

## *La fábrica de la inseguridad en Caracas*

### *Una leyenda urbana entre necesidad de gestión y performatividad*

#### **Introducción:**

A modo de introducción, les voy a explicar los diferentes términos del título que retoman las grandes líneas de mi contribución:

- Con la **“fábrica de la inseguridad”**, me refiero a un enfoque crítico en relación con los objetos estudiados. Permite “desnaturalizarlos” y poner de realce factores y mecanismos “escondidos”. Además, la “fábrica de la inseguridad” tiene una dimensión emocional que contribuye a definir los modos de relacionarse, las maneras de vivir juntos, e interactuar en la ciudad, en una palabra, la urbanidad. La fábrica de la inseguridad crea un régimen de sociabilidad fragmentada y estigmatizadora, además de tener implicaciones materiales.

- Dichas implicaciones socio-espaciales se vislumbran a través de los términos **“necesidad de gestión”**. Por necesidad, entiendo dos cosas:

\* Lo que se tiene que hacer frente a una realidad objetiva contundente en una ciudad como Caracas.

\* Pero además de esta realidad contundente, la “necesidad” se refiere a lo que se plantea como natural, esencial, no cuestionable, y hegemónico, no contingente. Ese tipo de “necesidad de gestión” se refleja en la expresión “leyenda urbana”.

- Por un lado, la **“leyenda urbana”** define una narrativa invasiva. La inseguridad urbana está entre los *buzzwords* mundiales. Etimológicamente, significa: “lo que se debe decir” / “lo que tiene que ser dicho”. Esta narrativa tiene una dimensión terminante. Contribuye a la construcción de una realidad urbana, material así como intangible.

- O sea, es **“performativa”**. Por ello entiendo dos cosas:

\* Una acepción sencillamente operacional: el discurso acarrea transformaciones en el espacio social.

\* Una acepción operacional más politizada: instrumental, es decir que se puede usar como recurso para...

Mediante la categoría del “estigma”, se tiene ejemplos de los aspectos operacional e instrumental del riesgo o de la inseguridad (Mary Douglas, 1961; en Setha Low, 2005; sobre miedo y privatización del espacio en diferentes contextos culturales; o en Loïc Wacquant, 2006, con su trabajo sobre los parias urbanos, en Francia y EEUU).

Con la leyenda, se fabrica un discurso hegemónico, poco cuestionable, una necesidad de actuación aplastante que no siempre está relacionada con las condiciones objetivas ni con las causas estructurales de la inseguridad.

He ahí mi hipótesis según la cual la inseguridad urbana es performativa y desempeña un papel importante en la (re)producción de un orden socio-espacial urbano, desigual, en el caso de Caracas.

Me asomaré a un aspecto de la dimensión performativa de la inseguridad urbana, él que se relaciona con su gobernanza. El tema de la gobernanza en Caracas tiene un contexto particular de rearticulación de los poderes locales en un país históricamente centralizado, y en una sociedad urbana cuyas instituciones (sociales y legales) han sido profundamente transformadas a partir de los años 1980. Por gobernanza, entiendo dos cosas:

\* La organización institucional de la gestión urbana;

\* La elaboración, la toma de decisión y su seguimiento por diferentes actores entre los cuales se cuentan “nuevas voces”, actores emergentes.

De ahí mi problemática:

¿De qué manera la gobernanza urbana participa en la definición de la inseguridad como problema social, en su gestión y, eventualmente, en su instrumentalización en las dinámicas de un orden socio-espacial urbano profundamente desigual?

Metodología.

Organicé mis planteamientos en 3 pasos:

El primero, que sólo voy a evocar oralmente es el contexto y los alcances de la emergencia de la inseguridad urbana en el escenario político (con vínculos regionales y globales). En este contexto se presentan después 2 casos de estudio, gobernanza de la inseguridad desde las perspectivas institucionales y comunitarias. Terminaré con una interpretación de las estrategias y prácticas de la gobernanza de la inseguridad urbana y con las grandes líneas de mi enfoque crítico.

## **I- Inseguridad en Caracas, una noción “situada” entre discurso y característica del sistema urbano.**

La inseguridad se impone como cuestión social cardinal a partir del Caracazo, los disturbios de febrero de 1989. Consecuencia de la crisis 1980s. Estructuralmente pone a la luz del día las profundas desigualdades controladas hasta entonces por un marco social fuerte, una relación sociedad-estado muy estrecha. Ello desaparece con las transformaciones del final del siglo 20.

A ello se suma una crisis ideológica. Como narrativa, el desarrollo, el progreso, el consumo, la “excepcional democracia” se evaporan. La urbanidad se fragmenta, las lógicas individuales prevalecen sobre las colectivas, la arbitrariedad de las iniciativas ciudadanas toman el espacio vacío dejado por el Estado, en particular en el campo de la seguridad.

A escala global, y más aún con el final de la guerra fría, hasta el uso del concepto de seguridad evoluciona y se individualiza. De seguridad nacional, pasa a ser seguridad “ciudadana”, o de manera menos restringida, seguridad “humana”, mientras que se amplían los campos relacionados con el tema de “seguridad”, contando con el ambiente, la seguridad sanitaria, o los desastres naturales (Ullman, 1983). Se universaliza el concepto y se hace invasivo, cotidiano, imposterizable.

¡Sin embargo, ya se hablaba de inseguridad urbana, en el centro de Caracas... en 1965 (Bataillon, 2008)!

*« La modernidad de Venezuela se presentaba al revés [de Colombia]: pequeño país atrasado en relación con su vecino colombiano hasta la prosperidad petrolera que empieza con los años 1920, las ciudades estaban ya brutalmente modernizadas, con su mundo de ingenieros tecnócratas a veces extranjeros, su clase media altamente próspera, ya totalmente conquistada por los viajes en avión o en auto en carreteras modernas impecables. Mientras que en Colombia podía fácilmente hospedarme en los viejos hoteles para viajes cortos en el centro de la ciudad, en Venezuela, se me aconsejaba que no fuera a hoteles equivalentes, en sectores del centro de la ciudad con fama de sectores peligrosos, y tenía que resolverme a quedar en los grandes palacios modernos, de donde había que ir en taxi a los lejanos buildings de las universidades y de los servicios públicos » (Bataillon, 2008: 66).*

Dichos comentarios obligan a considerar de manera crítica la imperiosa y traumática realidad de la inseguridad, inclusive en una de las ciudades “más violentas del mundo”.

Transición: Veamos hoy día como se maneja localmente la inseguridad, a través de los mecanismos contemporáneos de gobernanza urbana.

## **II- Perspectivas sobre la gobernanza de la inseguridad urbana en Caracas.**

La primera parte da cuenta de la gestión institucional nacional y municipal; y la segunda focaliza en el manejo del tema por ciudadanos de clase media a media alta.

### **1- Perspectiva institucional en Caracas:**

- *Más policía, más inseguridad. La ecuación perversa en Caracas.*

Primera policía en Sucre, 1990, Este de Caracas. Se solapan territorios y funciones. Golpe. Policaracas y PM terminaron disparándose, Guardia Republicana quedó fiel al presidente, gran parte del alto mando militar se alineó con los golpistas, y la Guardia Nacional tambaleó.

En este contexto de divisiones institucionales complejas, la respuesta del ejecutivo nacional a la inseguridad urbana es muy tardía y queda por ser implementada.

- *Respuesta institucional tardía del ejecutivo nacional.*

a) Prioridades políticas: “deuda social”, redistribución y “reconocimiento” de los “olvidados”. Vivienda y seguridad son secundarias, a pesar de que los “olvidados” son los que más sufren de esto.

b) Sin embargo, el Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) crea en abril de 2006 una comisión nacional para reformar la policía (CONAREPOL). En mayo de 2007, la CONAREPOL entregó sus resultados en un ambiente de consenso poco común en el país. La comisión hace hincapié en:

- \* La **multiplicidad** y la **heterogeneidad** de los cuerpos policiales,
- \* En la **baja formación** del personal,
- \* En el problema que plantean las **intervenciones policiales**.

Destaquemos dos propuestas:

- \* Establecer un cuerpo de Policía Nacional
- \* Fomentar una cultura de prevención en torno a los factores estructurales de inseguridad.

c) Hechos:

\* En febrero de 2008 se adopta por decreto presidencial la **ley de policía nacional** que ofrece un marco legal para las reformas.

\* En términos de respuesta policial, el MIJ anuncia un “**plan integral**” contra la inseguridad en mayo de 2009 dentro del cual se crea un **consejo general de la policía** en julio, y se inaugura la primera promoción del **nuevo cuerpo de policía nacional** en octubre (600).

\* En términos de prevención el vice-presidente crea varios consejos en 2009 y de ello sale el fomento de una **encuesta nacional de victimización** y de seguridad ciudadana que no existía en el país, salvo el trabajo parcial de unas ONGs o de grupos de investigación.

Transición: Respuesta tardía y apenas está siendo implementada, pero contrasta con la respuesta sistemáticamente policial y a veces militar en otros países. ¡Localmente, hay que responder!

- *2 casos de policías municipales en contextos de oposición política en Caracas.*

- CPD: “Chacao Police Department”.

Unos datos: (más de 11 para cada 1000 habitantes).

Mejor pagados / material sofisticado / formaciones continuas / Policías de Luisiana, Roswell, de New York City, de Tel Aviv o de Taipei, así como el FBI y policías japonesas.

Jerarquía: Sigue las órdenes de la dirección de seguridad del ayuntamiento que cumple con los marcos del MIJ, “aunque el municipio siempre está 5 o 10 pasos adelante”<sup>1</sup>.

Lazos comunitarios: Los lazos con la comunidad, tales como especificados en la nueva ley de policía nacional del 2008, ya existen en Chacao. Se me notificaron 3 experiencias: La del condominio seguro, enlace vecinal, y la de los conserjes. La institución edita y difunde material, visita las comunidades y fomenta ejercicios, etc.

Transferencia de responsabilidad: La relación policía comunidad toma asiento sobre asociaciones vecinales y CC, mediante delegados. Formación en Israel = de una colaboración reactiva a una colaboración proactiva gracias a la constitución de “brigadas de ancianos para vigilar y denunciar actos inciviles, comportamientos sospechosos o cualquier irregularidad”. La gente se convierte en actor de la seguridad pública. Se le transfiere parte de la responsabilidad del orden público.

¿Y la política? “No se piensa colaborar con la milicia, la policía comunal ni la reserva que son programas del gobierno destinado a ser implementados en los sectores populares”. A pesar de las divisiones políticas y de la heterogeneidad de los cuerpos policiales en Caracas, “un espíritu de camaradería y de profesionalidad reina en las reuniones semanales en el MIJ”.

- Policía de Baruta: proactiva pero selectiva.

Unos datos: “Los estándares internacionales preconizan 3 policías por 1000 habitantes, lo que exigiría el doble de personal”.

“Bajo el gobierno municipal de Capriles Radonsky, en 2000, los delitos han disminuido de manera considerable. Pasaron de 4405 delitos censados a 398 en 2008, y eso gracias a la

---

<sup>1</sup> Entre comillas, citas de oficiales de la policía de Chacao.

consolidación de la institución policial y al aumento de la inversión. Las patrullas disponibles pasaron de 4 a 63...” dando las cifras apenas más de un delito al día en un territorio de casi 100km<sup>2</sup> que cuenta con más de 300000 personas.

Jerarquía: igual que en Chacao.

Lazos comunitarios: Acción de la policía: con la alcaldía y las “comunidades organizadas”. Existe una **dirección de las relaciones a las comunidades** y una **dirección de atención integral al ciudadano**. **Reuniones puntuales** con asociaciones de vecinos o CC para identificar mejor las situaciones delictivas o estar al tanto de las necesidades. **Permanencias telefónicas** y **dirección de correo electrónico** están a disposición para reaccionar y denunciar.

No alcanza las comunidades más populares “ya que el gasto que implica la adquisición del material es demasiado alto”. Además, se han instalado recientemente dispositivos de **cogestión de la seguridad** con 96 de las 134 comunidades, modelo de mesas técnicas de agua. Los vecinos suelen reclamar más policía, pero Polibaruta apuesta a que los dispositivos privados de seguridad ayuden. ¿Otra forma de responsabilización de los ciudadanos?

Una preocupación importante para Polibaruta: difusión de las armas. “Por supuesto, las clases medias están armadas también en las urbanizaciones. Pero el problema surge cuando hay robos. Los ladrones llevan las armas con ellos en los barrios y la cantidad de armas en circulación sigue aumentando”.

Enseñanzas: Policía Libertador pobre, escuela de formación de la policía de Sucre no está activa. Puntos comunes: abusos en las intervenciones, o referencia a la participación comunitaria. Esta preconización no es nada nueva (Francia, Venezuela a finales de 1990s, Inglaterra después de Brixton). Pero en Inglaterra, el problema ya había sido levantado: tipo de prácticas policiales, como se define la comunidad y el territorio de referencia, y en base a que necesidades. Nada nuevo.

Transición: Cambiemos de perspectiva para asomarnos a la gobernanza de la inseguridad urbana desde las comunidades organizadas de los sectores de clase media y media alta.

## 2- Perspectiva de la comunidad organizada, sectores acomodados.

La inseguridad es el origen de múltiples iniciativas de organización comunitaria en sectores de clase media y alta después del Caracazo, a partir de los años 1990.

- *¿Inseguridad en Caracas, motor de la organización local?*

Sigamos la trayectoria del consejo comunal de la urbanización Santa Clara, en el municipio Baruta, de clase media alta: 200 familias / uno de los primeros consejos comunales / nueva forma legal de participación ciudadana / 2006 en reemplazo de una asociación de vecinos fundada en 1995. Sin embargo, medidas de seguridad desde 1992: con una reja trancando el acceso a una de las calles principales de la urbanización.

En el sector de las Lomas de San Rafael, clase media alta del municipio Libertador, existe una asociación de vecinos desde 1992, reuniendo unas 100 familias. En el momento de la encuesta, recién se había constituido un consejo comunal mientras que los servicios de seguridad existieron a partir de 1994 bajo la forma de vigilantes y portones trancando las calles.

La inseguridad tiene consecuencias ambiguas:

\* Por un lado, acarrea un repliegue residencial, un desafío del espacio público, hacia otros sectores de la población (marginales, antisociales, personal de casa, propios vecinos).

\* Por otro lado, la inseguridad implica formas “necesarias” de interacciones sociales a escala muy local, y en un entorno muy homogéneo.

Las estrategias de protección son varias y conocidas (redes de teléfonos, radios o correo electrónico, protocolos de defensa, a veces armada). Urbanidad del miedo centrada en las unidades de vecindaje.

- *Articulación entre lógicas comunitarias y marcos institucionales*

El papel de los CC: Desde 2006, coordinación de las iniciativas locales, productos claros del gobierno chavista, pero pueden coexistir con las asociaciones de vecinos. De 13 asociaciones de vecinos en El Cafetal clase media (Baruta) 4 o 5 de ellas se habían constituido en CC.

Conformar un CC requiere elecciones y asambleas generales. Rompe con las prácticas anteriores. “Para dirigir la asociación, se reunían 4 o 5 personas sin ninguna consulta ni llamar a elecciones para renovar la nómina”. El CC permite pedir fondos públicos.

En Santa Clara, en 2004, se instalan 3 casitas para 5 vigilantes: control de acceso. Las barreras, los vigilantes y las cámaras permitieron disminuir los hurtos “en un 90% desde el principio de los años 2000”, según la exlíder.

Aspectos económicos: Para escoger a los vigilantes (sin arma) ninguna empresa privada, para disminuir el costo. Es muy difícil colectar la cuota entre los vecinos que participan. “Unos solo dan 30 o 40 BsF, mientras que la cuota normal es de 95 BsF. De esta suma, se le da un 7% a cada recolector, y un 2% al contable”. Las casitas sirven “para evitar costos de transporte”, ya que los vigilantes pueden dormir ahí, “se les facilita el uniforme, la comida para el supervisor y el café con azúcar para todos”. Estas “prestaciones sociales” entran en el pago de los vigilantes. Con servicio de noche se le paga 1500 BsF al mes, “con las prestaciones sociales, cuando una empresa privada cobra 3000 BsF al mes [2000 para el vigilante]”.

Criterios de selección: No se escoge a los mejores, ya que “pronto entienden cuan aburrido puede ser este trabajo”. Se practican “pruebas psicológicas que permiten [a los vecinos] escoger a los *border-line*, los que sí sabemos que se nos van a quedar”. El supervisor, algo mejor pagado, es un técnico superior colombiano en sistemas. Es indocumentado.

*“Ese es el gancho que [tienen los vecinos], pero se le ayuda para los trámites y para sacar los documentos. Además está recién separado de su esposa, y la casita lo ayuda bastante porque no tiene donde dormir. Lo de los papeles puede tomar hasta 4 años. Y hay 3 vigilantes colombianos más indocumentados. Los vecinos lo saben, pero este supervisor es grande, moreno, gordo, maravilloso. Todo el mundo lo adora. ¡Pero asumir un servicio de seguridad sin el gobierno, es costoso! [...] El alcalde Capriles nos apoya en privado [en relación con el cierre de las calles], pero en público, no puede decir mucho”.*

Relación institucional: En cuanto a las relaciones con Polibaruta, “se les presta apoyo”. Pueden visionar lo que filmaron las cámaras,

*“y las autoridades municipales reconocen que hay que organizarse y que nuestro servicio de seguridad ayuda a controlar las calles. Gracias a las cámaras de vigilancia, ha disminuido la delincuencia en un 90%. Gracias a los vigilantes, había disminuido en un 60%. Pero solo hay 2 patrullas para todo El Cafetal [sector de Baruta]”.*

### **III- Interpretación de las estrategias y prácticas de la gobernanza de la inseguridad:**

#### **1- Inseguridad urbana, una necesidad de gestión.**

- Los CC democratizan los procesos de participación, pero no cambian mucho las prioridades atendidas. La inseguridad siguen siendo atendida de forma pragmática por los sectores acomodados o bastante acomodados, inclusive mediante las nuevas formas legales del gobierno chavista.

- Cada actor pretende llevar la voz cantante. Pero son mucho menos maniquea de lo que se hubiese esperado en una sociedad políticamente muy polarizada. Pragmático.

- Para no decir nada de sectores populares que se han dejado de lado en este análisis.

La necesidad de gestión trae consecuencias concretas:

#### **2- La dimensión performativa de la gobernanza de la inseguridad**

¿Cuáles son las voces que cuentan, y que se escuchan? ¿Cómo ocurre?

#### **3- Hacia un enfoque crítico y comparativo de la gobernanza urbana en las metrópolis**

Propongo situar y territorializar los casos de estudio. Tres pasos fundamentales:

### **Conclusión:**

Debate sobre violencia urbana, atravesado por **principios políticos**. **Pensar más allá del trauma**. **Políticas públicas, liberarse de lo arbitrario, apuntar a un interés colectivo**.

En la **práctica, des-territorializada** imposible. Considerar los **factores estructurales** que **orientan discursos y prácticas**, considerar **discursos y prácticas** como **instrumentos en la fábrica** de un orden socio-espacial.

Como meta-narrativa, la inseguridad estructura el orden urbano. Se convierte en una **tecnología de control**. Adscribe rasgos sociales, políticos, culturas, de estatus a los territorios y a los que viven ahí... Con esta **lectura politizada**, la gobernanza se convierte en un instrumento de la narrativa de inseguridad urbana, y de reproducción (o contestación) del orden. Es **invasiva e incorporada** de una manera diferente a la de las formas institucionales de la sociedad autoritaria (con Estado fuerte, ley imperiosa, sindicatos o iglesia potentes...). **Individualización**, y **responsabilización** son tendencias claves, potencial **progreso** de lo arbitrario, y **regreso** de la equidad.

Una lectura optimista invita a considerar la apertura del escenario político local como una oportunidad para cuestionar la fábrica de un orden desigual. Pero este objetivo de largo aliento implica cuestionar varios factores estructurales de desigualdad, y no quedarse con modalidades formales de participación ciudadana.