deficiente y sesgada. Simultáneamente, el caso brasilero pone en evidencia un tipo de vinculación entre autoridades públicas y la burocracia (el sector encargado de implementar el plan) que se condice con el modelo bottom-up caracterizado por la constante readaptación entre un sector y el otro. En el Salvador, la relación entre ambos grupos se asemeja por el contrario, con el modelo top-down ya que los actores permanecen separados y sin ningún tipo de contacto al momento de la aplicación.

En cuanto a la última fase del ciclo de las políticas públicas, es decir el impacto, el Plan Mano Dura en El Salvador conduce, contrariamente a sus principales objetivos, a una complejización de la violencia homicida en país y por ende, a una exacerbación del fenómeno de la violencia urbana. Es así que su impacto termina siendo sumamente contraproducente, negativo y contrario a sus principales propósitos. En el caso de Río de Janeiro, las UPPs muestran por el contrario, un impacto positivo ya sea medido en términos cuantitativos como cualitativos. Es decir, por un lado, la tasa de homicidios de auto resistencia producto de las intervenciones policiales se ve fuertemente reducida, alcanzado tasas cercanas al 0% (producto del cese de las intervenciones policiales esporádicas) y la tasa de homicidios culposos también se ve drásticamente disminuida en un proporción del 75% y por el otro, los habitantes de las favelas reconocen varias transformaciones dentro de sus barrios, entre ellas, quizás la más relevante, es la percepción generalizada de una mayor libertad ya sea para movilizarse dentro como fuera de la favela.

Los resultados obtenidos pueden ser resumidos a través del siguiente gráfico:

<b>ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>EL SALVADOR</b>	<b>RÍO DE JANEIRO</b>
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	Policial Unidimensional Ataca síntomas.	Policial y Social Multidimensional Ataca causas.
ELABORACIÓN DE LA AGENDA	Elecciones y recrudescimiento de la violencia.	Eventos deportivos internacionales y recrudescimiento de la violencia.
IMPLEMENTACIÓN	Errante y sesgada Modelo top-down.	Pautada por etapas predeterminadas. Modelo bottom-up.
IMPACTO	Negativo con efectos no contemplados en el largo plazo: Reestructuración de la Mara y Exacerbación de la violencia criminal.	Positivo: Cese de los tiroteos entre la policía y los narcotraficantes y reducción en tasa de homicidios.

#### IV. Conclusión

El análisis de ambos casos nos permite analizar comparativamente por un lado, cómo se administra la seguridad pública en dos de los países latinoamericanos con mayores tasas de homicidio culposo y expuestos a fenómenos de violencia urbana semejantes y por el otro, los resultados completamente opuestos que pueden surgir tras la implementación de una política pública en particular.

Específicamente, Brasil y el Salvador sacan a la luz tres aspectos sumamente importantes y determinantes para la comprensión y el análisis de la seguridad y las políticas públicas. En primer lugar, **la importancia de la primera etapa del ciclo que consiste en la definición del problema** (Tamayo Sáez, 1997; Subirats, 1989). De hecho, como se ha podido detallar, la forma en que es determinado un problema condiciona el posterior curso de todo el ciclo. Por ejemplo, se ha podido observar que la definición del narcotráfico en el Estado de Río de Janeiro como una cuestión no solo policial sino también social deriva en la creación de un plan más abarcador y multidimensional que aquel en El Salvador. Otro de los puntos concluyentes que hemos encontrado se vincula con **la importancia de contar con la participación de estructuras sociales claves en la ejecución de la política**. De esta manera, cuanto mayores sean los actores implicados en la implementación del programa y mayor sea la interacción entre las autoridades públicas y la burocracia, mayores serán las posibilidades de obtener un impacto positivo. De hecho, las UPPs son un claro ejemplo de este argumento. La novedad de esta política pública es que justamente involucra sectores de todos los rubros: los medios de comunicación, el sector público y empresarial, la policía militar y la policía pacificadora e interactúa constantemente con éstos al momento de implementarla. Su éxito yace en el diseño de un plan de tipo multifacético que ataca diferentes frentes (social y militar) y que cuenta con el apoyo de distintos sectores sociales que se vinculan entre sí (lo que responde al modelo bottom-up). Esto contribuye a legitimarlo y darle apoyo social en el corto y en largo plazo. Finalmente, el estudio comparativo de estos dos casos permite poner en evidencia que hoy en día, las políticas diseñadas para atenuar los fenómenos de violencia urbana tienen que **considerar la beta preventiva más que punitiva** ya que muchos de estas agrupaciones surgen como consecuencia de la marginalidad y la exclusión producto del abandono estatal. No es por

ende, mediante el combate represivo que estos problemas son solucionados, sino más bien mediante la inclusión y el otorgamiento de verdaderos derechos sociales a los excluidos. Es así que la enseñanza más importante que legan estos casos es que el principal problema dentro de estos países no son ni las maras ni el narcotráfico sino más bien la falta de oportunidades laborales, de desarrollo personal y la ausencia de servicios públicos (educación, salud, saneamiento público, agua, electricidad, entre otros). Es por dicho motivo que tal como es puesto en evidencia mediante el caso de las maras, la vía punitiva conduje paradójicamente a exacerbar el fenómeno y a producir transformaciones dentro de la propia organización no previstas en el largo plazo. Por otro lado, las políticas de tipo preventivo y de mediación como lo son la implementación de las UPPs se han mostrado más eficiente a la hora de atenuar el fenómeno de la criminalidad y la violencia vinculadas con el ejercicio del narcotráfico.

Sin embargo, cabe destacar que si bien las UPPs presentan un abordaje de tipo sui generis en materia de seguridad pública, ciertos críticos ponen en jaque la sustentabilidad del proyecto en el largo plazo. De hecho, hay determinadas cuestiones que todavía siguen sin respuesta tal como cuál es el plan de gobierno para aquellas favelas que no han sido todavía pacificadas (sobre todo en aquellas zonas más peligrosas y lejanas a los centros turísticos) o qué hará el Estado con los bandidos que migran hacia otras favelas o cómo tratar a aquellos individuos que han quedado “huérfanos del tráfico”. Es evidente que la respuesta que el Estado proveerá a dichas cuestiones determinará el futuro éxito o fracaso de dicho plan en el largo plazo y servirá para sentar un precedente en materia de seguridad pública en la región latinoamericana.

## Bibliografía utilizada

### *El ciclo de las políticas públicas.*

- Tamayo Sáez, Manuel (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas* en “La Nueva Administración Pública” Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.
- Subirats Joan (1989). *Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes público* en “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

### *El fenómeno de la violencia urbana en América Latina*

- Briquet, Jean-Louis, Favarel-Garrigues, Gilles (2008). *Milieux criminels et pouvoir politique. Les ressorts illicites de l'Etat*(pp.318).Paris : Karthala, Coll. Recherches internationales.
- Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Michael Shifter, *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*, Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C en <https://docs.google.com/>
- Dabène, Olivier (1997). *Amérique Latine, La démocratie dégradée. Violence et Répression* (pp. 75-92). Paris: Editions Complexe.
- Dabène, Olivier (1994). *L'Amérique Latine à l'époque contemporaine, Fin de Siècle en Amérique Latine: Succès économiques, frustrations sociales, désillusions politiques*. Paris : Armand Colin.
- Del Olmo, Rosa. *Ciudades duras y violencia Urbana*. en <https://docs.google.com/>
- KruijtDirk (2006). *América Latina. Democracia, Pobreza y Violencia: Viejos y Nuevos Actores*. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/13447/1/WP04-06.pdf>.
- Koonings, Kees, Kruijt, *Armed actors, Organised Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments* en KOONINGS, Kees y Kruijt, Dirk (2004), eds. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America* (PP.5-15). Londres: Zed Books

- Londoño, Juan Luis (1996). *Violence, psyche, and social capital* .Documento presentado en la segunda Conferencia anual sobre desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Bogotá, julio.
- Pearce, Jenny (2010), *Perverse State formation and securitized democracy in Latin America*. Democratization. 17:2, 286-306.
- Rouquié, Alain (1987). *Amérique Latine, Introduction à l'Extrême Occident. Pouvoir et légitimité* (pp. 305-331); *Question urbaine et marginalité* (pp.405-421),
- Salama, Pierre (2008). *Informe sobre la violencia en América Latina*. Revista de Economía Institucional: Vol. 10, N° 18.
- Wacquant, Loïc (2008). *Ordering insecurity: Social polarization and the punitive upsurge*. Radical Philosophy Review, Vol. II, N° I, 2008.
- Wielandt, Gonzalo. *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*. Santiago de Chile: Serie Políticas sociales, N° 115 (LC/L.2451-P).
- The World Bank (2011). *Conflict, Security, and Development. World Development Report 2011*. Washington: The World Bank. El resumen en español del informe puede ser descargarlo en [http://www .banco mundial.org /investigacion/Ver](http://www.bancomundial.org/investigacion/Ver): Banco Mundial (2011). *Conflicto, Seguridad y Desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*. Washington: Banco Mundial.

### ***El fenómeno de las Maras en El Salvador***

- Aguilar Villamariona, Jeannette. (2006). *Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura*. Recuperado de [http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos\\_aguilar\\_QUORUM\\_2006.pdf?sequence=1](http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1).
- Faux, Frédéric (2006) *Les Maras, gangs d'enfants*. Paris : Éditions Autrement.
- Hume, Mo (2007). *Mano Dura: El Salvador respondstogangs*. Development in Practice, Vol. 17, No. 6 (Nov., 2007), pp. 739-751. El artículo también está disponible en JSTOR bajo el siguiente link: <http://www.jstor.org/stable/25548280>.
- Ley Antimaras (2003). Recuperado de: <http://www.copades.com.sv/uploaded/content/category/leyes/LEY%20ANTI%20MARAS.pdf>



- Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas. (2009). *Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador*. Consulta de opinión pública de Julio-Agosto de 2009. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe123.pdf>
- Poveda, Christian (2008). Documental “La vida loca”
- Revista Proceso (2003), *Plan Mano Dura: violencia estatal contra las maras*, Recuperado de: <http://www.envio.org.ni/articulo/1283>.
- Santacruz Giralt, María Lizet y Alberto Concha-Eastman (2001) *Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas*. El Salvador. : Instituto Universitario de Opinión Pública. El libro se encuentra disponible también en forma on-line: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/barrioadentro.pdf>.
- Savenije, Wim (2009). *Maras y Barras: pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. El Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- The FBI Bureau of Investigation. *Violent Gang Task Force*. Recuperado de: [http://www.fbi.gov/about-us/investigate/vc\\_majorthefts/gangs/violent-gangs-task-forces](http://www.fbi.gov/about-us/investigate/vc_majorthefts/gangs/violent-gangs-task-forces)

### ***El fenómeno del narcotráfico en Río de Janeiro.***

- Banco Mundial (2013). *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs*. Recuperado de: [http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/O\\_retorno\\_do\\_Estado\\_%C3%A0s\\_favelas\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_Banco\\_Mundial.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf)
- FGV Proyectos (2012). *Indicadores socioeconômicos nas UPPs do Estado de Rio de Janeiro*. Recuperado de: [http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/upp\\_FGV\\_site.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/upp_FGV_site.pdf)
- Revista Internacional de Derechos Humanos (2012). *Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificado (UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil*. Recuperado de: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16,artigo\\_10.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16,artigo_10.htm)

- Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (coord. Ignacio Cano) (2012). *“Os donos do Morro”: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de Polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro* (2012). Recuperado de: [http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/Forum\\_Brasileiro\\_de\\_Seguran%C3%A7a\\_P%C3%BAblica\\_-\\_LAV-UERJ\\_-\\_UPPs.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/Forum_Brasileiro_de_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_-_LAV-UERJ_-_UPPs.pdf)
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2013). *Mapa de la Violencia: Los jóvenes de América Latina 2008*. Recuperado de: [http://centroamericajuven.org/sites/default/files/MAPA\\_DE\\_LA\\_VIOLENCIA\\_2008.pdf](http://centroamericajuven.org/sites/default/files/MAPA_DE_LA_VIOLENCIA_2008.pdf)
- Waiselfisz, Julio Jacobo. (2013). *Mapa de la Violencia 2013: Mortes matadas por armas de fogo*. Recuperado de: [http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013\\_armas.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf)
- “A UPP vem para ficar”. Recuperado de: <http://www.youtube.com/embed/Ud-MRBYkRSw>

### ***Sitios Oficiales***

- “Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística”. <http://www.ibge.gov.br/espanhol/>
- “Instituto de Seguridad Pública”. [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br)
- “Observatorio de las Favelas”. [www.observatoriodefavelas.org.br](http://www.observatoriodefavelas.org.br)
- “ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)”. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- “Policía Militar del Estado de Río de Janeiro”. [www.policiamilitar.rj.gov.br](http://www.policiamilitar.rj.gov.br)
- “Unidade de Polícia Pacificadora”. [www.upprj.com](http://www.upprj.com)
- “UPP Social”. [www.uppsocial.org](http://www.uppsocial.org)

