

Abril

70

2009

# MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION



PROBLEMÁTICA URBANA Y NUEVOS ENFOQUES  
EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA  
EN AMÉRICA LATINA

IIED - AL

# MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

es propiedad del Instituto Internacional  
de Medio Ambiente y Desarrollo  
IIED - América Latina

---

Nº70

Abril

2009

---

## Directores

Adriana Clemente  
y Ana Hardoy

## Editor Responsable de este número

Adriana Clemente

## Comité Editorial

Rosario Aguirre, Horacio Caride,  
Arnoldo Gabaldón, Pedro Jacobi, y  
David Satterthwaite

Propiedad Intelectual: 378849

Composición y armado  
dg Leo Tambussi

## Impresión

Marcelo Kohan / Tel: 4553-4544

## Dirección

Av. Gral. Paz 1180

C1429ELY, Cap. Fed., Argentina

Tel/fax: (54-11) 4701-2805

C. Electrónico: mayu@iied-al.org.ar

página web: www.iied-al.org.ar

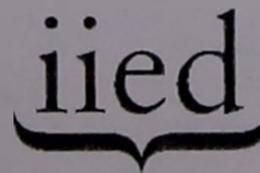
## Imagen de Tapa:

Xul Solar - Vuel Villa

Las opiniones expresadas en **Medio Ambiente y Urbanización** son independientes y no reflejan, necesariamente, las del Comité Editorial. Se permite reproducir el material publicado siempre que se reconozca la fuente.

Medio Ambiente y Urbanización  
recibe apoyo de:

Human  
Settlement  
Group



International  
Institute for  
Environment and  
Development

The Royal Danish Ministry  
of Foreign Affairs (DANIDA)

---

# Medio Ambiente y Urbanización

## Indice

- 1** **Presentación**
- 3** ¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano?  
Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas.  
**Joan Subirats y Ismael Blanco.**
- 15** La implementación de las políticas sociales: Una  
mirada a su dimensión política. **Fabián Repetto.**
- 29** Violencia urbana: un asunto de ciudad. **Fernando  
Carrión M.**
- 47** La descentralización de las políticas sociales. ¿Una  
estrategia adecuada para mantener la cohesión social en  
el marco de una crisis global? **Adriana Clemente.**
- 61** La regularización de la tierra en los Programas de  
Mejoramiento Integral del Hábitat. **Florencia  
Almansi.**

- 89** Hacia la participación *pasteurizada*: La transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil. **Daniel Chavez.**
- 99** Los retos de la participación ciudadana en la ciudad de México. Avances y retrocesos. **Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández.**
- 123** Descentralización y participación ciudadana. La experiencia de los Centros de Gestión y Participación y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2003). **Gonzalo Martín Rodríguez.**
- 145** Alianzas y espacios de participación para el desarrollo local. **Daniel Biagioni.**
- 159** SECCION INFORMACION

# Violencia urbana: un asunto de ciudad\*

Fernando Carrión M.\*\*

*“El espacio público  
es la ciudad”*

*Oriol Bohigas*

## ■ Introducción

Durante los últimos 20 años la violencia se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad latinoamericana, debido al cambio en sus formas (un grado mayor de violencia), a los impactos (sociales, económicos), al incremento de su magnitud (se duplica) y al apareamiento de nuevos tipos (secuestro express, violencia en los estadios).

Las violencias se han extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios provocando cambios en la lógica del urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades (mano dura, ejército en las calles), amén de la reducción de la calidad de vida de la población (homicidios, pérdidas materiales). Pero también el modelo de ciudad actualmente vigente produce violencias nunca antes vistas (sicariato, coches bomba), así como otras violencias “no delictuales” provenientes de la fragmentación, la exclusión, la densidad, la disputa por el espacio público y los servicios.

En otras palabras, a los problemas de transporte, servicios, medio ambiente, pobreza, equipamientos, vivienda, gobernabilidad de nuestras ciudades, se ha incorporado la violencia; lo cual requiere de nuevas políticas urbanas, así como también de políticas explícitas de seguridad ciudadana<sup>1</sup>, porque no sólo que se ha convertido en un problema urbano adicional sino que ahora tiene autonomía

\*. Artículo publicado en: Revista Eure, Vol. XXXIV. N° 103. pp. 111-130. diciembre 2008 Sección Artículos.

\*\* Concejel del Distrito Metropolitano de Quito, Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flacso-Ecuador y Editorialista Diario Hoy. E-mail: fcarrion@flacso.org.ec. Agradezco los comentarios de Alfredo Rodríguez (SUR) y Carlos de Mattos (EURE) a la versión inicial del documento.

propia y afecta a otros componentes de la sociedad y de la ciudad.

A pesar de la importancia de la violencia en las ciudades latinoamericanas aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque no se le ha concedido la importancia, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que merece. En esa perspectiva, el tema de la relación *ciudad y violencia* es –probablemente– uno de los menos estudiados y conocidos; porque, en primer lugar, hay un problema metodológico que nace de una definición de violencia que se la comprende a partir de ciertos *atributos*<sup>2</sup> y no de relaciones sociales, lo cual impide conocer con profundidad la violencia y mucho menos establecer los puentes correspondientes con la ciudad<sup>3</sup>. A pesar de ese desconocimiento, incluso desdeñado, se ejecutan políticas y acciones explícitas.

Por eso lo que ha ocurrido es que cada uno de los polos de la relación ha sido investigado independientemente, sin que se haya logrado construir la anhelada vinculación y, por otro, cuando se ha intentado establecer algún vínculo entre ellos se lo ha hecho bajo un determinismo unívoco de lo urbano hacia la violencia. De allí que las propuestas de política de seguridad en las ciudades tengan mucho más que ver con supuestos ideales que con sus realidades.

Sin duda que es una asignatura pendiente y algo que está por hacerse, para lo cual su punto de partida metodológico es central; por eso más que exponer resultados de estudios realizados, con este trabajo se presentan algunas preguntas que pueden ser relevantes para entenderla. Se busca llamar la atención respecto de la necesidad de conocer esta relación y para ello recurrimos a algunos interrogantes que pueden establecer ciertos elementos que den luces.

- Una primera pregunta tienen que ver con el criterio metodológico establecido para conocer la violencia: la causalidad. En esa perspectiva y dada la lógica anti urbana prevaleciente, la pregunta se dirige a saber si efectivamente existe una causalidad urbana en la violencia.
- El segundo interrogante está relacionada con el hecho de que si la ciudad es solamente un contenedor de los hechos delictivos (lugar físico de las acciones violentas), ello supondría que existe una autonomía de la ciudad frente a la violencia. Por eso, plantearse la pregunta respecto de si la ciudad es un escenario –aunque no externo– del delito es absolutamente pertinente; en tanto *locus* de las prácticas sociales que tienen expresión espacial.
- Y el tercer cuestionamiento está dirigido a comprender desde la perspectiva conceptual un elemento central: si la violencia es plural, es absolutamente factible encontrar una que tenga un origen específicamente urbano; sobre todo si entendemos a la ciudad como el lugar donde se concentra la mayor densidad de la heterogeneidad y, por lo tanto, donde la ritualidad de la vida cotidiana puede producir roces, conflictos y contradicciones que desemboquen –si no se los procesa adecuadamente– en hechos de violencia típicamente ciudadanos.

De estas preguntas se desprenden unas adicionales: ¿Cómo deberíamos tratar esta violencia? ¿Con políticas urbanas, con políticas de seguridad ciudadana o con una combinación de ellas? ¿Las llamadas causalidades clásicas de la violencia: desigualdad, empleo, educación y unidad familiar son urbanas?

Para intentar responder estas preguntas seguiremos una lógica expositiva compuesta por los siguientes acápite: el primero, en que se cuestiona la causalidad en la relación ciudad/vio-

lencias; el segundo, que aboca conocimiento de las respuestas respecto de si la violencia es o no efecto de la ciudad; el tercero, se interroga respecto de si en la relación violencia ciudad ésta última es contenedora (escenario) y/o expresión de una específica (violencia urbana); el cuarto, está dedicado a la presentación, por un lado, de algunas manifestaciones de la ciudad en la violencia y, por otro, de los efectos producidos por la violencia en la ciudad; el quinto busca aproximarse al espacio público como escenario (¿productor?) del delito; para finalmente, extraer algunas conclusiones que pueden ser relevantes.

### ■ Ciudad y violencia: dos equívocos de su incompreensión

Las violencias y las ciudades cambian constantemente, mutando la relación entre ellas porque son históricas; sin embargo, el desconocimiento de la transformación de la relación de las violencias con la ciudad –y viceversa– ha llevado a varios equívocos, entre los que se pueden señalar –al menos– dos que son centrales para el presente trabajo, el uno (la política) consecuencia del otro (las concepciones):

- **Concepción.** - Existe una visión dominante que es sostenida por la irresistible tentación metodológica de encontrar causalidad de la violencia en la ciudad<sup>4</sup>, mediante un anti urbanismo insostenible que lleva a creer que la violencia urbana es sinónimo de violencia y que la ciudad –per se– es el origen de la violencia, con lo cual la ciudad termina criminalizada. Esto es, que la violencia es urbana y donde lo urbano la determina.
- Justo es señalarlo que también esta causalidad se sustenta en una visión negativa de la ciudad. Durante mucho tiempo se consideró a la ciudad como un *problema*, básicamente por las cargas pesimistas que te-

nían las concepciones dominantes, primero como fuente de caos y anomia (violencia) y segundo, como un producto artificial que desafía la naturaleza (riesgo); que solo eran controlables si se impedía el crecimiento de la ciudad mediante la contención de la migración del campo. Hoy esta opinión intenta ser superada porque hay corrientes que empiezan a ver a la ciudad como una *solución*, en tanto la mujer se visibiliza y se hace pública<sup>5</sup>, la pobreza se reduce<sup>6</sup>, el empleo es de mayor calidad y el desempleo menor (OIT), los servicios son superiores y las tasas de violencia son distintas a las del campo, entre otras. En otras palabras, no es la ciudad en abstracto sino un modelo concreto de desarrollo urbano el que es afín a un tipo particular de violencia (delictual y no delictual); lo cual quiere decir, que la *violencia urbana*<sup>7</sup> puede ser reversible bajo un urbanismo distinto al actualmente vigente en la región.<sup>8</sup>

- **Políticas.** - De la ausencia de estudios y de la visión determinista de lo espacial en la violencia, propia del pragmatismo ideológico reinante, se construyen un conjunto de propuestas que no tienen anclaje en la realidad, entre las más relevantes son las siguientes:

La llamada *prevención situacional*<sup>9</sup>, que no es otra cosa que la necesidad de reducir las oportunidades a la violencia en las víctimas (actividades rutinarias) y a los estímulos a los victimarios (elección racional) a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (diseño urbano) (Crawford, 1998)<sup>10</sup>.

La conocida como *ventanas rotas*, que parte de la lógica causal establecida entre el desorden callejero (espacio público) y la violencia; un desorden que nace del descuido o desinterés de reparar una ventana rota (algo ínfimo), que luego se con-

vierte en un especie de basurero público (algo máximo), lo que, a su vez, convoca a pandilleros, mendigos, alcohólicos y drogadictos y estos a reclamos del vecindario por seguridad (Kelling y Coles, 2001).

Si no existen estudios que documenten adecuadamente la realidad de esta relación se corre el peligro que se construya –como de hecho ocurre– un imaginario socialmente estigmatizante y propuestas de política que circulan independientemente de los procesos reales<sup>11</sup>. Pero adicionalmente, que se produzca un conocimiento a partir de aproximaciones aparentes y banales nacidas en los medios de comunicación y/o en la urgencia de las políticas públicas.

### ■ Ciudad y Violencia: ¿causa o relación?

La violencia no puede entenderse –como tradicionalmente se lo ha hecho– solo a partir de las causalidades naturales (por lo tanto biológicas) o morales (vinculadas a la religión o a las tradiciones), como tampoco de su consideración exclusiva de la desviación legal (delito como anomia)<sup>12</sup>. La violencia tampoco es comprensible desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos (llamados *factores*<sup>13</sup> de riesgo) que la determinan, sino que debe ser concebida como una relación social particular del conflicto social (Carrión, 2008) y, por tanto, como *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específicos.

Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una condición social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir un continuo; sino un objeto (la violencia) construido

socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio-tiempo). No hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no lo hay, porque ese determinismo unívoco no existe.

La violencia es más que un hecho delictivo<sup>14</sup> porque hay violencias que no están tipificadas legalmente, porque hay una “masa de eventos” (Sozzo, 2008) indiferenciada y porque la criminalidad aparente es un poderoso sentimiento que no solo incide en la violencia real –incrementándola– sino que es parte de la misma; ese temor –a la manera de un imaginario– se convierte en un poderoso sentimiento que organiza la vida cotidiana, sea como mecanismo social (senderos, solidaridad) o individual (armarse, defensa personal); así como el tiempo y el espacio de la ciudad.

De allí se puede desprender que la violencia no es una patología social que viene de ciertos atributos (factores de riesgo o causas)<sup>15</sup>; sino que es una relación social específica del conflicto, que es plural<sup>16</sup>, que tiene historia y que es histórica. En otras palabras, si la violencia no se la puede entender a partir de la etiología (Carrión, 2008), la ciudad menos será una de las causas de las violencias; lo cual no debe llevar a desconocer que sí hay una importante relación de la violencia hacia la ciudad así como de la ciudad a la violencia.

### ■ Ciudad y violencia: ¿violencia particular o contenedor?

Si se parte de la afirmación que hay una relación histórica entre ciudad y violencias, también habría que interrogarse respecto de si hay una violencia particular que se vive en las ciudades y/o si la ciudad es un escenario contenedor de ellas.

La comprensión de las relaciones entre violencia y ciudad requiere ir más allá de aque-

llas metodologías que las interpretan como si fueran patologías provenientes de ciertos atributos (factores), cuando en realidad se trata de relaciones sociales. Así tenemos:

- Que la violencia -definida por Álvaro Guzmán (1994)- es “necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación”.
- Que la ciudad -concebida por uno de los estudiosos clásicos del urbanismo moderno, Louis Wirth (1988)- debería entenderse en términos de “un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos”.

Si la ciudad -como construcción social- reúne la mayor diversidad posible en un territorio relativamente reducido (densidad), es factible pensar que se trata de una arena de relaciones donde, por un lado, se potencian los conflictos sociales, algunos de los cuales si no se los procesa adecuadamente, pueden desembocar en hechos de violencia típicamente ciudadanos (violencia urbana) y, por otro, que debido a la densidad y al tamaño de la aglomeración, existe una tendencia hacia la concentración de los eventos violentos (geografía de la violencia).

De allí que la violencia -como relación social particular del conflicto- que tiene expresión urbana data desde tiempos inmemoriales, al grado que se podría afirmar que es consustancial a la ciudad; sin embargo, las violencias que existían en las ciudades del pasado son completamente distintas a las que existen en la actualidad, debido a que la relación violencia-ciudad tiene historia; y a que cada una de ellas son históricas<sup>17</sup>.

Tal afirmación conlleva el reconocimiento que las violencias viven un proceso de cam-

bio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características<sup>18</sup>. Pero también la ciudad sufre una transformación por la reducción de las tasas de urbanización (regreso a la ciudad construida), la internacionalización (ciudad global), la reforma del Estado que le asigna más poder al municipio en relación al ejecutivo nacional (descentralización) aunque menos frente a la ciudad (privatización). En otras palabras, a las dinámicas en los cambios de la violencia y de la ciudad les corresponde la mutación de la relación entre ellas, que desemboca en una concentración de hechos de violencia y en la existencia de una violencia típicamente urbana.

Una primera consideración tiene que ver con el proceso de urbanización: las violencias del campo son distintas a las de la ciudad: mientras en la primera se dirigen más contra las personas, la familia y las tradiciones; en la segunda los delitos más comunes son contra la propiedad, la de los estadios, las pandillas, las luchas sindicales, el vandalismo y las invasiones, entre otras. Es necesario tomar en cuenta esta distinción, pero también considerar que si bien en las ciudades hay más delitos que en el campo, eso no quiere decir que las ciudades tengan las tasas de delitos más altas.

Es interesante observar que mientras las tasas de urbanización de América Latina tienen una disminución generalizada, las tasas de homicidios tienen un comportamiento inverso de crecimiento<sup>19</sup>; lo cual no significa -bajo ningún punto de vista- que la reducción de la urbanización incremente la violencia; de igual manera, los países que tienen mayor nivel de urbanización no son los más violentos: Chile, Argentina o Uruguay que cuentan con tasas de urbanización altas, tienen -contrariamente- tasas de violencias bajas, al menos, comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias, como son: Ecuador, Guatemala y Bolivia, entre otros.

Si nos adentramos en algunos de los países de la región se puede observar que las ciudades más grandes no son aquellas que tienen las tasas de violencia más altas. En México, la Ciudad de México no tiene más violencia que Guadalajara; en Colombia Medellín y Cali tienen más inseguridad que Bogotá; en Brasil Río de Janeiro, a pesar de su tasa alta de violencia, no tiene una tasa superior a la de Recife, y San Paulo no tiene más inseguridad que Río de Janeiro. En Chile las tasas más altas de violencia están en las regiones del norte, las cuales superan a la región central donde se encuentra Santiago. En otras palabras, no se puede plantear mecánicamente que mientras mayor es la urbanización mayor es la violencia.

Sin embargo sí existe urbanización de la violencia, en el sentido que se observa un traslado de la violencia del campo a la ciudad, un incremento de las magnitudes y una diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo, que definen en su conjunto el concepto de violencia urbana. Esto es, de una violencia particular que se desarrolla en la ciudad (como escenario) y en un tipo de urbanización proclive a la generación de una violencia específica, generalmente vinculada a los asuntos de convivencia social.

Es decir, que con la urbanización de la violencia se produce un doble efecto coincidente: que la ciudad es productora de un tipo particular de las mismas: la violencia urbana y también la condición de un escenario contenedor de las violencias; en el sentido de ser práctica social que se desarrolla y expresa en el espacio.

### ■ Relaciones mutuas: ciudad y violencia

Así como no se puede negar que la violencia se ha convertido en un componente

central para la comprensión de la ciudad, tampoco se puede dejar pasar por alto que la ciudad logra imprimir algunas cualidades explícitas a la comprensión de la violencia. Es imposible negar que la violencia genera un tipo particular de organización espacial -por ejemplo- a través de la proyección de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de ciudad<sup>20</sup> o que la conflictividad de la ciudad si produce una violencia específica. Eso supone que entre ellas hay una relación dialéctica y no -como ciertas visiones hegemónicas lo piensan, desde la perspectiva de las llamadas multi causalidades- un determinismo unidireccional y unívoco, bajo un orden sucesivo nacido en los llamados factores de riesgo.

De esta realidad se puede encontrar, al menos desde la perspectiva que nos interesa en el presente trabajo, las relaciones mutuas que vienen desde la violencia hacia la ciudad y desde ésta a las violencias; porque no se puede desconocer que la producción social de la ciudad y de la violencia tiene también consecuencias importantes en el otro componente de la ecuación.

### De la ciudad a la violencia

Si bien la variable urbana no tiene la condición determinista, asignada por las corrientes etiológicas de la violencia, no se puede desconocer que la producción social del territorio si es un elemento importante en el comportamiento de ciertos tipos de violencias. Existe una *geografía de la violencia* que no es solo la manifestación de los hechos violentos en el territorio (escenario), sino también un elemento central en la producción de los mismos (violencia urbana); que viene de la división social del espacio y de una lógica particular de urbanismo que puede producir un tipo de violencia particular acorde a la segregación urbana (localiza-

ción residencial, densidad y de actividades) y a sus implicaciones sociales (foraneidad y temor), señalamos a continuación.

### Los usos de suelo

Sin duda que los usos de suelo (zoning) tiene una importancia significativa en la producción de algunos tipos de violencias; tan es así que una afirmación tan simple y suficiente como aquella verdad de Perogrullo de "*se roban bancos donde hay bancos*" se convierte en un elemento clave para entender que ciertas violencias tienen una relación directa con la organización espacial, porque hay una especialización delictiva acorde al uso del suelo. Por ejemplo: robo de vehículos se produce en las inmediaciones de las zonas bancarias y comerciales, pero -además- en días y horarios laborales. Los delitos callejeros más frecuentes tienen senderos y puntos claramente identificados y se los vincula, por ejemplo, con algunas paradas de la transportación colectiva, con ciertos lugares de la centralidad urbana o con determinados espacios públicos<sup>21</sup>. En estos casos, los hechos de violencia no pueden estar disociados de las variables: tiempo y espacio.

Esta constatación debe conducir a la formulación de algunas políticas de seguridad que partan de la imprescindible necesidad de no contaminar la planificación física con los intentos por criminalizarla así como tampoco de construir el "sueño de un orden". Esto supone acciones de seguridad por usos de suelo (distribución de recursos) así como de una planificación urbana que reduzca las desigualdades (densidades, servicios), construya múltiples centralidades y reconozca órdenes distintos. Todavía más, es necesario recuperar la geografía de la violencia, no para la estigmatización socio territorial sino para contar con información geo referenciada que permita la toma de decisiones acordes a la realidad.

### La segregación residencial

La localización diferenciada de la sociedad en el territorio crea una violencia simbólica y real que finalmente se expresa en las relaciones excluyentes entre los lugares de despliegue de la población de altos recursos económicos y los de bajos, convertidos en elementos centrales de la desigualdad. Una realidad tan heterogénea e inequitativa como la existente en el espacio urbano (segregación urbana) lleva a incrementar la inseguridad por desigualdad e inequidad, debido a que induce a la violencia: vandalismo, revancha social, percepción de inseguridad, estereotipos, estigmas (que se hacen emblemas) y búsqueda por fuera del mercado de lo que otros tienen (invasiones).

La segregación residencial crea barreras de diferenciación que conducen a la desigualdad y, por tanto, -también- a la violencia. Paradójicamente, son las mismas políticas de seguridad que tienden a acrecentar la segregación: se criminaliza la ciudad de los otros -la de los pobres- la ciudad bárbara y, con ello, se camina hacia el fin de la otredad<sup>22</sup>. La ciudad -esencial y semántica- ámbito de encuentro con el otro, termina siendo el espacio de la exclusión<sup>23</sup>.

Con la segregación residencial se confirma que: mientras los pobladores de los barrios pobres encuentran seguridad en la búsqueda del sentido de pertenencia, de la identidad comunitaria y de la participación colectiva en lo local, así como el intento perenne de borrar los estigmas que vienen desde afuera; los habitantes de los barrios ricos lo hacen sobre la base de la defensa de la homogeneidad interna, para lo cual se blindan<sup>24</sup>. Por eso, cuando se habla de temores en la ciudad, es dar por sentado que quienes los experimentan de manera especial son los integrados respecto de los excluidos (Castel, 2004, 63).

## La foraneidad

La ciudad comienza a cambiar su estructura bajo dos componentes importantes, que Manuel Castells (1999) lo reseña de la siguiente manera:

- Se pasa de la *segregación urbana* clásica (donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye, porque las partes se integran al todo gracias al sentido del espacio público y dentro de él a la centralidad urbana), a la *fragmentación urbana* produciendo una ruptura de la unidad socio-territorial anterior; para dar paso a la formación de ciudades convertidas en “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, a la manera de un mosaico de espacios inconexos desde la perspectiva de las identidades, de las funcionalidades de sus partes y de su gobierno.
- Se pasa de una ciudad donde el espacio público es un elemento fundamental para el encuentro, a una donde la movilidad tiende a representar la mutación “del espacio de los lugares al de los flujos” (Castells), produciendo, por un lado, lo que Borja y Muxi (2004) define como agorafobia y, por otro lado, a un retorno al nomadismo<sup>25</sup>.

Es decir, de una urbe que contiene una ciudad plural o una *ciudad de fronteras*, con límites y barreras infranqueables, donde la exclusión es una forma de estar fuera de sí misma (de la ciudad), y lo hace por medio de las rupturas territoriales, generacionales, étnicas, migratorias y de género, entre otras. Hay que tener en cuenta que las fronteras son sinónimos de separación entre nosotros y ellos, donde el paso de unos está reglado y el de otros negados; es decir, que no todos pueden traspasar.

La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a comportarse como un extranjero o

forastero porque cuando no camina por los senderos habituales hacia los lugares de trabajo o de residencia y se sale de su territorialidad cotidiana (barrio), inmediatamente se le hace sentir forastero y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte y una visa para ir de un barrio hacia otro; donde cada una de ellos se expresan como unidades cerradas y autárquicas.

Ciudades donde la fragmentación apuntala a que el flujo prevalezca sobre el encuentro y la exclusión sobre la inclusión; de allí que salir de su entorno es una trasgresión de fronteras que es penada y detenerse en el lugar para encontrarse con el otro es un anacronismo. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros porque, además, la fragmentación conduce a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y para el sentimiento de pertenencia. De allí que la inseguridad sea percibida en el espacio del otro y la seguridad en el espacio al que uno pertenece; por eso se lo defiende frente al otro y por eso, en esta ciudad de fronteras, siempre se está afuera, excluido, extrañado: foráneo.

## El temor

La ciudad desigual promueve un temor genérico, que expresa simbólicamente el riesgo cotidiano de vivirla, aunque de manera distinta según la condición social del poblador; de allí que el miedo se haya erigido en el imaginario urbano más fuerte en América Latina. Lo que existe en la actualidad es una ciudad que produce una población temerosa, especialmente al espacio público, y que en la búsqueda de la seguridad desarrolla enclaves cerrados, monofuncionales y especializados, que De Mattos (2004) los llama artefactos urbanos de la globalización; de allí que abandona el espacio público para recluirse en el espacio doméstico que, en muchos casos, es más violento y peligroso.

Pero también los imaginarios del temor que la ciudad produce están vinculados a ciertos lugares, por un lado, de origen natural, hoy enclavados en la centralidad urbana, como son los cerros y los ríos -inicialmente abandonados por las políticas públicas- entre los que se pueden señalar los casos de el Panecillo y Machángara en Quito, el Cerro y Miguelete en Montevideo, Monserrat y Bogotá en Bogotá o San Cristóbal y Rimac en Lima; y por otro, de producción antrópica, entre los que están los lugares emblemáticos de La Marín en Quito, el Cartucho en Bogotá, Las Malvinas en Lima, la Estación Central en Santiago o Tepito en México, entre otros. Uno de los elementos llamativos de estos casos estriba en el hecho de que independientemente de que las políticas urbanas hayan llevado importantes acciones de rehabilitación, existe una inercia social que le da permanencia al sentimiento de inseguridad asociada a estos lugares (Carrión, 2008)<sup>26</sup>.

### De la violencia a la ciudad

Si la ciudad no es determinante de la violencia en general y en abstracto, parece conveniente hacer un ejercicio metodológico inverso, para pensar el impacto que la violencia produce en la urbe. Existe la necesidad de plantear una entrada metodológica que parta del conocimiento de los efectos de las violencias sobre la ciudad, porque el efecto en ella es inconmensurable, en tanto la violencia está menoscabando la esencia de la urbe.

No se puede desconocer que el incremento de la inseguridad, la pérdida de vidas humanas y de bienes materiales conducen a que la violencia sea uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida urbana<sup>27</sup> y, por otro, que más erosiona la condición de lo público de la ciudad<sup>28</sup>. La merma de las condiciones de vida es, a su vez, parte del proceso (¿causación circular?) de la violencia urbana, con lo cual cada una de las reacciones de defensa de la población terminan siendo un nuevo compor-

tamiento social que llevan a más violencia: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. En esta perspectiva, se pueden encontrar -al menos- cuatro importantes impactos explícitos de la violencia en la ciudad: la ciudadanía, el tiempo, el espacio y la unidad urbana.

### La ciudadanía

Si partimos de la consideración que la ciudadanía nace históricamente en la ciudad (porque era la unidad política existente), debido a la adscripción o pertenencia de la población a la comunidad -que le otorga derechos y deberes<sup>29</sup>-, podremos convenir que la violencia restringe el origen y la fuente de la calidad de la ciudadanía<sup>30</sup>.

Al ser la ciudad el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de identidades colectivas, para potenciar las capacidades de socialización, convendremos que las violencias generan sentimientos contrarios a los anotados. Pero tampoco se debe dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población; se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados cotidianamente; restricción de las relaciones sociales porque todo desconocido es sospechoso (fin de la alteridad); reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas -que ya son parte del paisaje urbano- o aprendiendo defensa personal<sup>31</sup>.

### El tiempo

Existe una *cronología de la violencia*, nacida de la relación indisoluble y estrecha entre

tiempo y violencia que se expresa a través de dos modalidades: por un lado, que ciertos delitos tienen una preeminencia en ciertas horas, como por ejemplo, el homicidio es nocturno y vinculado a los días festivos; el suicidio juvenil en las épocas de culminación de estudios o la accidentalidad pirotécnica al final de año y principio del otro. Una cronología de este tipo produce comportamientos humanos restrictivos y políticas urbanas focalizadas, que tienden a acrecentar las actitudes individuales de la población que, en muchos casos, se convierten en elementos inductores a hechos de violencia o inhibidores de actividades sociales y económicas.

Y por otro lado, que se produce el efecto de la reducción del tiempo de la urbe, con lo cual las ciudades de la noche tienden a desaparecer al ser prohibitivo salir del espacio privado al público pasadas ciertas horas. Ciertos lugares de la urbe tienen una vida útil por 12 horas o un poco más y el promedio de la misma está en baja en la mayoría de las ciudades.

### El espacio

La ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos; se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más; hay una reducción del espacio de la ciudad y, en particular, del espacio público, porque se encuentra al acecho; tan es así que la agorafobia también es el temor al espacio público que le tienen los sectores más acomodados, además del proceso de privatización que se vive. Las ciudades se hacen cada vez más privadas y domésticas, prueba de ello es el significativo crecimiento que ha tenido la cultura a domicilio: cine en casa, comida en casa y trabajo en casa. Hoy existen ciertas zonas de la ciudad a las cuales ni la policía puede entrar y cuando el control policial hace su presencia, estos lugares se vacían de ciertos segmentos de la sociedad.

### La estructura urbana

La violencia objetiva (los hechos) y subjetiva (percepción) se despliega en el territorio de una ciudad de manera desigual produciendo impactos diferenciados; uno de ellos, el sentimiento generalizado de inseguridad, hace que las políticas de seguridad públicas, privadas o comunitarias produzcan cambios urbanos en su estructura: quizás el más notable tenga que ver con el fortalecimiento de la segregación urbana bajo la forma fragmentada. Las urbanizaciones cerradas, los centros comerciales, los clubes sociales y deportivos, la verticalización y las centralidades urbanas, entre otros, tienen mucho que ver con la violencia y el temor que se ha generalizado. Así “el miedo pareciera haberse constituido en fuerza y motor de la nueva ciudad contemporánea”, según nos lo dice Guerrero (2006, 107).

En definitiva la violencia objetiva y subjetiva producen un impacto inconmensurable en la ciudad, porque ataca en su esencia la condición de ciudadanía relegando su posibilidad de civitas o polis; reduciendo el tiempo y el espacio como dos de los elementos que redefinen la cualidad urbana; y generando una estructura urbana que se hace más inequitativa.

### ■ Espacio público/espacio privado

En América Latina, el espacio público se encuentra al acecho por el peso del mercado que privatiza todo, por la ciudad difusa que le hace perder referentes y por la segmentación que lleva al extremo de que unos con otros es difícil que se encuentren en el mismo tiempo y lugar (la otredad). De allí que la agorafobia se exprese con mayor claridad en el elemento simbólico por excelencia: la plaza, pero también en las calles, parques, veredas. De allí que -en este contexto- plantearse *prevención*

*situacional* en el espacio público sea, por decir lo menos, un contra sentido<sup>32</sup>; porque si “el espacio público es la ciudad”, lo que hay que hacer no es maquillar el espacio público actualmente existente sino plantearse el diseño de un nuevo urbanismo constructor y productor de ciudad, es decir, de espacio público.

Esta condición actual del espacio público proviene, al menos de las siguientes tres consideraciones:

- a) El paso del “espacio de los lugares al espacio de los flujos” (Castells, 1999) que ha hecho no del encuentro sino del *nomadismo* de las personas, de los servicios y de la información su razón de ser.
- b) El espacio y el tiempo socialmente definidos en la globalización ha generado, según palabras de Beck (1998,90), que la *alteridad* sea difícil de constituirse porque “lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman, a causa de la globalización que divide la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no el tiempo, y los pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer”.
- c) El espacio público, otrora un lugar de encuentro de los distintos, pierde el sentido de inclusión y se convierte en un *no lugar*<sup>33</sup>, en tanto queda circunscrito únicamente para los pobres mientras los ricos construyen sus escenarios privados bajo la lógica de los públicos (el barrio frente a la barriada; el mall frente a la feria; el parque frente al jardín); y lo más grave, el espacio público es sometido a un acoso permanente (agorafobia), al extremo que la *plaza* -símbolo principal del encuentro social y urbano- es hoy una especie en vías de extinción<sup>34</sup>.

En este contexto el espacio público debe convertirse en un elemento central de constitución de una nueva forma de inclusión social y territorial. Porque sin espacios públicos de calidad no hay convivencia posible ni estructura urbana satisfactoria y, por lo tanto, tampoco seguridad ciudadana: por eso el ordenamiento y construcción del espacio público no es una tarea en absoluto policial (represión); ni tampoco es un proceso de apropiación excluyente del control social (disciplinador). El espacio público es el espacio de la disputa por la libertad, la integración, la visibilidad, la representación y no del control social en cualquiera de sus formas (Carrión, 2007).

De allí que se pueda ejemplificar con tres casos interesante que transitan de lo privado a lo público, sin estar exentos de conflictos: dos provenientes del ámbito de dos tipos de violencias (género y pandillas) y otro que viene de las políticas de seguridad implantadas (seguridad privada). Estos ejemplos tienen la virtud de mostrar que esta dicotomía es más que ello.

### Violencia de género

La violencia de género es reconocida históricamente como una violencia específica (delito) desde no hace mucho tiempo -al menos en América latina- y lo hace al momento en que se produce la transición del ámbito doméstico y privado en el que se expresaba -por tanto, supuestamente exento de visibilidad- hacia el espacio público. Este reconocimiento de la violencia de género se consigue cuando se lo asume bajo la óptica de la seguridad ciudadana, lo cual produjo dos cambios importantes: por un lado, se registró como un ámbito de los derechos de la población, en particular de los relacionados con los procesos de ciudadanía de las mujeres; y por otro, se reconoció como una forma de superar el mundo privado-doméstico para visibilizarse como parte del ámbito público,

eliminando la dicotomía público-privado. En otras palabras, uno y otro fueron directamente vinculados al tema de la democracia (polis), en términos del respecto a la diversidad, de la satisfacción de derechos y de formación de una comunidad de sentido urbana.

En el espacio privado se ejerce la violencia hacia la mujer, pero al convertirse la seguridad en un derecho, se produce el tránsito hacia el ámbito público; sin embargo, hay que afirmar que la violencia no se define por el lugar donde ocurre si no por las asimetrías de poder que existen entre los sexos, ejercidas de manera ubicua en el territorio. Sin embargo justo es reconocer que en las ciudades ha sido factible cambiar los patrones inequitativos de género que en el campo, porque mientras en el campo están asentadas las tradiciones culturales que le asignan roles distintos y específicos a la mujer; en la ciudad se hace pública, se visibiliza y se le reconoce sus derechos.

### **La violencia de las pandillas**

En el caso de la violencia originada alrededor de las pandillas, hay que comprender que la misma se convierte en el sustituto institucional que construye el joven para sentir la posibilidad de ser parte de la vida cotidiana. Es un mecanismo frente a la escasa libertad que tiene el joven en el espacio privado-doméstico, obligándole a salir a disputar en el espacio público su sentido de existencia, que le es esquivo porque su apropiación social y simbólica tiene una condición de ocupación excluyente entre las pandillas y la autoridad (policía, Municipio). En esa conflictividad por la apropiación del espacio público, una vez que la policía se hace presente, se pasa de un conflicto difuso en términos de la existencia de una pluralidad de actores (otras pandillas, comunidad, policía, municipios) a un conflicto polarizado de actores, donde las políticas de seguridad tienden a delinarse a partir del concepto de la amenaza interna y a definir las pandillas como neo enemigos.

Los jóvenes emancipados de sus familias, propias del entorno privado-doméstico, encuentran en la pandilla, propia del espacio público-colectivo, un escenario de expresión simbólica e integración social<sup>35</sup>. Ahí ejerce pertenencia y autoridad, y se sienten parte de una elite reconocida por los medios de comunicación y por las políticas públicas. En esa perspectiva, el espacio público es un elemento constitutivo de la seguridad y de la identidad del grupo; allí construyen su comunidad de sentido callejero, barrial, urbana e incluso –en la actualidad y en ciertos casos- virtual. El anclaje territorial inicial que caracterizaba a la pandilla, de base local-barrial, es superado por la existencia de la pandilla global-virtual. El fenómeno migratorio, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados internacionales dan lugar a nuevas estrategias de los grupos de emigrantes juveniles, logrando establecer lazos entre los lugares de origen y destino, como territorios, primero, diferenciados y luego, indiferenciados, gracias a la integración virtual (Internet); lo cual significa que la pandilla -que tiene como origen el control de su espacio inmediato- termina transformando su espacio barrial en uno virtual.

### **La seguridad privada**

El caso de la seguridad privada es interesante porque desde lo público-estatal se planteó como parte de la reforma del Estado la desregularización, que introdujo las condiciones mínimas para la privatización de la seguridad, y el incremento de la violencia legitimó su presencia por la ineficiencia estatal para controlarla. De esta manera la seguridad privada tiene un tránsito: de lo público-estatal a lo privado-empresarial y de ésta al espacio público, del delito y de la ciudad.

Desde mediados de la década de los años ochenta se percibe un crecimiento expansivo del mercado de bienes y servicios privados de la seguridad ciudadana. Según Frigo (2003):

“en Latinoamérica la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (...). En los últimos 15 años, como actor de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...). El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8% (...). En Latinoamérica se estima en un crecimiento del 11%.”

Esta condición económica posiciona a un nuevo actor político en el escenario de la seguridad ciudadana y lo hace bajo un nuevo precepto: la rentabilidad de los capitales invertidos. Pero además lo convierte también en un actor singular en el control del orden público; es decir, en la seguridad pública. Hoy en América Latina la guardianía privada (más de 4 millones) tiene más del doble de efectivos policiales de los que tienen las policías públicas (más de 2 millones).

Una situación como la descrita introduce dos elementos que nos interesa resaltar: el cambio del derecho universal a la seguridad ciudadana a la conversión en un objeto de transacción económica -según la oferta y la demanda-, proceso en el cual crea un mercado altamente segmentado y, en cierto sentido, excluyente. Y lo paradójico: el propio Estado es uno de los principales demandantes del servicio convertido en mercancía. Con todo ello, lo que tenemos es un servicio público convertido en un servicio privado que actúa en el ámbito público y lo hace de manera excluyente: el que tiene dinero tiene seguridad y el que carece de recursos no accede al “servicio”. ¿Seguridad privada o privación de la seguridad?

## ■ Conclusiones

Hoy, luego del fin de la guerra fría, el debate central sobre la violencia y la seguridad ciu-

dadana está centrado en la posibilidad y necesidad de romper con el unilateralismo de las visiones dominantes y hegemónicas, tan en boga.

La ciudad hace mucho dejó de ser concebida como un problema, porque es el lugar donde se construyó la ciudadanía, es el espacio donde se han producido las mayores innovaciones, es el ámbito productivo por excelencia, es la instancia donde se pueden satisfacer de mejor manera los servicios elementales, es el escenario donde el empleo crece y la pobreza se reduce, así como también donde la mujer se hace pública, el joven se expresa, la política se construye. Una consideración de este tipo es fundamental para no caer en el prejuicio de la causalidad y por otro, para entender que con buenas políticas urbanas se puede hacer mucho en la perspectiva de “des-seguritizar” las relaciones interpersonales y de satisfacer las libertades públicas e individuales.

Si partimos de la evidencia que la crisis del espacio público es la expresión más significativa de la crisis urbana (Carrión, 2007), se puede concluir que las políticas urbanas y la planificación urbana pueden aportar mucho al redireccionamiento del urbanismo. En otras palabras, el desarrollo y construcción de nuevos espacios públicos -como espacios significantes y simbióticos- solo será posible con un nuevo urbanismo y con nuevas políticas públicas.

Hay una relación dialéctica entre ciudad y violencia, que permite estructurar dos perspectivas analíticas importantes: la una, con una dinámica que proviene de los cambios en los elementos de la ecuación que – a su vez – llevan a mutar la relación; esto es, que la violencia, la ciudad y sus relaciones son históricas. Y la otra, que es evidente que hay algunas violencias que son propias de la ciudad (violencia urbana) así como también que

la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos (escenario, contenedor).

Esto significa que es necesario intervenir con políticas urbanas y con políticas de seguridad ciudadana para obtener resultados positivos. Allí están, entre varios ejemplos, la violencia que introduce el transporte, sea por la vía de los accidentes o del uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han bajado en la región, siguen existiendo como formas de trasgresión violenta a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no sólo por el emplazamiento urbano de los escenarios, sino también porque hay una vinculación entre las barras bravas y las pandillas; las pandillas generan una violencia típicamente urbana que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, de su transnacionalización<sup>36</sup>.

Los municipios en el ámbito de la seguridad hacen muy poco y, ante la demanda creciente de la población, lo que han hecho es criminalizar las políticas urbanas tradicionales; es decir, hacer lo que venían haciendo, pero esta vez maquillando con el cambio de nombre. Por eso, si se parte de la afirmación de que “lo que está en el presupuesto es lo que se hace”, convendremos que la participación municipal en el ámbito de la seguridad es más un deseo o un proyecto que una realidad. Esta afirmación no niega el hecho de que existan algunos municipios en la región que tengan políticas importantes e interesantes, sobre todo en Colombia y Brasil.

La definición de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana es el resultado de acuerdos políticos amplios: de consensos, de hegemonías y de correlación de fuerzas en distintos escenarios (parlamentos, policías, ministerios). La llamada “voluntad política” no es otra cosa que el resultado de ello: toda política pública es política, es ejer-

cicio de poder en determinadas coyunturas y espacios. Por eso la técnica y los tecnócratas son actores adicionales, como son la cooperación internacional, los medios de comunicación o las universidades y cada uno de ellos con su peso político.

Vientos nuevos se empiezan a percibir. Si las elecciones nacionales anteriores al año 2007 estuvieron centradas en la oferta de las distintas versiones de la “mano dura” (policía, pena de muerte, la tercera la vencida), hoy da la impresión que ese ciclo podría estar entrando en una fase terminal. Álvaro Colom en Guatemala, Fernando Lugo en Paraguay y Leonel Fernández en República Dominicana pueden abrir nuevos cauces y pueden producir un desplazamiento de los ejes tradicionales de los llamados “casos exitosos”<sup>37</sup>.

## ■ Bibliografía

- Arboleda, María (1999) “Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas”, mimeo.
- Augé, Marc (1998): *Los no lugares, Espacios del anonimato*. Ed. Gedisa, Barcelona, España.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Bohigas, Oriol (2003): “En defensa de la urbanidad”, en Borja, Jordi: *Espacio Público: ciudad y ciudadanía*, Ed. Electra, Barcelona.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998): *Local y Global*, Ed. Taurus, Madrid, España.
- Borja, Jordi y Muxi, Zaida (2003): *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Ed. Electra, Barcelona, España.
- Carrión, Fernando (1994): “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en: *Revista Pretextos*, Ed. DESCO, Lima.
- Carrión, Fernando (2005): *Pobres las ciudades de pobres*, Ed. QXFAM, La Paz, Bolivia.
- Carrión, Fernando (2007): “El espacio público, punto de partida para la alteridad”, en: *Segovia, Olga: Espacios públicos y construcción social*.

- ed. SUR, Santiago, Chile.
- Carrión, Fernando (2008): *La seguridad en su laberinto*. Ed. Flacso-Ecuador-IMDQ, Quito, Ecuador.
- Castells, Manuel (1999): *La era de la información*, Ed. Siglo XXI, Barcelona, España.
- Crawfort, Adam (1998): *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*. Longman: Harlow, London.
- De Mattos, Carlos (2004): "Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista", en: *Santiago en la Globalización: ¿Una nueva ciudad?*, Ed. SUR-EURE, Santiago, Chile.
- Goetschel, Ana María (2005): "La cárcel en el Ecuador, vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas", mimeo, Flacso-Ecuador.
- Goubaud, Emilio (2008): "Maras y pandillas en Centroamérica", en: *Revista URVIO No 4, Pandillas*, Flacso-Ecuador, Quito, Ecuador
- Guerrero, Rosa María (2006): "Nosotros y los otros": la segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile", en: *Lindón, Alicia, et al: Lugares e imaginarios en las Metrópolis*, Ed. Anthropos-UAM, Barcelona, España.
- Guzmán, Álvaro (1994): "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana", en: *Carrión, Fernando: Ciudad y violencias en América Latina*, Ed. PGU-Alcladía Cali, Cali, Colombia.
- Ortega y Gasset, José (2004): *La rebelión de las masas*, Ed. CAYFOSA, Barcelona, España.
- PEC-Flacso (2008): *Boletín Ciudad Segura No 17, Georeferenciación de la inseguridad*, Ed. Flacso IMDQ
- Kliksberg, Bernardo (2008): "¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 215, Buenos Aires, Argentina.
- Kelling, George y Coles, Catherine (2001): *No más ventanas rotas*, Ed. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, México
- Kingman, Eduardo (2006): *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*, Ed. Flacso, Quito, Ecuador.
- Mac Donald, Joan y Simiodi, Daniela: *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, Ed. CEPAL, Santiago.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (2004): *Santiago de Chile: una ciudad fragmentada*, en: *Santiago en la Globalización: ¿Una nueva ciudad?*, Ed. SUR-EURE, Santiago, Chile.
- Silva, Armando (2004): *Imaginarios Urbanos (metodología)*, ed.UNAL, Bogotá, Colombia.
- Sosso, Máximo (2008): *Inseguridad, prevención y policía*, Ed. Flacso-Ecuador-IMDQ, Quito, Ecuador.
- Wirth, Louis. 1988. *El urbanismo como modo de vida*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

## ■ Notas

1. El concepto de seguridad ciudadana aparece por primera vez en la Constitución española de 1978, con el retorno a la democracia y rompiendo con la vieja tradición del orden público como misión de la policía. Desde este momento se la entenderá como el derecho de los ciudadanos al ejercicio de las libertades públicas y privadas.
2. Según el DRAE, los *atributos* son: "Cada una de las cualidades o propiedades de un ser".
3. La OMS/OPS define la violencia como: "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones". Es una definición súper instrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias y menos condiciones históricas.
4. Por eso en la definición de *violencia urbana* se tienen tres acepciones: una que le indilga a lo urbano la cualidad causal, otra que le asigna la condición de un tipo particular de violencia y la

tercera que la presenta como si fuera símil de violencia.

5. "Según Anderson, esta presencia creciente de mujeres en las ciudades revela factores y procesos sociales y económicos complejos, entre los cuales se puede incluir el que las ciudades proveen condiciones de "viabilidad" para mujeres solteras, mujeres que desean independizarse y madres solas. La independencia y la iniciativa a que tales situaciones hacen referencia son parte de la llamada "vitalidad" de las ciudades" (Arboleda, 1999).

6. "En todos los países, la pobreza tiende a ser mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y tiende a ser menor en las ciudades más grandes que en las intermedias y pequeñas (...) Por el contrario, en la mayoría de los países la concentración urbana no ha sido un factor negativo, pues ha permitido el acceso a bienes y servicios en una medida bastante mayor que la prevaleciente en tiempos de predominio rural" (Jordan y Simiodi, 15, 2002).

7. "No es casualidad que la policía haya inventado durante aquellos años la categoría burocrática de "violencias urbanas", basada en una escala pseudocientífica de grados de agresión (de la que el "agrupamiento de jóvenes en la escalera" significa el primer escalón), para poder despolitizar mejor estos enfrentamientos y volverlos susceptibles de un tratamiento estrictamente penal" Wacquant, 49, 2007.

8. Por eso unas buenas políticas urbanas pueden convertirse en buenas políticas de seguridad ciudadana; es decir, aquellas que produzcan ciudad de calidad, socialmente integradoras, fortalezcan la ciudadanía; esto es: más ciudadanía para más ciudad.

9. "Estos cambios en el hábitat y los espacio externos, así como las múltiples actividades impulsadas por la municipalidad como formas de animación del barrio, no constituyen más que paliativos, en la medida en que no atacan la raíz

del malestar que sufren los habitantes de Quatre mille: el desempleo crónico, y la precariedad generalizada." (Wacquant, 191, 2007)

10. En el espacio público los jóvenes se hacen sentir gracias a la tecnología, música, baile, deporte, grafiti, alcohol y persecución de la autoridad, convirtiéndolos en chivos expiatorios de las iniciativas de mano dura, revestidas con piel de cordero. Allí existe una disputa en y de la esfera pública con su presencia cuestionadora y la acción estigmatizadora de los medios de comunicación, convirtiéndose en "problema" social que requiere de acciones antidelinuenciales. Son perseguidos y poco a poco desplazados del espacio público, utilizando las llamadas eufemísticamente estrategias de *prevención situacional*, que no son tan distintas al *ajardinamiento* -usado en su momento bajo el pretexto salubrista y de ornato- para desplazar del espacio público a las pueblos y nacionalidades indígenas (Kingman, 2006).

11. Ahí están un conjunto de acciones públicas y privadas, entre las que se puede mencionar: la privatización del espacio público, los barrios cerrados autárquicos, la video vigilancia ("el gran hermano"), los horarios de uso (hora zanahoria), el plan cuadrante, la iluminación, la recolección de basura, el mobiliario urbano, etc.; que a la larga representan el peso de la logística (recursos, que son escasos), ante la ausencia de estrategias reales de seguridad.

12. Algunas de las limitaciones que tiene la definición legal son las siguientes: primero que el delito es un acuerdo o pacto social que excluye otras formas de violencia (la violencia de género no fue considerada durante mucho tiempo como delito y en algunos lugares aún no es), segundo que cada delito es un hecho que tiene una pena; tercero que las penas son personales e individualizadas (¿cómo juzgar un linchamiento si es colectivo?) y cuarto, que el delito se lo registra de manera ex post al hecho producido.

13. Según DRAE un *factor* es: "Elemento con causa".

14. Puede haber violencia sin que haya un delito; es decir, un hecho tipificado penalmente, o cuando no exista un cuerpo del delito; que puede haber violencia sin objeto como también sin sujeto presente.

15. Por eso la información proveniente de los indicadores propios de este paradigma (factores de riesgo o hechos) no revelan la realidad profunda (suicidio, género, sicariato) y la pluralidad histórica de las violencias; pero sí construye estigmas; por ejemplo, aquel que América Latina es el continente más violento del mundo. Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS, uno debe preguntarse porque son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia -por ejemplo, de un país- si los dos conceptos tienen igual peso en la definición. Más aún si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18.6%, los homicidios representaron el 31.3% y los suicidios el 49.1% del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad auto afligida. Si esto es así, ¿Por qué -entonces- los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?

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

17. "Podemos establecer que la persecución del delito, a la manera de ejercer el control social sobre la población, es en los dos períodos distinta: mientras en el garcianismo hay más énfasis en lo público, en los delitos que afectan al funcionamiento del Estado teocrático, en el liberalismo hay mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo y la propiedad" (Goetschel, 2005).

18. En estos últimos 25 años el cambio más importante de las violencias ha sido el paso de la

*tradicional* a la *moderna*; esto es de aquellas que se desarrollan por cultura, por estrategias de sobrevivencias o por asimetrías de poder, a las que tienen una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y, por lo tanto, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente. (Carrión, 2008).

19. Mientras, por un lado, en 1980 la tasa de urbanización fue de 3.2 en la actualidad es del 1.8 por ciento, lo cual quiere decir que casi se redujo a la mitad en estos 25 años (Hábitat); por otro, la tasa de homicidios se duplica en el mismo período: "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12.5 al año. En 2006 fue de 25.1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008).

20. "El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina" (Silva, 2004).

21. PEC-FLACSO-Ecuador, Boletín Ciudad Segura No 17.

22. "En una ciudad segregada socio-económicamente como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales." (Rodríguez y Winchester, 132, 2004).

23. La significativa polarización entre ricos y pobres hace que la "relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad se despliega ahora en un nuevo *ningún lugar* de la sociedad mundial" (Beck, 1998).

24. Ese blindarse se expresa, según Josep Lahosa, en la "bunkerización" y según Prats en una "bunkerización identitaria".

25. "En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los

vehículos motorizados” (Rodríguez y Winchester, 135, 2004).

26. “Cuántas veces se deja de pasar por una calle en una ciudad porque huele mal. Pero puede ser que la alcantarilla que desemboca por allí ha sido canalizada y ya no existe el mal olor comprobable. La imaginación hace la realidad. (Silva, 2004, 25).

27. Según el BID se estima una pérdida de 140 mil vidas humanas anuales en América Latina y no menos de 168 mil millones de dólares.

28. Lo público, lo colectivo y la socialización tienden a disolverse como ámbitos de mediación de lo privado y lo individual.

29. Por ejemplo, participar de los beneficios de la ciudad y de la toma de decisiones, así como respetar el derecho ajeno, la convivencia y asumir los costos de su producción; es decir, elementos que dan lugar a la inclusión como condición esencial de la ciudadanía.

30. 'La violencia afecta cada vez más ámbitos de la vida social: el trabajo, la familia, la escuela; y por esta razón se ha convertido en uno de los factores que más deterioran la habitabilidad y la calidad de vida de la ciudad. La convivencia social es uno de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos'. (Corporación Región-Medellín).

31. A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas han contribuido a reducir los mecanismos de representación, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a reducir las manifestaciones culturales, propias de la condición de ciudadanía.

32. Hasta ahora la prevención situacional ha estado marcada por tres tipos de acciones en el espacio público: primero, por cámaras de video, policía comunitaria, respuesta temprana; segundo, por la expulsión de ciertos segmentos de pobla-

ción (jóvenes, indigentes, etc.) bajo el criterio de privatización y del estricto derecho de admisión; y tercero, la dotación de servicios y equipamientos, en ciertos espacios previamente focalizados como peligrosos (la ciudad de los otros, así los clasifica y estigmatiza).

33. “Un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar” (Augé, 1998).

34. “... la de construir una plaza pública en torno una ciudad cerrada al campo. Porque, en efecto, la definición más acertada de lo que es la urbe y la polis se parece mucho a lo que cómicamente se da del cañón: toma usted un agujero, lo rodea usted de alambre muy apretado, y eso es un cañón. Pues lo mismo, la urbe o polis comienza por ser un hueco: el foro, el ágora; y todo lo demás es pretexto para asegurar ese hueco, para delimitar su contorno. La polis no es primordialmente un conjunto de casas habitables, sino un lugar de ayuntamiento civil, un espacio acotado para funciones públicas.” (Ortega y Gasset, 185, 2004).

35. “La pandilla es una organización de tipo fraternal que brinda a los muchachos autonomías con respecto a la autoridad adulta. Estos jóvenes al carecer de libertad en el hogar, construyen su propia privacidad en los espacios públicos urbanos, donde se siente protegidos contra la autoridad” (Goubaud, 2008).

36. Es interesante resaltar el caso de la pandilla llamada *Latin King*, que nace gracias a los fenómenos de la migración internacional y que opera articulada en red en las ciudades, por ejemplo, de Guayaquil, Quito, New York y Murcia. El caso de las Maras en Centro América y de los Pachucho en México también son ejemplos interesantes.

37. Hay que esperar que así sea, es decir que nuevos derroteros se encuentren y que ellos no terminen desnaturalizados por su propio éxito.

# MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas. **Joan Subirats y Ismael Blanco** / La implementación de las políticas sociales: Una mirada a su dimensión política. **Fablán Repetto** / Violencia urbana: un asunto de ciudad. **Fernando Carrón M.** / La descentralización de las políticas sociales. ¿Una estrategia adecuada para mantener la cohesión social en el marco de una crisis global? **Adriana Clemente** / La regularización de la tierra en los Programas de Mejoramiento Integral del Hábitat. **Florencia Almansi** / Hacia la participación pasteurizada: La transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil. **Daniel Chavez** / Los retos de la participación ciudadana en la ciudad de México. Avances y retrocesos. **Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández** / Descentralización y participación ciudadana. La experiencia de los Centros de Gestión y Participación y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2003). **Gonzalo Martín Rodríguez** / Alianzas y espacios de participación para el desarrollo local. **Daniel Blagioni**.

*Medio Ambiente y Urbanización* es una publicación semestral del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED - América Latina.