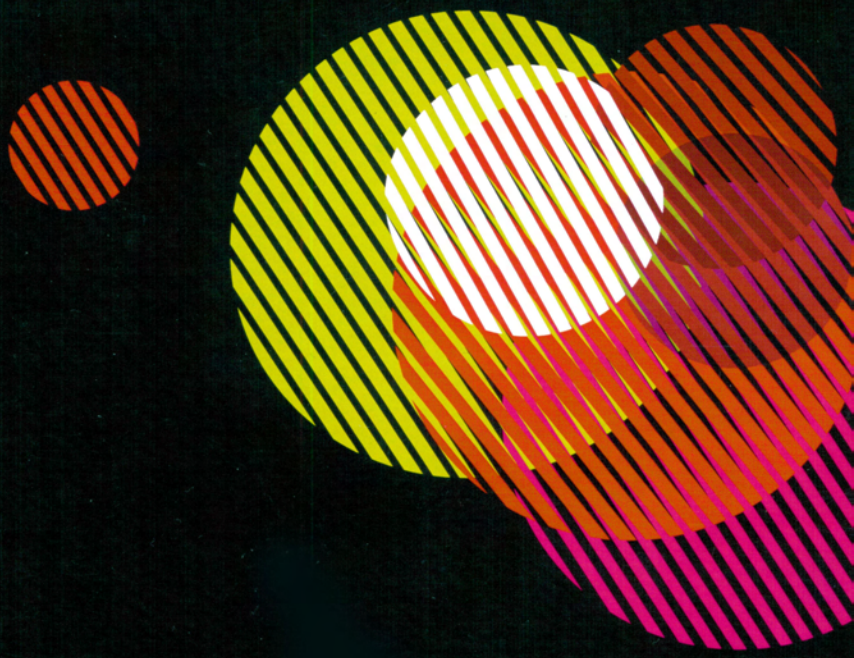
LA ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO LOCAL

POBREZA URBANA, PROGRAMAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi • Coordinadores

Socorro Arzaluz Solano • Quim Brugué • Claudia Campillo Toledano • Fernando Carrión • Luciano Fedozzi • María Luisa García Bátiz • Rodolfo García Del Castillo • Mario Alberto Jurado Montelongo • Silvia López • Alberto Lovera • Raquel Lozano • Oscar Alfonso Martínez • Arturo Mier y Terán • Luisa Mussot • Alejandro Navarro • Gerardo Ordóñez • Héctor Padilla • María Julia Reyna • Saúl Salazar Jiménez • Antonio Sánchez Bernal • Medardo Tapia Uribe • Mercedes Verdugo López • Gerardo Zamora Fernández de Lara • Alicia Ziccardi

La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)

PUEC-UNAM

El Colegio de la Frontera Norte

IGLOM
RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS

2010

HN 113.5 A33

La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana / Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, coordinadores; Socorro Arzaluz Solano... [*et al.*] – México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad : El Colegio de la Frontera Norte : IGLOM, 2010. 464 p.

1. México–Política social. 2. México–Condiciones económicas. 3. Acción social–México. 4. Problemas sociales–México. 5. Participación ciudadana–México. I. Guillén Tonatiuh, ed. II. Ziccardi Alicia, ed. III. Arzaluz Solano, Socorro, colab.

La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana

© Tonatiuh Guillén
© Alicia Ziccardi
Coordinadores

Primera edición: marzo, 2010.

D.R. © 2010 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán
04510 México, D.F.
http://www.unam.mx

D.R. © 2010 Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Sede temporal: Isabel la Católica núm. 7
Centro Histórico de la Ciudad de México
06060 México, D.F.
http://www.puec.unam.mx
ISBN: 978-607-02-1261-1

D.R. © 2010 El Colegio de la Frontera Norte
Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, km. 18.5
San Antonio del Mar, C.P. 22709
Tijuana, B.C., México
http://www.colef.mx
ISBN: 978-607-479-027-6

D.R. © 2010 Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos
Av. Constituyentes 1046, segundo piso
Col. Lomas Altas, del. Miguel Hidalgo
11950 México, D.F.

Coordinación editorial: Lorena Hernández Muñoz
Diseño de portada: Diego Mier y Terán

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio –incluidos los electrónicos– sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Índice

Prólogo (*Rodolfo García Del Castillo*) 9

Introducción: principales ejes de la acción social del gobierno local (*Tonatiuh Guillén López y Alicia Ziccardi*) 13

I Políticas y programas sociales

Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social (*Antonio Sánchez Bernal y María Luisa García Bátiz*) 25

Pobreza patrimonial y exclusión social en el municipio de Cuautla (*Medardo Tapia Uribe*) 35

Los gobiernos locales en el combate a la pobreza: dos modelos de gestión en el norte de México (*Socorro Arzaluz Solano*) 61

Transferencias económicas de Oportunidades y alimentación de los beneficiarios en Monterrey (*Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano*) 81

Estrategias de combate a la pobreza mediante el programa Hábitat en Reynosa, Tamaulipas (*Mario Alberto Jurado Montelongo*) 109

El Mejoramiento de la Vivienda: un programa del Gobierno del Distrito Federal (*Arturo Mier y Terán*) 133

El Programa Zumar + Fidepo: una experiencia vigente y... ¿Sustentable? (*Gerardo Zamora Fernández de Lara*) 145

Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México (*Alejandro Navarro Arredondo*) 159

Participación social y género en la superación de la pobreza: las OSC en el Programa Jefas de Familia en Tijuana (*Silvia López Estrada y Gerardo Ordóñez Barba*) 183

Universalizar y territorializar las políticas de salud en el Distrito Federal: premisa de la equidad (*María Luisa Mussot López*) 215

II Cohesión social, construcción de ciudadanía y cooperación descentralizada

Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas (*Quim Brugué*) 231

Gobiernos locales, desigualdad social y violencia (*Fernando Carrión*) 251

Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada (*María Julia Reyna y Alicia Ziccardi*) 267

Políticas y cooperación en la frontera México-Estados Unidos (*Héctor Padilla*) 303

Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local (*Raquel Lozano*) 323

III Esfera pública y participación ciudadana

Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presupuesto participativo de Porto Alegre (*Luciano Fedozzi*) 347

Los Consejos Comunales en Venezuela: rehenes del centralismo (*Alberto Lovera*) 397

Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local (*Saúl Salazar Jiménez*) 427

Gestión plural y atención ciudadana en tres cabildos de Sinaloa: Culiacán, Navolato y Badiraguato (*Mercedes Verdugo López*) 443

Gobiernos locales, desigualdad social y violencia

Fernando Carrión[*]

"El necio es atrevido y confiado y
por eso cae; pero el sabio anda
con temor y así se libra del mal"

Proverbio
Citado por Báez (2002).

Introducción

Durante los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad latinoamericana, debido a sus nuevas formas, a sus impactos sociales y económicos, y al incremento de su magnitud.

Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios en las urbes: 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 la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades,

[*]Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.

amén de la reducción de la calidad de vida de la población. En otras palabras, a los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda y de gobernabilidad de nuestras ciudades, se ha incorporado el de la violencia. Tal hecho requiere que se diseñen nuevos mecanismos de política anti-delictiva, social y urbana, porque no sólo se ha convertido en un problema urbano adicional, sino que ahora tiene autonomía propia y afecta a otros componentes de la sociedad y la ciudad.

A pesar de la importancia de la delincuencia común en las ciudades latinoamericanas aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque al no reconocerse su magnitud, no 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" probablemente sea uno de los menos estudiados y conocidos; porque lo que ha ocurrido es que cada uno de los polos de la relación ha sido investigado de manera separada, sin que se logre la anhelada vinculación. Sin duda se trata de una asignatura pendiente, es algo que está por hacerse. Por esta razón, más que exponer resultados de estudios realizados o en elaboración, en este trabajo se presentan algunas preguntas e hipótesis que pueden ser relevantes para entenderla.

De allí que sea importante plantear las siguientes preguntas: ¿Qué es violencia urbana? ¿Hay una violencia típicamente urbana? Asimismo, si se parte de la relación histórica entre ciudad y violencia, habría que interrogarse respecto de qué es lo nuevo ahora en la violencia urbana o si se trata de un nuevo tipo de violencia. Si las respuestas son afirmativas ¿Cómo deberíamos tratar esta violencia? ¿Con políticas urbanas, con políticas anti-delictivas o con una combinación de ambas?

Para intentar fundamentar estas preguntas el trabajo tiene una lógica de exposición sustentada en tres aspectos. El primero, referido a ciertas cuestiones de orden conceptual y metodológico; el segundo, a la causalidad de la ciudad en la existencia de la violencia urbana o cómo ésta es o no un efecto de la ciudad; y, el tercero, a descifrar cómo podría impulsarse la seguridad ciudadana –la de las personas– en las ciudades.

Punto de partida metodológico

La violencia delictual como fenómeno social que tiene expresión urbana existe desde tiempos inmemoriales, puede incluso afirmarse que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación no niega su segunda condición: que la violencia vive un proceso de cambio constante, sea por la vía del in-

cremento de su magnitud o de la transformación de sus características, lo cual conduce a la mutación de la relación entre ciudad y violencia. Esto significa que la violencia y su relación con la ciudad tienen historia y son históricas o, en otras palabras, la violencia que existía en las ciudades, por ejemplo, del siglo XVIII en América Latina, era completamente distinta a la que existe en este momento; o la violencia que existía desde la mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado –de 1985 en adelante– es una violencia diferente a la que tenemos ahora.

Es más, América Latina no fue siempre un continente violento; este es un fenómeno nuevo por su magnitud. La violencia –entonces– es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. Así tenemos que para 1980 la tasa de homicidios fue de 12 por cien mil habitantes, en 1990 subió a 21 –cuando el promedio mundial era de 10.7 por cien mil habitantes– y en 2005 se elevó a 25 para Latinoamérica (OPS, 1998).

Esto significa que la tasa de homicidios de la región fue más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999) y que en un periodo de 25 años se duplicó. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que cada año, cerca de 140 000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias sufren un robo por minuto, y la pérdida de recursos es aproximadamente de 14.2 por ciento del PIB. Estas cifras significan que *la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces mas alta en esta región que en el resto del mundo* (Londoño, 2000).

Pero la violencia también ha cambiado. La transformación en la hora actual tiene que ver con el surgimiento de una violencia *moderna* que supera y coexiste con la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. La violencia moderna es aquella que se organiza con la predisposición explícita para cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, bajo un criterio empresarial y con tecnología avanzada, de ella surgen nuevos actores que internacionalizan sus acciones y se infiltran en el sistema social; con estas nuevas características la violencia se expande con fuerza desde mediados de la década de los ochenta, generando –a su vez– el incremento de los hechos delictivos.

La violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras dado su carácter ubicuo, pero tiende a privilegiar el ámbito urbano y fronterizo. Por eso estamos viviendo un proceso de urbanización de la violencia, lo cual –bajo ningún punto de vista– significa que la ciudad sea fuente de violencia por sí misma. Con la urbanización acelerada tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y, que la mayor cantidad de delitos se concentra en las urbes.

Pero así como se distinguen varios tipos de violencias (tradicionales y modernas), existen también distintas formas de entenderlas y concebirlas, de éstas resaltan dos dominantes: una primera de carácter *estructuralista*, en la que la violencia aparece como un epifenómeno de lo social o un reflejo de lo estructural. En otras palabras, la violencia es una expresión o un reflejo de lo que ocurre en la estructura, pudiendo existir corrientes funcionalistas y marxistas.

Y una segunda –que hoy en día tiene mucho peso– entiende la violencia a partir de las llamadas *patologías* o problemas, esta concepción es tributaria de las ciencias médicas y muestra que las disfuncionalidades sociales e individuales conducen a comportamientos sicóticos de las poblaciones o de las personas individuales. En general la población delincuencial es vista como desviada de lo social y las políticas son diseñadas a partir de tratamientos terapéuticos preventivos.

En otras palabras, las dos concepciones dominantes –estructuralista y patológica– conducen a una fetichización de la violencia, porque no contienen la referencia social de los actores, las condiciones sociales de la producción del hecho violento, la situación económica y cultural, entre otros, con lo cual, la violencia termina siendo algo externo a lo social. De allí que, por ejemplo, no se preste atención a la relación de la criminalidad con los medios de comunicación, con la escuela, con los partidos políticos o con instituciones como la policía, el sistema judicial y la iglesia. Por eso se pierde la referencia al conjunto de los actores –directos e indirectos– y se termina descalificando, excluyendo y marginando al delincuente, al extremo de concebirlo como antisocial; es decir, contrario a lo social. Tampoco las violencias deben ser entendidas como un fenómeno individual, es decir, de personas que deciden o se ven en el camino de actuar criminalmente.

De allí que la violencia no puede ser entendida como una patología ni como un reflejo de lo social, sino como una relación histórica particular. La violencia es una forma extrema de relación social que implica imposición, confrontación o eliminación del otro, sea representando a un orden constituido (violencia estatal), como medio de autodefensa, como mecanismo de resolución de conflictos o como expresión contraria a la convivencia social. Siguiendo a Álvaro Guzmán (1994) la violencia debe ser entendida como *el producto de una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación*. En otras palabras, la violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Esta consideración de la violencia como relación social permite, entre otras cosas, entender la organización del delito bajo distintos tipos.

La siguiente pregunta que debemos formularnos es si la violencia tiene causalidad. Si hay pluralidad de violencias esto supondría que hay pluralidad de causas o que a cada causa correspondería un tipo de violencia. Pero este determinismo causal no opera, ya que en algunos lugares unas causas pueden generar un tipo de violencia y, en otros, las mismas causas no producen ningún efecto. Por ejemplo, países con baja presencia institucional del Estado (Bolivia) presentan tasas de violencia mas bajas que países que tienen un Estado más consolidado (Colombia). Del mismo modo, países que tienen producción de narcóticos observan tasas de violencia más bajas (Perú) que países que no la tienen (El Salvador). O países con diversidad étnica (Ecuador) presentan menos violencia que aquellos países con poca complejidad etnográfica (Venezuela).

En el caso de la violencia no se puede establecer una relación mecánica entre causa y efecto, como tampoco se puede determinar que múltiples causas generen varias violencias. Las causalidades únicas o múltiples no operan bajo determinismos unívocos de las violencias y difícilmente explican los procesos que las generan, escondiendo –más bien– las razones y las lógicas por las cuales aparecen y se desarrollan.

Por ejemplo, para el caso que nos ocupa, si la ciudad fuera la causa de la violencia, bastaría con desarrollar una buena política urbana para que desapareciera. Pero así como la ciudad no es causa de la violencia urbana, sí se puede afirmar que la violencia tiene una expresión citadina, que en algunos casos difiere de la violencia, por ejemplo, rural.

Esto significa que la ciudad es más un escenario que una causa de la violencia y que hay una diferencia del tipo de delitos entre el campo y la ciudad, en tanto en el campo hay mayor peso de los delitos contra las personas, la familia y la moral, y en la ciudad, de la violencia contra la propiedad. En la urbe –como escenario de la violencia– se realizan estos hechos violentos, pero no autónomamente porque hay una relación, no de causalidad, que conduce a la formulación de políticas contra la violencia bajo dos perspectivas: desde lo urbano (políticas urbanas) y desde lo propiamente anti-delictivo (políticas de seguridad ciudadana).

También se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de las ciudades y, por tanto, tampoco la magnitud de la violencia urbana está en relación al tamaño de la ciudad.

Entonces: ¿qué es lo que permite afirmar que hay una violencia definida como urbana?; Si hay múltiples violencias ¿Es factible encontrar una específicamente urbana?; ¿Si hay una violencia típicamente urbana, esto supondría la existencia de una violencia típicamente rural?

Por eso es pertinente la pregunta de la pluralidad y la causalidad de las violencias, mas aún en el caso de la violencia urbana.

Ciudad y violencias: una determinación no resuelta

En la década de los años treinta del siglo pasado, Louis Wirth planteaba que *una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos* (1988). Es decir, la ciudad es el espacio de la heterogeneidad por excelencia y, por lo tanto, proclive al conflicto y a la violencia. Sin embargo, la ciudad procesa las diferencias mediante el desarrollo urbano y sus instituciones, con lo cual la conflictividad propia de la heterogeneidad no termina en hechos violentos.

Durante mucho tiempo se pensó que la ciudad era una de las principales causas para la existencia de la violencia, de igual manera que se creyó que la urbanización incrementaba la pobreza. Sin embargo, hoy se hace difícil sostener tal afirmación porque no hay evidencias de este determinismo en la generación de la inseguridad, y porque la ciudad no es ni causa para la violencia ni tampoco un factor de riesgo, porque lo urbano es –más bien– un espacio público de socialización, integración e identidad.

Muestra de que lo urbano no es causa de la violencia es el movimiento inverso existente entre la disminución generalizada de las tasas de urbanización en América Latina y el incremento de las tasas de homicidios. Es decir, mientras las tasas de urbanización bajan, las de homicidios suben, lo cual tampoco significa –bajo ningún punto de vista– que la reducción de la urbanización incrementa la violencia. Desde 1985 hasta ahora, las ritmos de la urbanización de América Latina tienden a reducirse, mientras las tasas de violencia se incrementan. Lo cual indica que, al menos en este caso, no hay una correlación.

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 mantienen tasas de violencias bajas, al menos, comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias, como son: Ecuador y Bolivia, entre otros.

Si nos adentramos en los países de la región tenemos que las ciudades más grandes no son aquellas que tienen las tasas de violencia más elevadas. Ciudad de México no tiene más violencia que Guadalajara; Medellín y Cali tienen más inseguridad que Bogotá; 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 pronunciadas 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 a mayor urbanización mayor será la violencia.

Sin embargo, no se puede desconocer, por un lado, la urbanización de la violencia, en su traslado del campo a la ciudad y el incremento de las magnitud de las ciudades ni, por otro, la diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo. Lo interesante de esta combinación es que en conjunto tienden a formar 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.

Si la ciudad no es una causa de la violencia, ¿No convendría –más bien– hacer un ejercicio metodológico inverso, de pensar el impacto que la violencia produce en la ciudad? Probablemente sea preferible plantearse una entrada metodológica distinta –más útil y real– que parta de la percepción de los efectos de las violencias sobre la ciudad. Y ello, por una doble consideración: por un lado, no se puede desconocer que el incremento de la inseguridad, de pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales conduce a la consideración de la violencia como *uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación* (Echeverri, 1994:14) y, por otro, el incremento de la inseguridad tiende a erosionar la condición de lo público de la ciudad y la cualidad de ciudadanía de su población , así como a disminuir el tiempo y el espacio de la urbe. La restricción del origen y fuente de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana. El incremento de la violencia urbana y la inseguridad ciudadana reducen la calidad de vida de la población y tienden a afectar la esencia de la ciudad: sus posibilidades de socialización. Si partimos de que la ciudad es el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía y para la formación de una identidad colectiva, convendremos que las violencias generan sentimientos contrarios a todo ello.

Pero tampoco se deben 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 de *prevención* que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, ya que todo desconocido se convierte en sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas –que ya son parte del paisaje urbano– o aprendiendo defensa personal.

Cada una de estas acciones de defensa de la población son causa y efecto de un nuevo comportamiento social: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públi-

cos y cívicos, se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la ciudad relega sus características socializadoras y su posibilidad de *civitas*, *polis*, foro y *tianguez*.

Es decir, se pueden encontrar, al menos, cuatro impactos explícitos de la violencia en la ciudad: primero, se reduce el tiempo de la urbe, con lo cual las ciudades de la noche tienden a desaparecer ante la percepción de peligro y se vuelve por tanto prohibitivo salir de la casa pasadas ciertas horas. Segundo, hay una reducción del espacio de la ciudad y en particular del espacio público debido a la sensación de encontrarse al acecho. Las ciudades se hacen cada vez más privadas y domésticas, prueba de ello es la cultura a domicilio que se desarrolla con fuerza: cine en casa, comida en casa y trabajo en casa. En tercer lugar, la ciudad pierde ciudadanía porque genera sentimientos de desamparo y de pérdida del sentido de colectividad, solidaridad y comunidad. Y finalmente, la ciudad comienza a cambiar su estructura. Hoy tenemos barrios autárquicos e inaccesibles, donde sólo pueden entrar personas autorizadas, so pretexto de la seguridad. Se introduce el fraccionamiento como forma más excluyente de segregación, que conduce a la *foraneización* en la población. En otras palabras, es más grave el impacto de la violencia en la ciudad que la ciudad en la violencia; ésta última está acabando con la esencia de la urbe: el tiempo, el espacio, la ciudadanía y la unidad urbana.

Responder a la pregunta sobre si la ciudad es escenario o causa de la violencia, tiene repercusiones en el énfasis de las políticas urbanas y de seguridad. Si la ciudad es una causa de la violencia, la política urbana bastaría para resolver los problemas de inseguridad; sin embargo, en muchas ciudades se han desarrollado muy buenas políticas urbanas que no han logrado reducir o abatir la violencia.

Pero sí hay algunas violencias propias de la ciudad y la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos. Es decir, hay una relación entre ciudad y violencia, pero no de causalidad o determinismo unívoco. Existe es una violencia típicamente urbana, en la que pueden intervenir con resultados positivos las políticas urbanas. Están, por ejemplo, la violencia que introduce el transporte, ya sea por los accidentes o el uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han disminuido en la región, siguen presentándose bajo las formas de transgresión violenta a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no sólo por el emplazamiento citadino de los escenarios, sino también porque hay una vinculación entre las *barras bravas* y las pandillas; las pandillas generan una violencia propia de lo urbano que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, para trasnacionalizarse.

Hay también una violencia vinculada a la convivencia social que se origina en la segregación propia de la ciudad, en la *foraneidad*, que lleva al vandalismo o a la intolerancia.

En consonancia con esta particularidad urbana de la violencia se pueden plantear políticas en la línea de "prevención situacional" para enfrentar un tipo particular de violencia. Con la prevención situacional no se resuelven todos los problemas del tráfico de drogas pero sí ciertas fases del ciclo; también se puede intervenir en algunas formas de la violencia política, tal como ocurrió con la renovación urbana en Paris, a través de las propuestas de Haussman. En otras palabras, las políticas urbanas y la prevención situacional atacan un tipo particular de la violencia, así como lo hacen las políticas dirigidas a la convivencia; en unas y otras el espacio público puede ser un instrumento poderoso para que se encuentren los distintos actores y procesen sus diferencias (Carrión F., 2004b).

Sin duda que las buenas políticas urbanas permiten reducir los índices de violencia objetiva y las tasas de percepción de inseguridad. Es en esta segunda línea, conocida también como violencia subjetiva o de percepción de inseguridad, donde se puede hacer mucho; en ella los espacios públicos, los medios de comunicación, la institucionalidad, la reducción de los delitos frecuentes y menores, pueden jugar un papel importante, incluso en la reducción de la violencia objetiva.

Seguridad ciudadana: ¿del Estado, de las personas o de las ciudades?

Si la violencia, el Estado y la ciudad han cambiado, lo lógico es que las formas de entenderlas (conocimiento) y actuar (políticas) también cambien. Por un lado, hoy en día la violencia dominante no es la violencia tradicional, sino la moderna y, por otro, la ciudad ya no es una forma particular de organización territorial expresada a partir de fronteras sucesivas, sino articulada en red.

Tenemos, entonces, un incremento y transformación de las violencias urbanas que no pueden ser tratadas o reducidas exclusivamente con terapias, control o represión, como se hacía antes. Hoy es necesario ubicarnos en el momento histórico de las políticas de seguridad, porque la seguridad que hoy se plantea no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría.

La seguridad, entendida como *seguridad nacional* tenía como objeto central la soberanía del Estado nacional y su política era la defensa de la integridad territorial frente a un enemigo externo. La institucionalidad que asumía esta política eran las fuerzas armadas y los ministerios de de-

fensa. Después se desarrolló la llamada *seguridad pública* que tenía como objetivo mantener el orden público y su política estaba dirigida hacia la eliminación del llamado enemigo interno. El marco institucional estaba compuesto principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia).

Hoy estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana*, donde el objeto es la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales. En este caso, el garante del respeto al derecho y al deber de las personas es el Estado. La política es asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de transición hacia la constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

Así tenemos que la seguridad ciudadana es abordada desde una doble óptica interrelacionada que proviene de la reforma del Estado, vía su descentralización y modernización. En el primer caso se aprecia una nueva relación *local-nacional* que conduce, por ejemplo, al surgimiento de múltiples policías (nacionales y locales) y a un mayor protagonismo de los municipios; y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones *público-privadas*. En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (policía y justicia) y con la reforma al poder público (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el primero tiene un nuevo rol: garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida; es decir de la ciudadanía, como primera forma de participación en la ciudad para el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

Las políticas de seguridad ciudadana son elaboradas desde una perspectiva nacional, como lo hace Chile con las propuestas de Carabineros alrededor del Plan Cuadrante o de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, con Comuna Segura. O También desde la perspectiva local, donde el caso de Bogotá es particularmente representativo, debido a que durante doce años se planteó una política urbana global que redujo notablemente las tasas de violencias: los homicidios pasaron de más de 80 por cien mil habitantes a alrededor de 22. No hay en América Latina una ciudad que haya tenido tan importante disminución de la violencia, lo cual confirma que una buena propuesta de política urbana sí permite definir una política de seguridad exitosa.

La otra propuesta es la de Cali, pero con una entrada distinta, ahí se puso énfasis en una política explícita de seguridad ciudadana que se convirtió en la política general para la ciudad. El proyecto se denominó Desepaz

(Desarrollo, Seguridad y Paz) y durante el periodo que funcionó logró reducir de 125 homicidios a alrededor de 80 por cien mil habitantes. Desgraciadamente con la salida del Alcalde Rodrigo Guerrero, la propuesta se vino abajo y las tasas recuperaron sus niveles históricos. Esta experiencia nos muestra la necesidad de la continuidad y de políticas de largo plazo.

Las políticas: del control a la seguridad ciudadana

En general se puede afirmar que el enfoque tradicional para enfrentar la inseguridad está asociado al concepto de seguridad pública, donde se ve a la violencia como un problema de orden público que erosiona las instituciones estatales y donde estos actos son ejecutados por un enemigo interno. De allí que el esquema central de la política de seguridad se defina por la trilogía: policía-justicia-cárcel como piedras angulares dominantes.

En otras palabras, las políticas hegemónicas son de *represión o control* –la policía, la justicia y el sistema carcelario–; de *privatización o seguridad privada* (seguros, guardianía privada, porte de armas) inscritas en la vía mercantil; y las llamadas *políticas preventivas*, como si fueran originarias de matrices conceptuales distintas. Frente a ellas emergen propuestas innovadoras vinculadas con las corrientes de la denominada *seguridad ciudadana*, en el marco de un nuevo contexto histórico de la sociedad mundial que busca, en última instancia, redefinir la relación entre las instituciones gubernamentales y la población.

El salto a la seguridad ciudadana no es un acto exclusivamente voluntarista de política pública sino un cambio histórico en los procesos sociales, que conduce a una transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es decir, la seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, un cambio estructural en esa relación.

Esta mutación ocurre al momento en que se entra en una nueva lógica; esto es, cuando queda atrás la guerra fría y se estructura el Estado social de derecho bajo formas democráticas. En este momento lógicamente el tema de la protección estatal ya no se centre en sí mismo, esto es, en el mantenimiento del orden público, sino que se desplace hacia la ciudadanía. En el primer caso opera la lógica del enemigo interno edificada bajo la guerra fría y, en el caso de la seguridad ciudadana la lógica de la necesidad del mantenimiento de los derechos y de las libertades de la ciudadanía.

Históricamente la seguridad ciudadana nace en España con el fin de la dictadura franquista y la aprobación de la Constitución en el año de 1978. Desde allí se podría afirmar que éste nacimiento y aporte español le otorga la carta de originalidad a Europa. En América Latina, con la extinción de las

dictaduras a principios de la década de los ochenta del siglo anterior, ocurre lo mismo; a partir de ahí empiezan a producirse signos alentadores en la transformación estatal que conducen a la disyuntiva de la seguridad ciudadana: o más seguridad (control y privatización) o más democracia (derechos y libertades); esto es, dentro del concepto de seguridad ciudadana a cuál componente se le asigna mas importancia: a la seguridad (Colombia) o a la ciudadanía (Bogotá).

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y defiende. Se refiere al reconocimiento de los derechos de los otros (la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero entendido como disuasión. La seguridad ciudadana protege a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho donde la libertad del "respeto al derecho ajeno" es legal, legítima y democrática. En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

En este proceso hay actores institucionales y sociales que deben redefinir sus funciones y otros, por el contrario, asumir nuevas atribuciones. De allí que tengamos necesariamente una disminución del peso asignado, por ejemplo, a las policías nacionales y al sistema de justicia, como elementos centrales de la seguridad pública; y como contrapartida el traspaso de algunas de sus competencias a instituciones como los municipios y la ciudadanía, que empiezan a tener roles cada vez más significativos. La misma policía debe redefinir su función intentando vincularse más a la población (policía comunitaria), especializándose (el peso de la inteligencia por sobre la represión), descentralizándose (policías municipales), entre otros.

De allí que hoy en día tengamos un cruce de instituciones nacionales y locales que tendencialmente mantienen un movimiento contradictorio de dirección hacia lo local (municipalización) y hacia lo supranacional (internacional). Mientras Europa está en un proceso de consolidación de los dos ámbitos con, por un lado, el fortalecimiento de las políticas locales (modelo de Barcelona) y, por el otro, desde lo supranacional, con las entidades desarrolladas en el marco de la Unión Europea (Foro Europeo de Seguridad Urbana, nacido en 1992). En cambio en América Latina todavía se está en una situación precaria donde lo internacional sólo aparece a través de convenios interinstitucionales por sectores, y sólo algunas ciudades y municipios generan propuestas interesantes de seguridad ciudadana. El nivel nacional está prácticamente ausente en este campo.

Es importante resaltar que en el ámbito local europeo hay una tradición interesante de seguridad ciudadana, en tanto que existen casos de excepción y recientes en Latinoamérica que aún no terminan por configurar una tendencia general. Y es que en América Latina este quiebre no tiene más de diez años mientras en Europa se presenta hace casi el doble de tiempo.

Conclusiones

- La violencia viene de la desigualdad social y económica, así como de la reforma del Estado, impulsada en la región desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado: las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana están ancladas en los procesos de privatización de la policía, justicia y cárcel. En otras palabras, la violencia se incuba en la combinación de la conflictividad social propia de la sociedad civil y en el desplazamiento de la responsabilidad por la seguridad ciudadana desde la esfera pública hacia la ciudadanía, lo cual significa una delegación a los propios individuos. Participación para los pobres y privatización para los ricos.

- Es necesario articular políticas internacionales con nacionales y locales, porque la inseguridad requiere de medidas nacionales e internacionales que se sientan localmente, debido a que la inseguridad ha logrado construir un escenario mundial de expresión. Si la nueva violencia es una violencia internacional hay que enfrentarla en ese ámbito. Se requiere una política internacional porque la violencia no reconoce fronteras. Las policías en América Latina han sido las primeras en entenderlo, pero faltan otros actores que se inserten en este proceso.

- Son necesarias políticas nacionales: en América Latina es preciso discutir los presupuestos nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, 14.2 por ciento del PIB de la región se pierde por violencia, una cifra exorbitante y, sin embargo, no tenemos una política económica que haga énfasis en ese aspecto. Por eso, una buena política de seguridad permitirá tener una buena política económica: se reducen gastos innecesarios y se dirigen hacia la política social con lo cual la prevención se garantiza.

- Se requieren políticas locales: no hay un solo país en América Latina que haya bajado las tasas de homicidios desde 1985, pero sí tenemos algunas ciudades que lo han hecho y de manera notable.

- Con las políticas de seguridad ciudadana hay que asignar más peso a la condición de ciudadanía que a la seguridad; esto es, se debe revertir la ecuación o *des-segurizar* la seguridad, fortaleciendo la ciudadanía y el marco institucional donde se despliega. Cada vez es más evidente que se requieren menos políticas de seguridad y más políticas de construcción de ciudadanía, porque si la seguridad ciudadana lo que busca es la tolerancia y la convivencia entre las personas, y el Estado es el garante de esa condición, lo que necesitamos construir son instituciones sólidas, policía legítima, sistema judicial capaz de procesar los conflictos, una sociedad civil organizada, medios de comunicación que no vivan del *rating*.

- Si los costos de la violencia son tan altos, una buena política de seguridad ciudadana debería conducir a un presupuesto nacional que la considere en su justa dimensión. Entonces una buena política económica es una buena política de seguridad ciudadana, una buena política de seguridad ciudadana es una buena política económica.

- Los países que tienen las más altas tasas de inseguridad son los que invierten los mayores recursos en seguridad: Colombia, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, los países que tienen las tasas más bajas de inseguridad son aquellos que invierten más en políticas sociales: Costa Rica, Chile y Uruguay.

Bibliografía

Acero, Hugo, "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001", en Fernando Carrión, comp., *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, FLACSO / Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2002, pp. 451–474.

Alcaldía de Cali, "Desepaz: Lo que estamos haciendo por su seguridad", 1994.

Báez, Edwin, *Seguridad lex*, Quito, 2002.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, "Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana", Washington D.C., mimeo., 1996.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter, *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Washington D.C., FLACSO, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Camacho Guizado, Álvaro, *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional, 1994.

Camacho Guizado, Álvaro y A. Guzmán Barney, *Colombia: Ciudad y violencia*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1990.

Carrión, Fernando, "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", *Ecuador Debate*, 1995.

Carrión, Fernando, comp., *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, FLACSO / Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2002.

Carrión, Fernando, "El espacio público: punto de partida para la alteridad", mimeo., Quito, Ecuador, 2004a.

———, "Pobres las ciudades de Pobres", mimeo., La Paz, Bolivia, 2004b.

Carrión, Fernando y Manuel Dammert, *Economía política de la seguridad ciudadana*, Quito, FLACSO / MMQ, 2009.

Castells, Manuel, *La era de la información*, Barcelona, Siglo XXI, 1999.

Concha Eastman, A., Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.

Dammert, Lucía, "De la seguridad pública a la seguridad ciudadana", en Oswaldo Jarrín, comp., *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO / Esquel, 2004.

Desepaz, "Estrategias para enfrentar la inseguridad y la violencia", ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

Echeverri, Oscar, "La violencia: ubicua, elusiva, prevenible", en A. Concha Eastman, Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.

Gaitán, Fernando y Jairo Díaz, "La violencia Colombiana: algunos elementos explicativos", Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.

Guerrero, Rodrigo, "Cali's innovative Approach to Urban Violence", *The Urban Age*, vol. 1, núm. 4, 1993.

Guzmán, Alvaro, "Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación", Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

———, "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana", en A. Concha Eastman, Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.

Londoño de la Cuesta, Juan Luis, Alejandro Gaviria Trujillo y Rodrigo Guerrero, *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

OPS, Organización Panamericana de la Salud, "Salud y violencia: Plan de Acción Regional", (Dto. PAHO/HPP/CIPS/), 1997.

———, *Las condiciones de salud en las Américas*, vol. I y II, Washington, Organización Panamericana de la Salud, OPS, 1998.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa Nacional de Rehabilitación PNR, *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*, Bogotá, PNUD, 1995.

Ratinoff, Luis, "Delincuencia y paz ciudadana", en Banco Interamericano de Desarrollo BID, comp., *Hacia un enfoque integrado de ética, violencia y seguridad ciudadana: Encuentro de reflexión*, Washington, BID, 1996.

Región-Medellín, Corporación, "Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales", Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

Rubio, Mauricio, "Economía Política del Crimen: crimen y crecimiento en Colombia", mimeo., 1996.

Sassen, Saskia, "Las ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en Patricio Navia y Marc Zimmerman, comps., *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, México, Siglo XXI, 2004.

Wirth, Louis, *El urbanismo como modo de vida*, México, UNAM, 1988.