

**ENAC**  
Faculté  
de l'Environnement  
Naturel, Architectural  
et Construit

**INTER**  
Institut  
du développement  
territorial

**LaSUR**  
Laboratoire de  
sociologie urbaine

 Generalitat de Catalunya  
**Departament  
d'Interior**



RED CONVIVAL



## **POLITICAS URBANAS Y CONVIVENCIA EN CIUDADES DE AMERICA LATINA** HACIA UNA GESTION INTEGRAL DE LA CIUDAD

CHARLOTTE BOISTEAU (Dir.)  
CLARA XIFRA (CoI.)

Cahier du LaSUR 11 Cahier de la Coopération 4

**Cooperation@epfl**  
Chaire UNESCO en technologies  
pour le développement  
Vice-Présidence pour les  
Relations Internationales

**Cahier du LaSUR 11  
Cahier de la Coopération 4**

Cahier du LaSUR 11 - Cahier de la Coopération 4  
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne  
Faculté de l'Environnement Naturel, Architectural et Construit  
charlotte.boisteau@epfl.ch  
cooperation @epfl.ch  
ENAC - Impressum  
Agosto 2007  
Photo de couverture :  
*Area ambiental, Bogota, Colombia*

## **Primer encuentro del Comité de Desarrollo de la Red Políticas Urbanas y Convivencia en las Ciudades de América Latina (CONVIVAL), Barcelona, 23-24 de Enero 2007**

### **Dirección: Charlotte Boisteau (LaSUR-EPFL)**

Charlotte Boisteau es coordinadora del Proyecto “Violencias Urbanas y Políticas de Seguridad. Prácticas públicas y privadas en la securización del espacio urbano. Los casos de Barcelona y Bogotá». Socióloga y politóloga, especializada en relaciones internacionales y estudios del desarrollo, actualmente trabaja en su tesis doctoral sobre “Violencias y transformaciones urbanas. Políticas públicas, estrategias privadas y acciones comunitarias para la securización del espacio urbano”, bajo la dirección de Vincent Kaufmann y de Yves Pedrazzini del Laboratorio de Sociología Urbana de la Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne. Desde hace varios años trabaja en temáticas sobre la violencia urbana y políticas de seguridad, en particular en Sudáfrica, Colombia y España. Contacto: charlotte.boisteau@epfl.ch

### **Agradecimientos**

A Jean-Claude Bolay (Director de la Cooperación, Vicepresidencia de Relaciones Internacionales EPFL); Jordi Borja (Director Máster Políticas y Proyectos Urbanos, Universitat de Barcelona); Nelsa Curbelo (Directora Ser Paz, Ecuador); Charlotte Diez (Programa de Cooperación Descentralizada, UNITAR); Carlos González Zorrilla (Director del CIFAL Barcelona); Fernando Guzmán Rodríguez (Consultor, Bogota); Josep Maria Lahosa (Director del Servicio de Prevención del Ayuntamiento de Barcelona); Claudia Laub (Presidente El Ágora, Argentina); Jaime Lerner (Ex alcalde de Curitiba); Michel Marcus (Director Ejecutivo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana); Antanas Mockus (Ex alcalde de Bogotá); Hélène Rivière d’Arc (Investigadora CREDAL-CNRS); Franz Vanderschueren (Investigador Universidad Alberto Hurtado de Chile y Ex coordinador del programa Ciudades Más Seguras, ONU HABITAT); Clara Xifra i Quintana (Proyecto Red CONVIVAL, CIFAL Barcelona-UNITAR).

Barcelona,  
1 de agosto 2007



## ÍNDICE

<b>PREFACIO</b> .....	5
RED CONVIVAL: DISEÑO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y ACCESO A LOS SERVICIOS PARA UNA MEJOR CONVIVENCIA EN LAS CIUDADES .....	5
CARLOS GONZÁLEZ ZORRILLA .....	5
CHARLOTTE DIEZ .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
VIOLENCIAS Y TRANSFORMACIONES URBANAS: UN DESAFÍO PARA LAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA.....	7
CHARLOTTE BOISTEAU .....	7
<b>BOGOTÁ Y CURITIBA: ¿MODELOS DE GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y PARTICIPATIVA?</b> .....	15
SEGURIDAD Y CIUDADANÍA: LA EXPERIENCIA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ .....	17
ANTANAS MOCKUS.....	17
LA CIUDAD COMO AGENTE DE TRANSFORMACIÓN: EL EJEMPLO DE CURITIBA .....	27
JAIME LERNER.....	27
<b>SEGURIDAD URBANA Y HUMANA</b> .....	37
LUGARES DE INSEGURIDAD .....	39
MICHEL MARCUS .....	39
GOBERNAR LA CIUDAD A TRAVÉS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL CASO DE BOGOTÁ .....	41
FERNANDO GUZMÁN RODRÍGUEZ .....	41
ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA .....	47
FRANZ VANDERSCHUEREN.....	47
<b>SERVICIOS PARA LA CONVIVENCIA EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS</b> .....	53
ESPACIOS PÚBLICOS Y SERVICIOS URBANOS SEGUROS.....	55
JORDI BORJA .....	55
DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA/PRIVADA EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA.....	63
HÉLÈNE RIVIÈRE D'ARC .....	63
OCUPAR EL ESPACIO PÚBLICO PARA TRANSFORMARLO. EL ÁGORA: LA SOCIEDAD CIVIL POR EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD EN ARGENTINA .....	67
CLAUDIA LAUB.....	67
<b>CONCLUSIONES</b> .....	73
JEAN-CLAUDE BOLAY .....	75
<b>ANEXOS</b> .....	83
ESTUDIO DE CASO DE BARRIO DE PAZ EN GUAYAQUIL .....	85
NELSA CURBELO.....	85
LAS “BUENAS PRÁCTICAS” EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA .....	91
ENTREVISTA JAIME LERNER – ANTANAS MOCKUS (TRANSCRIPCIÓN) .....	101
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	117



## Prefacio

### **Red Convival: diseño de los espacios públicos y acceso a los servicios para una mejor convivencia en las ciudades**

**Carlos González Zorrilla**  
Director del CIFAL Barcelona

**Charlotte Diez**  
Administradora de Programa, UNITAR

El libro que se presenta a continuación constituye el primer documento conceptual que aborda la temática y la problemática de la Red CONVIVAL, “Políticas Urbanas y Convivencia en las ciudades de América Latina” desde una perspectiva interdisciplinaria. Antes de dar paso a la aproximación de los rasgos principales de la red, parece pertinente hacer memoria sobre su creación.

La red nace a iniciativa del Centro Internacional de Formación para las Autoridades y Agentes Locales, CIFAL Barcelona. El centro es fruto de un acuerdo entre el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya y el Instituto de Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) con el objetivo de promover la cooperación en materia de seguridad y convivencia en los espacios urbanos. En este marco se iniciaron los trabajos, junto con el asesoramiento científico de la École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), para la constitución de la red. En un espíritu de diálogo multidisciplinar, varios sectores proponen sumir su *expertise* a los trabajos de la red, incluso la empresa VEOLIA Environnement, dedicada, junto a las Naciones Unidas, a mejorar la calidad de vida en las ciudades. De este modo, en enero de 2007 se celebró en Barcelona la primera reunión del comité de desarrollo de la red, formada por representantes de instituciones públicas, académicas, organizaciones de la sociedad civil y del ámbito privado de países europeos y latinoamericanos con la intención de poner las bases de la red y abordar la problemática desde una perspectiva interactorial e intersectorial.

En un contexto de urbanización creciente, la red CONVIVAL pretende dar respuesta a una cuestión fundamental desde una perspectiva que no se ha profundizado hasta el momento ¿el diseño y uso de los espacios y el acceso a los servicios logran generar convivencia?

Sin más preámbulos, ya, se presenta la red CONVIVAL, que pretende desarrollarse a través de una investigación-acción. Es decir, una investigación científica en la que la ciencia se expone en permanencia a las realidades sobre el terreno y a sus actores. Las hipótesis de trabajo para desarrollarla son tres:

1. La mejora de los servicios públicos en los barrios disminuye la inseguridad y favorece la convivencia.
2. Los espacios, el acceso a equipamientos, los modos de hábitat y de movilidad pueden generar desigualdad y segregación. De este modo, los ciudadanos no pueden beneficiarse de las mismas oportunidades ni tienen la misma capacidad de resiliencia frente a ello.
3. La participación conjunta de los actores públicos, privados y comunitarios es necesaria para diseñar nuevas políticas urbanas que respondan a las demandas de seguridad de los ciudadanos.

Siendo conscientes de estas cuestiones, es necesario plantear los objetivos principales para fomentar la mejora de la convivencia en las ciudades de América Latina desde esta nueva perspectiva. En primer lugar, la red CONVIVAL promoverá una cultura de convivencia a través de políticas públicas interactoriales e intersectoriales; en segundo lugar se identificarán a los actores de las ciudades que deberían participar en las políticas urbanas que tienen un impacto en la convivencia así como sus modos de intervención.

A través de sus componentes de investigación y de formación, la red buscará fortalecer la capacidad de diagnóstico de las problemáticas locales en la definición de políticas públicas y fortalecer, también, la capacidad de acción de los responsables públicos en materia de gestión de la convivencia

El proyecto dará lugar a una contribución científica de importancia y de calidad gracias a un enfoque intersectorial y participativo de la seguridad y la planificación urbana. Este enfoque participativo implica a todos los actores del proceso de urbanización: actores públicos, privados y comunitarios. La red, que integrarán gobiernos locales así como ONGs, universidades y operadores de servicios públicos o privados, también pretende desarrollar una plataforma virtual de trabajo con el objetivo de apoyar los responsables públicos en su toma de decisión. Esta herramienta, conjugada con talleres de formación presenciales, permitirá la adaptación y la renovación de las “buenas” prácticas identificadas y compartidas y, a través de la identificación de las “malas prácticas”, permitirá evitar la repetición o la reproducción de errores.

Poner todos estos elementos en funcionamiento no es tarea fácil, por lo que se hace imprescindible disponer de una metodología adecuada a la complejidad de la red. Se trata de trabajar elaborando un estudio global y comparativo de fenómenos locales urbanos a través de la micro-caracterización; promover un diálogo interdisciplinario - profesionales de la seguridad, urbanistas, ingenieros, arquitectos, ambientalistas, sociólogos, juristas, economistas, psicólogos etc. - para construir juntos unas ciudades más seguras e inclusivas; e intercambiar conocimientos y prácticas urbanas entre actores locales del sector público, privado y comunitario.

Con todo esto, el lector habrá podido hacerse una idea sobre el documento que tiene entre manos. Para terminar, cabe decir que la publicación no pretende hacer un análisis exhaustivo de la situación en las ciudades de América Latina en referencia a las temáticas de la Red, sino que más bien pretende reflejar la riqueza de los debates llevados a cabo durante estos días y dar a conocer un nuevo modo de abordar la gestión de la ciudad de manera transversal para una mejora de la convivencia. A través de las diferentes voces de los miembros que han colaborado en esta publicación se espera que este documento sirva como herramienta de base para los futuros trabajos e intercambios de la Red CONVIVAL.



## Introducción

### Violencias y transformaciones urbanas: un desafío para las ciudades en América Latina

Charlotte Boisteau  
Consultora UNITAR-CIFAL

En tiempos de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, abundan y están en constante progresión los programas informáticos y los videojuegos que permiten construir su propia ciudad, gestionar las políticas públicas, construir su propio edificio, proponer el diseño interior de su vivienda... Esta situación no hace más que enfatizar hasta qué punto la ciudad de hoy constituye un juego y un desafío al ser concebida bajo un ángulo de dominancia morfológica.

Actualmente, más de la mitad de la población mundial está urbanizada y una quinta parte vive en ciudades de uno a cinco millones de habitantes. Las "meta-ciudades" (conurbaciones de más de 20 millones de habitantes) se multiplican, en particular en Latinoamérica y se enfrentan a "mega-situaciones". Según Jaime Lerner, ex alcalde de Curitiba y ex gobernador del Estado de Paraná "la mega ciudad necesita mega infraestructuras para afrontar los problemas causados por su mega situación".

A través de la Red CONVIVAL (Políticas Urbanas y Convivencia en las Ciudades de América Latina) quisiéramos plantear, no sólo los diferentes problemas subyacentes a esta urbanización galopante, sino también una cuestión fundamental: ¿quién decide la forma y el contenido de las ciudades?

El poder político y las decisiones públicas tejen el paisaje urbano y pesan, sin lugar a dudas, sobre la forma de la ciudad. La monumentalidad y las infraestructuras responden y corresponden a las formas de poder, son representativas de las aptitudes de los diferentes actores que conforman la ciudad. Entonces, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de participación? Es necesario identificar a los actores que deberían participar en la creación de los espacios urbanos, así como sus modos de intervención.

Por la forma también pueden distinguirse los enfrentamientos, los conflictos, los actores dominantes y dominados de las comunidades urbanas contemporáneas. Quisiéramos, entonces, interpretar el desorden urbano en la realización de la forma urbana, considerando tanto sus infraestructuras como la utilización o la apropiación de su espacio público.

En este contexto, para entender las fuerzas de las resistencias a nivel local, queremos relacionar el ámbito del urbanismo y de la seguridad. Las políticas de urbanismo parecen definir la seguridad y la seguridad parece orientar, cada vez más, las políticas urbanísticas. Pero estos mecanismos son todavía poco conocidos y los campos de acción pública están muy poco interrelacionados. Algunas preguntas siguen sin respuesta. Todavía nadie ha hecho un balance de lo que funciona, es decir, de lo que genera convivencia y cohesión; y de lo que no funciona, en otras palabras, de lo que genera exclusión.

Nuestra reflexión se basa en los planteamientos de los miembros que constituyen el Comité de Desarrollo de la red CONVIVAL y que nos presentaron sus conocimientos tanto académicos como de expertos locales en una mesa de trabajo que organizamos en enero pasado, en Barcelona. Las ponencias están, a continuación, presentadas.

No pretendemos aquí dar respuesta a todos los dilemas que planteamos entorno a la convivencia en los espacios públicos y sus relaciones con los servicios urbanos públicos, sino subrayar la importancia de tratar el tema para responder al desafío que constituye la seguridad urbana para los poderes locales. A través de la misma dinámica de la Red se profundizará en estos temas, apoyando a los gestores locales en base de investigación y de la formación.

## Seguridad urbana y humana

Con la urbanización han aparecido nuevas formas de pobreza y desigualdades. Los lugares de vida y los modos de hábitat – barrios centrales o periféricos, polígonos de viviendas o *favelas* – reflejan e inducen la desigualdad entre los ciudadanos que no tienen las mismas oportunidades, no se enfrentan a los mismos riesgos ni tienen las mismas capacidades de resiliencia (capital social, financiero, redes...) frente a ellos. Así, según Lerner “Hay que actuar sobre las causas pero también sobre los efectos de los problemas urbanos. Si se evitan las causas, se resuelven los efectos negativos”.

Por lo tanto, y aunque el fenómeno de las violencias urbanas y el sentimiento de inseguridad inducido se encuentren en el centro de las dinámicas urbanas contemporáneas, es imposible encontrar soluciones a los problemas de delincuencia sin tener en cuenta los problemas económicos, sociales o educativos. También es indispensable tratar las maneras de vivir, de alojarse y de desplazarse en la ciudad. Como lo afirma Franz Vanderschueren, creador del Programa *Safer Cities* de ONU-HABITAT, “la seguridad es transversal a varios servicios y políticas urbanas”.

La seguridad urbana no puede ser real sin que, antes, no se haya construido una sociedad justa que impida cualquier forma de exclusión y asegure, especialmente, el acceso a los servicios esenciales y a los espacios públicos. Tal y como lo subraya el urbanista Jordi Borja, “El espacio público es ordenador, articulador, estructurador y mecanismo de redistribución e integración social, creador de centralidades, de movibilidades, de accesibilidades”.

Sin embargo hoy en día hemos entrado en una época en la que las decisiones urbanísticas, políticas, económicas y sociales se toman bajo la influencia del miedo: un miedo más creado que real, un miedo colectivo que influye en las decisiones de planificación y moldea, por mucho tiempo, los lugares dónde vivimos, dónde trabajamos, las plazas y parques dónde nos divertimos, las calles por dónde circulamos. Pero, como afirma Jordi Borja si “los miedos urbanos tienen bases objetivas, no siempre están causados por hechos delictivos”. El dilema se plantea porque este miedo tiene consecuencias muy negativas y nefastas para una gran mayoría de la población estigmatizada: “De manera sistemática, asociamos espacio pobre y espacio público utilizado por los pobres a espacio de riesgo y al aumento de la criminalidad” (Rivière d’Arc). Si los pobres son a menudo, en el Sur, identificados como potenciales agresores; en el Norte, se estigmatizan más fácilmente los colectivos sociales, o sea, cualquier persona (de preferencia joven, masculina, emigrada) que pudiera tener un sentimiento de pertenencia a un grupo social, cultural, religioso o económico. Lo que empuja Borja a exclamarse que la estigmatización de los colectivos sociales está inducida por una “psicopatología colectiva de la sociedad (...) Criminalizar a colectivos sociales es un crimen de estado” (Borja).

Entonces, ¿Cómo interpretar las acciones violentas o delincuenciales y mantener políticas de seguridad?

Según Antanas Mockus, filósofo y matemático, ex alcalde de Bogotá, “La seguridad es un concepto movilizador que pone en juego emociones básicas (...) Se puede ampliar el concepto (seguridad humana) o restringirlo (convivencia ciudadana)”. Con el aval de todos los miembros del Comité de Desarrollo, en la Red CONVIVAL se ha decidido ampliar el concepto de Seguridad hacia la seguridad humana entendida como gestión integral de las necesidades básicas que permiten protegerse frente a los riesgos inducidos por las mega-situaciones metropolitanas. Porque, como nos dijo la investigadora francesa del Centro de Estudios sobre América Latina, Hélène Rivière d’Arc “existen estudios que muestran que el miedo a los riesgos (de todos tipos) ocupa un segundo lugar si se compara con la inseguridad material basada en el acceso a la vivienda y al trabajo”. Y, añade Vanderschueren, “el miedo que es cristizador de un conjunto de temores” puede ser instrumentalizado, por ejemplo por los medios de comunicación al servicio de campañas electorales.

De este modo, la Red CONVIVAL trabajará a través de una metodología de investigación-acción participativa con tal de verificar nuestra hipótesis de trabajo según la cual, el mejoramiento de las infraestructuras y del uso de los servicios y de los espacios públicos urbanos contribuyen al mejoramiento de la convivencia en las ciudades.

## **La participación en la seguridad pública: retos y desafíos**

Para responder a la demanda de seguridad de los ciudadanos, medios públicos, privados y comunitarios se ponen a disposición de las nuevas políticas urbanas de las grandes metrópolis.

Si consideramos las políticas públicas de seguridad, constatamos una dualización de las líneas estratégicas de acción entre la prevención y la represión aunque de manera bastante generalizada en América Latina la cultura de prevención se plantea, como lo indica Franz Vanderschueren, como una nueva cultura cívica.

En efecto, las políticas locales se consideran cada vez más preventivas y pretenden hacer del ciudadano un actor central de sus estrategias de intervención y de mantenimiento del orden. La semántica preventiva valoriza el “bienestar”, el “convivir”, la “cultura democrática ciudadana”, el “civismo”, etc. La comunidad - en el sentido de un grupo de individuos que comparten un proyecto común, un territorio común o un interés común - se ha convertido en el elemento central de las políticas públicas de seguridad. Así, la mayoría de los miembros del Comité de Desarrollo de la Red, definieron la participación como el principio prioritario y necesario de cualquier política preventiva:

- Para la creación de una voluntad colectiva, para que la causa sea compartida a través de un principio de corresponsabilidad entre el Gobierno, el sector privado, las asociaciones y los ciudadanos (Lerner)
- Para una concepción y gestión del espacio público de forma participativa: indicador de la calidad de las democracias (Borja)
- Para una concepción de la seguridad como un bien común: coproducida por distintos actores públicos y privados (...) Producción y gestión asociada entre el estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (Laub)

Sin embargo, parece que muchas veces confundimos o asociamos prevención y participación, participación y corresponsabilidad o corresponsabilidad e intersectorialidad. Así es que las políticas públicas, aunque represivas, se legitimicen bajo las acciones comunitarias y los conceptos de prevención y de corresponsabilidad. Es lo que conduce Mockus a escribir que “la corresponsabilidad es mucho más que la cooperación con la justicia”. Se trata más de autorregularse, es decir, de manejar su propia conciencia y de regular a los demás para un control social y cultural mutuo (Mockus). Entonces, para Mockus, con el que compartimos el punto de vista, la participación ciudadana se hace “a través de la comunicación y de la expresión simbólica”, lo que es muy diferente del principio de corresponsabilidad detrás del que se esconde el debilitamiento de las instituciones legales de control.

Entonces, el principio weberiano de monopolio de la violencia legítima por parte del estado, está ya totalmente caducado, a causa del reconocimiento - implícito - de las autoridades, ya sean nacionales o locales. Aunque Vanderschueren admite que éste monopolio se combate “a veces en nombre de la privatización”, no compartimos su idea según la que la visión weberiana sigue siendo la ideología dominante. Sin embargo puede comprenderse su argumento si se tiene en cuenta que se basa en Chile, dónde la ideología represiva sigue a la orden del día, en especial a nivel nacional. De hecho, los poderes locales no parecen haber adquirido mucha independencia y los procesos de descentralización suscitan todavía poco interés.

Sin embargo, en la mayoría de países latinoamericanos y europeos, el análisis de los últimos 30 años revela un cambio de paradigma en las políticas públicas. Se caracteriza principalmente por la interpelación a las comunidades para que participen en la redefinición de las políticas públicas, desestructuradas, en muchas áreas. Pero la nueva semántica (prevención, civismo, etc.) puede esconder los principios de una “guerra preventiva” (expresión de Jordi Borja) del Estado contra el crimen y la delincuencia, eufemismo que pone en peligro el derecho ciudadano y democrático de utilización del espacio público y de libre expresión.

Además, los programas de prevención comunitaria no gozan siempre del mismo éxito. En ciertas condiciones pueden llegar a legitimizar la acción de grupos armados (como es el caso de los paramilitares en Colombia) o la constitución de comunidades cerradas (*gated communities*), cambiando la fisonomía de las ciudades. Hay que tener en cuenta que los valores comunitarios no son buenos por naturaleza: una comunidad puede vehicular tanto los valores de una sociedad democrática y protectora de los derechos humanos como vehicular una ideología totalitaria llevándola a acciones desastrosas.

## Políticas públicas de la ciudad: por un espacio público seguro y no securitario

El lenguaje morfológico de la ciudad es dictado por los políticos, los profesionales o los tecnócratas que conciben la ciudad como una entidad global, globalizada, pero no necesariamente globalizante - en el sentido de la ciudad inclusiva, e incluso a veces al precio de la exclusividad. Urbanistas, ingenieros y arquitectos ponen en práctica el lenguaje político y es entonces cuando la ciudad puede interpretarse como una monumentalidad politizada.

Sin embargo, los tecnócratas conciben la ciudad según el espacio-tiempo en el que se desarrolla, traducido a través de las ideologías que le corresponden. En nuestro espacio-tiempo "post-moderno", le corresponde el léxico del orden urbano, de la seguridad o de la convivencia.

Pero, desde siempre, la seguridad ha sido el leitmotiv de las políticas urbanísticas. Todas las ciudades, desde la ciudad de Platón hasta la ciudad Disney, pasando por las ciudadelas de Vauban o las grandes avenidas de Haussmann, han priorizado una arquitectura securitaria y de defensa, curioso nombre desde luego, de la zona empresarial en París.

El discurso público siempre pone énfasis en el ordenamiento del espacio urbano por y para el control. El fondo está impregnado de una ideología securitaria, lo que conduce a Antanas Mockus a advertirnos de los riesgos de tales políticas urbanas: "no hay espacio para la seguridad por la seguridad".

A menudo los planificadores intentan definir las cualidades del espacio público como "bueno", aquél en el que las prácticas sociales serían también buenas, al ser el resultado de una planificación urbanística y arquitectónica adecuada.

La Ordenanza del Civismo (término muy moralizador y subjetivo) aplicada a finales de 2005 en Barcelona constituye un buen ejemplo de ello: se piense poder y tener que educar a la gente para que no hagan sus necesidades en la calle o para que no paseen borrachos en ella. Se sanciona también la práctica del *skateboard* y del *graffiti*, que se ponen al mismo nivel que la prostitución. De este modo es peligroso hablar de civismo como principio organizador, no sólo de la vida social en el espacio público sino también de la forma y de la materia de este espacio público que las autoridades quieren moralizar. Al contrario, el espacio público, precisamente por ser público tendría que permitir una infinidad de comportamientos (por lo menos potencialmente) así como una variedad de individuos susceptibles de ser los usuarios de este espacio. Así, Jordi Borja denuncia las lógicas perversas de la ordenanza denunciando su funcionamiento basado en la delación promovida como un acto de civismo. Para Borja, el ayuntamiento de Barcelona promueve un "derecho ciudadano a no ver", mientras que el espacio público debería ser "el espacio de la continuidad y de la diferenciación; la representación colectiva de la vida comunitaria". Para él "hay que promover la mezcla social y no la homogeneidad", idea compartida por todos los miembros del Comité de Desarrollo de la Red CONVIVAL. Jaime Lerner, con años de experiencia en gestión local, destaca que los sentimientos de identidad y pertenencia son vitales para la ciudad. Para él "la pertenencia es la forma de sentir y de formar parte de la ciudad, hace referencia a la memoria, a la apropiación del lugar, a la sedimentación", y "la ciudad debe ser un escenario de encuentro entre el sector formal e informal". Concretamente propone la participación de los niños en la vida pública para que induzcan el aumento

de estos intercambios, cosa que confirma Mockus cuando dice que “para no perder lo que hemos alcanzado, hay que privilegiar lo inter-temporal en lo inter-generacional”.

El espacio público es objeto-conflictivo de todas las ciudades, que muchas veces tienen dificultades en planificar y asegurarlo. Como lo subraya Lerner, “independientemente de su tamaño, se trata de saber hacia donde va a crecer la ciudad. La planificación es el elemento básico del crecimiento de la ciudad”.

Pero, como afirma Claudia Laub, Presidente de la Asociación El Ágora (al servicio de las autoridades locales), el verdadero reto reside en la noción de lo público que está debilitada. Porque “lo público se convierte en lo oscuro, en lo peligroso y en lo hostil”, mientras que “el espacio público debería inscribirse en el respeto, por el derecho del otro al mismo espacio”. Entonces “la planificación tendría que convertirse en un ejercicio interactivo”. Para Claudia Laub, no es lo mismo hacer planes para los otros y planificar con los otros. De hecho, el espacio público se convierte cada vez más en un espacio privado, privatizado por los que tienen los medios económicos. De este modo dejan al margen a los que más podrían aprovechar el espacio “público” que ya tienen un espacio “privado” (personal) bastante reducido.

## **Buenas y malas prácticas urbanas**

Los miembros del Comité de Desarrollo de la Red coinciden en denunciar los efectos perversos que inducen las nuevas transformaciones urbanas, caracterizadas por la segregación y la fragmentación socio-espacial. Las políticas urbanísticas de las ciudades son sintomáticas de la falsa creencia que se puede crear un espacio urbano por y para todos. No se prioriza la renovación de los barrios periféricos por encima de la renovación de los centros: los planes de transformación de los centros se suceden y se multiplican muchas veces bajo el pretexto de núcleo histórico.

Para luchar contra la huída – causada por el sentimiento de inseguridad- de las clases medias y altas, así como la fuga de los capitales nacionales e internacionales hacia las periferias ricas de las ciudades, las autoridades locales, operan en masa en los centros históricos de sus ciudades. Empiezan por “limpiar” los centros de los pobres, indigentes e indeseables. Suele ser el vagabundo, el extranjero o el desplazado quien es visto como indeseable y amenazante, como si fuera el portador de patologías sociales y perturbador del sistema organizador. Es también el vagabundo, el extranjero o el desplazado quien se agrupa en los barrios periféricos y/o no legalizados donde no llegan los servicios públicos urbanos. Entonces, ellos mismos deben responder por sí solos a sus necesidades básicas.

Si la descentralización conlleva muchos aspectos positivos y novedosos, también tiene sus efectos perversos. No se descentraliza para servir a las poblaciones y adaptar los servicios urbanos a la demanda y a las necesidades, sino para controlar mejor los territorios e intentar evitar el “desorden” urbano. Existe un proceso físico de fragmentación que se inscribe en paralelo a las políticas de descentralización. Se mantienen franjas enteras de población urbana a distancia espacialmente pero también socialmente.

Paralelamente el ámbito de la seguridad está invadido por nuevas estrategias económicas, presentadas como soluciones alternativas a la protección estatal. Estas soluciones propuestas son caras y el mercado mundial de la seguridad está en constante desarrollo. La seguridad privada tiene un impacto considerable sobre la estética de la

ciudad y el paisaje urbano. Este tipo de respuestas acentúa la segregación social a partir de una base exclusivamente financiera para que unos (los ricos) puedan protegerse de un entorno “criminal” causado por la presencia de otros (los pobres). Este nuevo urbanismo preconiza la construcción de castillos cerrados. La existencia de comunidades cerradas y en forma de ghetto (« *ghetted* » *communities*) es el resultado de una percepción muchas veces paranoica de los riesgos enfrentados. Así, como lo subraya Hélène Riviere d’Arc, “las nuevas relaciones sociales brutales son la expresi3n de la globalizaci3n a nivel local”.

Pero,  Los habitantes de los barrios privatizados son conscientes de las consecuencias que su elecci3n residencial puede tener en la ciudad en su globalidad?

Nuestras investigaciones anteriores (proyecto VUPS<sup>1</sup>) demuestran que la mayoría de los habitantes de condominios se sienten inseguros en la ciudad y protegidos en su complejo residencial. Esto nos ha conducido a subrayar la correlaci3n existente entre las variables de elecci3n del modo de hábitat y la seguridad, que finalmente son variables dependientes. Pero son muy pocos los habitantes de barrios cerrados que admiten haber elegido este modo residencial por razones de seguridad. Es decir, que a las personas que se sienten particularmente inseguras les cuesta admitir que éste sentimiento dicte sus conductas. El problema es que no admitir la causa de su elecci3n residencial tiende, en general, al rechazo de considerar las consecuencias que esta elecci3n implica en la ciudad, al rechazo del Otro.

### **Conclusi3n: los servicios para la convivencia en los espacios públicos**

En conclusi3n, queremos subrayar que a menudo no se sabe como responder a los desafíos que plantea la aceptaci3n de la importancia del papel de las transformaciones urbanas en la seguridad y la importancia de la convivencia en el espacio público. Los gobiernos locales, al recurrir a los servicios privados, ponen en peligro la esencia misma de la seguridad así como el carácter público de los espacios. Paralelamente se valoran unas formas arquitecturales-artísticas que responden a la forma estética dominante, pero no existe una preocupaci3n sistemática – o por lo menos suficiente- de los usos otorgados a la forma, y a veces, también, la forma pueda pervertir los usos. Lo que se privilegia es la firma, la marca del poder. De este modo, la estética del paisaje urbano corresponde siempre a las luchas de poder ya sean de clases sociales, econ3micas, ideol3gicas, etc.

Finalmente, la ciudad tiene los emblemas que merece, los que corresponden a nuestros espacios-tiempos liberales y globalizados: a la geografía de la violencia le corresponde una geografía de la seguridad, una nueva declinaci3n de la geopolítica de las desigualdades; y a la geografía de la seguridad le corresponde la estética del miedo.

Con todo esto, a través de la Red CONVIVAL, pretendemos privilegiar el acceso a los servicios públicos como instrumento de convivencia a través de la inter-sectorialidad y de la inter-actorialidad. La convivencia en el espacio urbano se podr a garantizar cuando se gestionen los espacios y los servicios públicos de manera integral pero también con la verdadera participaci3n de todos los actores tanto en la investigaci3n (el diagnostico justo de las micro-situaciones) como en la acci3n.

---

<sup>1</sup> *Violencias Urbanas y Políticas de Seguridad*, <http://lasur.epfl.ch/recherche/projets/vups/index.html>.





**Bogotá y Curitiba: ¿modelos de gestión urbana integral y participativa?**



# Seguridad y ciudadanía: la experiencia de cultura ciudadana en Bogotá

Antanas Mockus

Ex alcalde de Bogotá

## Razones para ampliar o no el concepto de seguridad

Claramente la seguridad es un concepto que ha sido y es movilizador. Pone en juego emociones muy básicas. El uso del concepto de seguridad destaca lo primario, lo precario. Activa valores bastante arcaicos. La percepción o el sentimiento de inseguridad puede desencadenar acciones de otro modo improbables.

Frente al ineludible poder del concepto, se han dado al menos dos opciones: ampliar el concepto (hacia una noción muy inclusiva de “seguridad humana” como por ejemplo se ha venido dando en el sistema de Naciones Unidas y en particular en la CEPAL) o buscar darle un contenido más cercano a la convivencia ciudadana.

Puede ser una buena manera de re-presentar –incorporando emociones más acuciantes– la problemática de la sostenibilidad. Puede en particular obligar a ver como inminentes problemas que de otra manera tendemos a ver lejanos, y a los males y bienes futuros que hoy desencadenamos no les damos la importancia que terminarán teniendo (al traerlos a valor presente para compararlos con bienes o males inmediatos les aplicamos una alta “tasa de descuento”<sup>2</sup>).

Otra opción –no totalmente contrapuesta a la anterior– es “disolver” o más exactamente “recontextualizar” las angustias de la seguridad en un proceso muy amplio –del que hacen parte ineludible los Derechos Humanos–: la construcción de ciudadanía, que de eso se trata. Esto implica poner la seguridad ciudadana en primer plano y limitar el excesivo protagonismo histórico de la seguridad de los Estados. Por razones obvias esta opción está, por lo general, más al alcance de los gobiernos locales, subnacionales.

## Fundamento psicológico

Posiblemente el fundamento psicológico del poder de convocatoria de las preocupaciones por seguridad se encuentra en la “aversión a la pérdida”. Se trata de un sorprendente fenómeno investigado por Daniel Kahneman (psicólogo premio Nobel de economía del 2003): si usted pierde diez euros y se encuentra luego diez, no queda hedónicamente nivelado; para quedar nivelado necesita encontrarse veinticinco euros (aprox.). En una palabra agrandamos (con una lupa x2,5) lo que perdemos. Este fenómeno ampliamente documentado e incorporado en ingeniosos y contundentes experimentos tiene fuertes implicaciones económicas: explica la preferencia del público inversionista por los bonos frente a las acciones, a pesar de que éstas en períodos largos en la Bolsa de Nueva York han rentado el doble de los bonos; explica la dificultad de las negociaciones donde lo que se entrega y lo que se obtiene se miden con varas bien distintas; o explica cosas tan elementales como la gran diferencia entre decir “las compras en efectivo tienen un descuento” y decir que “las compras con tarjeta de crédito tienen un recargo”. Kahneman también ha investigado otros fenómenos relacionados y en particular ha documentado la mayor sensibilidad humana a

---

<sup>2</sup> Elster, Jon, *Economics*

variaciones que a niveles absolutos (a la luz de esa evidencia la humanidad debería proveerse de reservas económicas para enfrentar descensos que pueden precipitar o coadyuvar fenómenos tan dolorosos y costosos como el fascismo alemán apoyado por clases medias que habían visto decaer sus condiciones de vida).

Aunque por supuesto siga siendo importante el argumento ambientalista de la equidad intergeneracional, al privilegiar la noción de seguridad (con sus sentidos más primarios de tranquilidad, de estar libre de preocupaciones y de riesgos) se genera una perspectiva menos altruista, más egoísta, más primaria, de equidad inter-temporal (qué hacer para no perder lo que ya hemos alcanzado).

## **Razones para privilegiar la seguridad en las ciudades (en sentido estricto y ampliado)**

Buena parte de los servicios que presta la ciudad son literalmente “vitales”. De su buen suministro y buen uso depende la preservación de la vida. A su vez, las lesiones más graves a las normas urbanas afectan el derecho a la vida (ubicación de población, casi siempre por crecimiento informal, en zonas de altos riesgos ambientales, como derrumbes o inundaciones).

Con la descentralización, los gobiernos locales y la ciudadanía se ven involucrados de mil maneras en el problema de la aplicación más efectiva de la ley. La prevención es cada vez más una obligación jurídica de los gobernantes, por cuyo cumplimiento los gobernantes responden también de manera cada vez más ineludible ante la opinión pública. Por éste u otros caminos los gobernantes locales están cada vez más involucrados en procesos de mejoramiento del imperio de la ley. Y ello sucede aún si (o más bien porque) en muchos casos la policía y la justicia, siendo nacionales, escapan a su órbita de influencia jerárquica directa.

La construcción de la plena vigencia del estado de derecho y del estado social de derecho (y la justa aspiración a un pleno respeto de los DD.HH.) demanda un sometimiento de los comportamientos a la ley que no es alcanzable por puros métodos represivos (que por otra parte no están a plena disposición del gobierno local). No queda entonces más camino que el de la cultura ciudadana entendida como la armonización de ley, moral y cultura (Bogotá) o el de algo muy similar, la cultura de la legalidad (Palermo, Sicilia) entendida como el acople adecuado entre los progresos del imperio de la ley y la comprensión y el respaldo efectivo de la sociedad a ese imperio de la ley. Ambos caminos implican procesos educativos acoplados a participación ciudadana a través de la comunicación y de otras formas de expresión simbólica.

La sociedad actual es una sociedad donde el debate público sobre rumbos posibles y previsión oportuna de las consecuencias de nuestras acciones u omisiones desplaza de lejos las discusiones más clásicas entre intereses más o menos disfrazados con razones. Lo predecible y manejable es cada vez más dejado en manos de expertos y empresas privadas. La esfera pública se concentra en la gestión del riesgo (Beck): lo que realmente le importa al público es lo que puede escapar al control técnico y a los instrumentos “normales” de las instituciones públicas y privadas. Dada la urbanización acelerada en el mundo y dado que la alta densidad poblacional propia de las ciudades trae consigo enormes ventajas, pero también grandes peligros, las ciudades se convierten en laboratorios razonados y razonables de gestión del riesgo.

## La experiencia de Bogotá

La presentación de la experiencia de Bogotá en la lucha por la vida y por la convivencia puede ordenarse de la siguiente manera: (1) la aproximación usada: cultura ciudadana; (2) lo que hicimos, conjuntamente sociedad y gobierno local, y (3) los resultados, finales e intermedios. Además de cifras de protección a la vida, vale la pena conocer cómo fuimos aprendiendo a medir avances en cultura ciudadana.

### La aproximación usada

Muchos investigadores postulan que los comportamientos contrarios a la convivencia, trátese de delitos, faltas (en Colombia llamadas contravenciones) o meras incivildades, obedecen fundamentalmente a una racionalidad económica que se podría caricaturizar en la siguiente ecuación micro-económica:

Si...

*los beneficios del delito multiplicados por la probabilidad del éxito*

*son mayores que los costos de cometer el delito*

(y también mayores que los costos del fracaso del delito multiplicados por la probabilidad del fracaso)

*entonces... resulta "racional" cometer el delito.*

La moraleja es sencilla: la política de seguridad consiste en reducirle beneficios y aumentarle costos al comportamiento ilegal.

Quisiéramos que la experiencia exitosa de Bogotá ilustre la idea de que es fértil adoptar la idea de que dinero y cárcel no lo pueden todo, que la ecuación debería modificarse sustantivamente para incorporar la aversión a la pérdida, pero también emociones negativas como la culpa y la vergüenza y emociones positivas como la satisfacción moral o la satisfacción causada por la confianza o por una buena reputación.

La acción humana se ve fuertemente impulsada y orientada por motivos y por reglas (o normas). Los motivos pueden ser intereses, razones o emociones. Claramente esos motivos pueden confluir ("sumar"). ¿Pero pueden sustituirse?

Jon Elster propone un ingenioso experimento mental: si en la farmacia de la esquina hubiera una pastilla anti-culpa que vale diez euros y al lado una librería donde el sujeto pudiera robar un libro de veinte euros sin riesgo de sanción legal o social... ¿compraría la pastilla anti-culpa o la sola idea de hacerlo ya le provocaría culpa?

Los resultados de algunos experimentos de economía conductual (*behavioral economics*) como el juego del ultimátum, el juego del dictador y el juego de la confianza muestran, de manera contundente y en contra de las predicciones de la micro-economía, que entre desconocidos hay normas sociales que involucran emociones, que la gente es capaz de perder con tal de hacer perder con el fin de castigar un trato o una oferta injusta, que terceros no involucrados tienen también disposición a castigar (aún con costos para ellos) ofertas que perciben como injustas. Además el castigo de un tercero desconocido resulta más eficaz<sup>3</sup>.

En resumen, normas y emociones llevan a actuar sistemáticamente de manera contraria a lo que predice la economía.

---

<sup>3</sup> Cammerer, Fehr, Gintis, Bowles et al. *Foundations of Human Sociability*, Universidad de Oxford

Abordemos ahora el tema de las reglas. La siguiente tabla intenta ayudar a distinguir tres sistemas de regulación, claramente diferenciados en las sociedades modernas:

Reglas formales (normas legales)	Reglas informales (normas morales y normas sociales)	
Admiración por la ley u obligación moral de obedecer la ley	Obediencia a los principios morales propios por sentido del deber o por placer	Reconocimiento social u obligación moral de respetar las normas sociales
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor al rechazo social

Tabla 1. Los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura

La distinción entre reglas formales y reglas informales (que también es central en los trabajos de los economistas neo-institucionalistas, cf. Douglass North) permite comprender que el cumplimiento de las normas legales, aspiración de la sociedad y (parte de la) misión de los gobiernos, no es alcanzable sin la ayuda de la regulación social (normas y definiciones colectivas explícitas o implícitas sobre cuáles son los comportamientos aceptables y cuáles no)<sup>4</sup>.

Lo anterior genera un amplio territorio de corresponsabilidad que va mucho más allá de la consabida cooperación con la justicia (denunciar, atestiguar) y donde les corresponde a los ciudadanos autorregularse cada cual (a sí mismo, en conciencia) y regularse mutuamente unos a otros (regulación cultural, control social).

Obviamente vinieron preguntas cruciales: ¿es la regulación cultural medible? ¿es intensificable? ¿cómo? ¿cuáles son sus relaciones de sustitución, complementación o potenciación con el control legal?

La meta se deja formular fácilmente: hay que debilitar la justificación moral o cultural de las violaciones a la ley y fortalecer el respaldo moral y cultural al cumplimiento de las obligaciones legales.

Parte del desafío se dio entonces en priorizar las normas en torno a las que buscar la armonización de ley, moral y cultura y en inventar colectivamente (a veces con mucha ayuda de la sociedad civil organizada, y a veces con ayuda de la prensa) los cómo.

### Lo que hicimos

Se enumeran a continuación lo que consideramos que fueron pasos importantes:

<sup>4</sup> Al fin y al cabo, la cultura democrática consiste en buena parte en la posibilidad de disentir de la ley vigente, aunque ello no implique desobedecerla. La desobediencia civil tiene una serie de requisitos para ser legítima (Rawls, *Teoría de la justicia*). La tensión entre ley y moral es fuente de auténticos conflictos (Sócrates) y es históricamente productiva.

## **Cambio del lenguaje**

En vez de una convocatoria en torno al miedo (que suele desencadenar la competencia por infundirle un miedo disuasivo a quien nos causa miedo), el punto de partida fue: todos o casi todos tenemos dificultades para cumplir reglas, dificultades que afectan nuestra vida, la vida de otros y la calidad misma de la ciudad. Esto significó ir un poco en contravía del maniqueísmo que usualmente rodea el tema de seguridad. El tema de seguridad tuvo una ampliación en la dirección de la prioridad cultura ciudadana, en la cual se promueve la autorregulación, la mutua regulación pacífica ciudadana y la preocupación permanente por el saldo pedagógico.

Esto se da dentro de una aproximación intersectorial a los seis objetivos transversales en que está estructurado el Plan de Desarrollo: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad y legitimidad institucional.

Las metas del objetivo de cultura ciudadana se especifican como: a) aumentar el cumplimiento de las normas de convivencia; b) aumentar el número de personas que llevan pacíficamente a otras personas a cumplir las normas de convivencia; c) más conflictos resueltos pacíficamente en el marco de una visión compartida de ciudad y d) aumento de la capacidad de expresarse y de interpretar la expresión de otros a través de la cultura, el arte, la recreación y el deporte.

En otras palabras no había espacio para la “seguridad por la seguridad”. Todo gasto en seguridad debía justificarse en términos de las metas de cultura ciudadana o de las metas de legitimidad institucional. (Por ejemplo, si un ciudadano proponía en las localidades comprar motos para la Policía con recursos de inversión descentralizada, debía aclarar si la meta con esas motos era lograr un mejor comportamiento ciudadano o unas instituciones más respetadas por las comunidades por su eficacia, su eficiencia y su respeto a la misión y a las restricciones constitucionales.

## **Primer Consejo de seguridad**

Esta reunión fue clave para la clarificación de las prioridades y el enfoque. Se le dio prelación a la protección de la vida<sup>5</sup> (más importante que combatir el robo de carros). Se acordó unificar de ahí en adelante las cifras de homicidios. Y se pactó el compromiso de publicarlas mensualmente (con el tiempo esto dio lugar a un sofisticado sistema de información).

Se inició la adopción –como una perspectiva compatible con la de cultura ciudadana– de un enfoque epidemiológico, aprendiendo de un ex alcalde de Cali, Rodrigo Guerrero, epidemiólogo: la violencia y la delincuencia son fenómenos multi-causales y es posible trabajar sobre los factores de riesgo, básicamente armas de fuego, alcohol, violencia intrafamiliar.

## **Acciones colectivas**

Más que “campañas”, se logró organizar o impulsar acciones colectivas muy visibles en torno a factores de riesgo: diciembre zanahorio (para romper con el hecho

---

<sup>5</sup> Cuando me escandalicé por la cifra de muertes por homicidio de 1994, 3452, un participante pidió la palabra: “Tranquilo alcalde, más de un tercio son criminales que mueren a manos de criminales”. La expresión de indignación por mi parte fue muy cortés, pero la frase fue contundente y “fundadora” del proceso que vendría: las autoridades estamos también para proteger la vida de los criminales.

consuetudinario de que diciembre era el mes más violento), ley zanahoria (expendio de alcohol en sitios de diversión sólo hasta la una de la mañana por siete años), desarme (suspensión de salvoconductos los fines de semana, intercambio voluntario de armas por regalos en veinte parroquias en cuatro domingos de diciembre 1996), caballeros de la cebra (mejoramiento de la relación taxistas-ciudadanos a través de la mejora medible del comportamiento de los taxistas en tres reglas: saludar, llevar al cliente a donde va sin “regatearle” el destino y dar el vuelto completo)<sup>6</sup>; vacunación contra la violencia (corto rito de rememoración de la mayor agresión sufrida de la vida y descarga afectiva de la emoción desatada sobre un muñeco en presencia de psicólogo o psiquiatra entrenado para ello).

### **Regulación cultural y espacio público**

El espacio público es el lugar de encuentro por excelencia entre desconocidos: “Espacio público, espacio sagrado” fue la consigna lanzada en el proceso electoral de 1994 y que influyó al menos hasta el 2003<sup>7</sup>.

La identificación del espacio público como tal depende obviamente de lo que en él se haga y de lo que en él se considere legítimo hacer.

Un código socio-cultural es un principio tácitamente adquirido que regula y asocia

- el reconocimiento del contexto
- un repertorio de conductas legítimas en ese contexto

(idea adaptada a partir de investigaciones de Basil Bernstein).

El programa de cultura ciudadana y Misión Bogotá intentaron –con relativo éxito y a su escala y manera– identificar contextos espacio-culturales y modificar las actitudes y los comportamientos asociados a ellos. La recuperación, en parte por restitución voluntaria (ver gráfica más adelante), de espacio público ocupado fue un hito para la ciudad y para la consolidación de sentido de pertenencia.

Se aprovechó el hecho de que el espacio público es también lugar de inclusión comunicativa (Habermas).

### **Regulación legal, ciudad y espacio público: la reforma del Código de Policía de Bogotá**

A la ciudad le tomó nueve años reformar el Código de Policía. Se hicieron cerca de cien “Semilleros de convivencia”: talleres con autoridades, transgresores y afectados (además de una presentación del estado del arte, entre 1995-7 se hacía juego de roles)

La filosofía general de la reforma del Código de Policía se resume así:

- Se trata de la aplicación de la Constitución a la convivencia más inmediata

---

<sup>6</sup> Según Paul Bromberg (director del IDCT, coordinador del objetivo de cultura ciudadana 1995-7 y alcalde de Bogotá durante los últimos nueve meses de 1997) la mitad de la cultura ciudadana se juega en las interacciones entre desconocidos en espacio público y movilidad; la otra mitad tiene que ver con relaciones de proximidad (vecinos, localidad, incluso familia). La lucha exitosa por un sistema integrado de transporte masivo con prioridad para la parte “flexible” (buses con vías exclusivas y estaciones estilo metro) terminó teniendo importantes efectos de consolidación de la cultura ciudadana (Transmilenio).

<sup>7</sup> Con resonancias con otras dos consignas claves, “La vida es sagrada” y “Recursos públicos, recursos sagrados”, y la síntesis adoptada en el plan de desarrollo 2001-2004: “lo público es sagrado”.



- Incorpora un listado de comportamientos generales propicios para la convivencia: se trata de regulación moral y cultural sin sanción jurídica (Código de Policía como “manual de convivencia”)
- Incorpora comportamientos favorables a la convivencia de obligatorio cumplimiento (con sanciones jurídicas previstas).

### **Capacitación de policías**

En las universidades privadas de elite se capacitaron 3600 policías como “Ciudadanos formadores de ciudadanos” (modulo mejor evaluado: creatividad y comunicación).

### **Solución alternativa de conflictos**

Se crearon nuevas comisarías de familia y se entrenaron los funcionarios en técnicas de solución de conflictos. Entrenamiento de más de 8.000 líderes comunales en estos métodos. Creación de doce centros de mediación

### **Vinculación de ciudadanos**

Se formaron más de 600 frentes locales de seguridad (desarmados, con alarma comunitaria y árbol telefónico y jornadas de capacitación: escuelas sabatinas de seguridad).

### **Mejoramiento**

Se mejoró radicalmente la cárcel distrital (1000 reclusos), se concertó con la Fiscalía la creación de las URI (Unidades de Reacción Inmediata), se construyó una UPJ (Unidad de Policía Judicial) aumentando el número de personas sometidas a medidas de protección a las que usualmente se asocia la verificación de identidad y antecedentes y se hace en menos de 24 horas.

### **Institucionalización del tema**

Primero celebrando uno y luego dos Consejos de Seguridad por mes. Conformación progresiva y estabilidad de un equipo de no-policías en la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Inversión creciente de la Ciudad en entrenamiento de la policía (incluida la policía judicial), en comunicaciones y en transporte (manteniendo numéricamente el mismo pie de fuerza, 12.000 policías, a lo largo de diez años). Reconocimiento (incluso ritual) del alcalde como “Jefe de Policía” (figura constitucional que les permite a los alcaldes tener mando sobre el general que comanda la policía nacional asignada a la ciudad – general que tiene que obedecer a dos líneas de mando, la que viene del alcalde y la que viene del Presidente vía Ministro de Defensa y Director de la Policía nacional).

### **Puentes entre labor policial, animación cultural y acciones colectivas**

La Policía participó y participa en actividades de animación cultural. Centenares de policías bachilleres fueron entrenados como gestores culturales y participaron puntualmente en acciones colectivas como el ahorro de agua por tres meses en 1997.

### **Respaldo desde el sistema educativo**

La Secretaría de Educación impulsó y ahora el Ministerio de Educación impulsa la redacción de estándares y la aplicación de pruebas en “Competencias Ciudadanas” y el llamado “currículo de legalidad” en 9o grado.

### **Servicio al ciudadano**

Los ciudadanos(as) no sólo se forman en la relación entre ellos sino también en la relación con los funcionarios del Estado. Se buscó mejorar sustantivamente el servicio al ciudadano, generando procedimientos impersonales. En la relación con el Concejo y la clase política de la ciudad se interrumpieron las tradicionales relaciones basadas en favores y prebendas.

### **Lucha contra los “excesos de la cultura del atajo” (atajismo)**

Se combatió moral, cultural y legalmente el atajismo: la aprobación moral y cultural a que se obtengan resultados a cualquier costo. Algunas de las manifestaciones más frecuentes del atajismo eran: cruce indebido de las calles, parqueo de los carros sobre el andén, venta (y compra) ambulante, disminución ficticia del costo de bienes inmuebles para reducir impuestos y costos notariales, sobornos en trámites públicos, incluida la contratación, oferta de gabelas o extorsión entre poderes públicos a cambio de cooperación, amenazas y sobornos contra la justicia, corrupción de la prensa, violencia.

## Los resultados

El indicador por excelencia fue la tasa de homicidio por 100.000 habitantes. Bajo la consigna “La vida es sagrada”, combinando muy diversas acciones: se redujo la tasa de 80 en 1993 a 23 en 2003 (hoy en día 18):



Otra forma de protección de la vida fue la reducción de las muertes en accidentes de tránsito (se incluyen en la gráfica algunas medidas):.

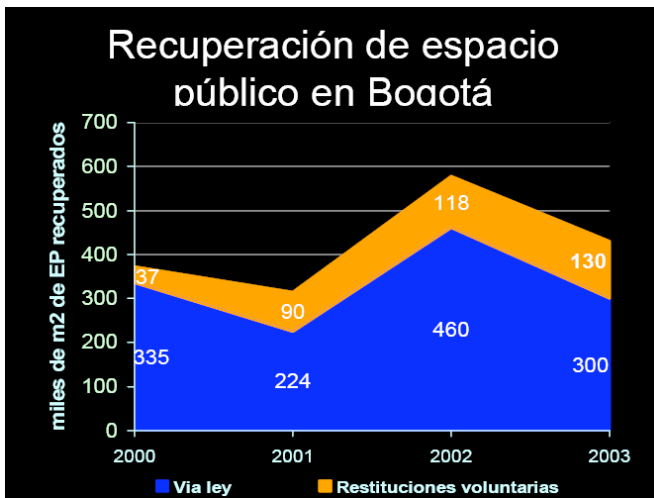


La tasa máxima fue en 1995: 24,5 muertes en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes. Y en el 2003 llegó a estar por debajo de nueve.

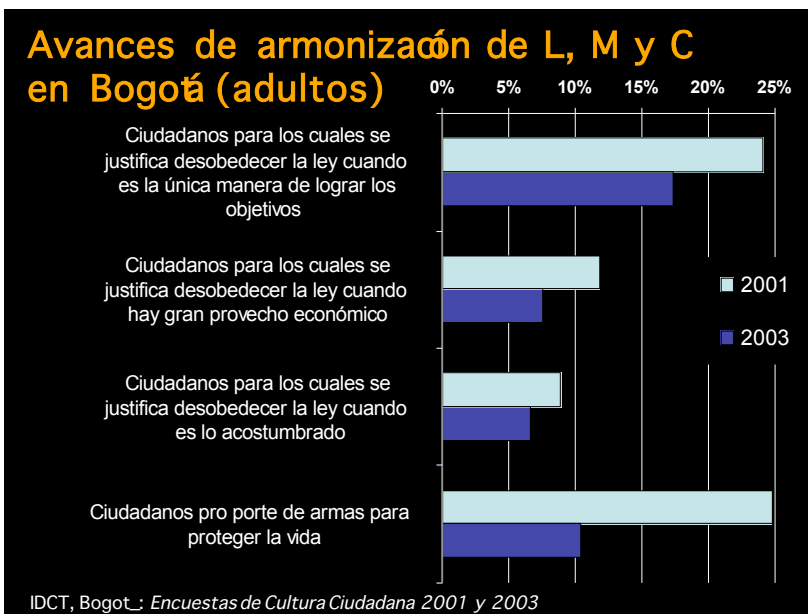
La lucha contra el atajismo involucró los cuerpos de los ciudadanos: cinturón de seguridad, cebras, mimos (destronando en el control del tránsito a la policía local de tránsito -de pésima reputación por corrupta - meses, casi un año, antes de que ésta fuera liquidada) y estrellas negras para recordar sobre el pavimento los lugares donde en los últimos cinco años se habían presentado muertes de peatones.

Otros crímenes de alta sensibilidad para la sociedad se redujeron también, pero más tardíamente. La cultura tributaria mejoró sensiblemente (en algún momento 63.000 familias pagaron voluntariamente 10% adicional de impuesto predial).

La recuperación de espacio público invadido prosiguió con una creciente proporción de restituciones voluntarias:



Se encontraron maneras de hacerle seguimiento a la lucha contra el atajismo, especialmente contra aquel que lleva a incumplir la ley. Con las encuestas de cultura ciudadana se pudieron documentar algunos progresos (aunque no contamos con una línea base para 1995 que probablemente hubiera mostrado avances aún más grandes). Cuatro de esos avances:



# La ciudad como agente de transformación: el ejemplo de Curitiba

Jaime Lerner

Ex alcalde de Curitiba

Todas las ciudades, de menor a mayor, son agentes de transformación. Hay ciudades que se convierten en un ejemplo para las ciudades vecinas e incluso para ciudades de otros países, como un efecto dominó. Para concretizar esta transformación se hace necesario fortalecer el poder local además de convertir a los gestores de las ciudades en los gestores de las transformaciones. La ciudad de hoy debe integrar funciones donde la vivienda, el trabajo y el ocio estén estrechamente vinculados, como ocurría en las ciudades de antaño. Todo ello, como es lógico, debe hacerse desde una perspectiva actual, combinando y haciendo compatibles las nuevas técnicas de construcción, medios de transporte y de comunicación con los antiguos valores que deseamos preservar, intensificar o crear.

## Producir cambios

A la base de toda gran transformación hay las pequeñas transformaciones: los pequeños cambios pueden ser el comienzo de grandes progresos.

Las ciudades necesitan políticas urbanas que sean capaces de generar transformaciones que tengan lugar ahora y no dentro de veinte años. Lo realmente importante es producir los cambios ahora que se irán perfeccionando con el tiempo. Las soluciones futuras corresponden a las generaciones del futuro y las soluciones que se pueden encontrar ahora, corresponden a nuestra generación. No disponemos de toda una eternidad para intentar hacer las cosas, disponemos del presente y de la responsabilidad de abrir nuevos caminos, sin buscar en lo ideal y distante, sino en lo que es posible en este momento.

Producir cambios debe convertirse en el objetivo permanente de los responsables de las ciudades. Para ello es preciso aceptar las premisas sencillas y convertirlas en la base del futuro.

Tener una visión clara de los objetivos futuros es el mejor modo de guiar las acciones presentes. Los ejemplos que siguen lo reflejan:

- convertir los autobuses en un embrión del metro;
- convertir los pasamanos de las escaleras en un sistema para llevar las infraestructuras de servicios en las *favelas*;
- convertir las pequeñas industrias o los garajes en la base de la transformación económica;
- convertir la escuela en el puntal de la integración de los niños en la sociedad;
- convertir el aumento de trueques entre la población de renta baja y la de renta alta en la base de programas para disminuir la inseguridad;
- sanear casa por casa y barrio por barrio para solucionar los problemas de saneamiento básico de toda la ciudad;

- hacer que un bloque de viviendas se convierta en el ejemplo de programas de integración vecinal;
- hacer que la historia y la memoria de la ciudad se conviertan en la base para programas de revitalización del centro histórico;
- hacer que las comunidades “rurbanas” sean la base de una reforma agraria viable.

El planeamiento debe concebirse para inducir cambios y no para contentar a los burócratas que gestionan los recursos. No puede hacerse nada sin que haya un cambio de estructura o un verdadero clamor popular. La transformación de las estructuras no cae del cielo: sólo se da cuando se inicia un proceso de transformación.

El planeamiento debe dirigirse a las personas y no a las estructuras burocráticas centralizadas. Por ello es necesario descentralizar, simplificar las decisiones, los recursos, las iniciativas y es necesario producir cambios desde ya.

## **Causa compartida**

Para hacer realidad un sueño colectivo, como es una ciudad, es preciso crear una voluntad colectiva, una causa compartida

En las ciudades no existen problemas sin solución porque a todos los problemas les corresponde una ecuación de corresponsabilidad.

La existencia de una voluntad compartida, de una causa compartida, es la fase final e inicial de toda intervención relevante. Si ya es difícil hacer realidad un sueño individual, la realización de un sueño colectivo es aún más compleja por las diferencias entre los sueños de los unos y los otros, las diferencias de necesidades y ambiciones y las diferencias entre las personas en sí mismas. Así es que para hacer realidad un sueño colectivo, como es una ciudad, la causa tiene que ser compartida.

Años atrás, en un artículo sobre el centenario del Puente de Brooklyn, Paul Goldberg<sup>8</sup> escribió una frase que aún recuerdo: “Un monumento verdadero es el que representa una causa compartida que une a los diferentes segmentos de una sociedad”.

Las ciudades, como los monumentos, deben representar esta causa compartida. Toda ciudad, ya sea grande o pequeña, puede mejorar si sus responsables consiguen transformar cada problema y cada potencial en una causa compartida por toda la comunidad.

De este modo, la gestión de una ciudad, se convierte, por encima de todo, en la realización de un sueño colectivo. Sin embargo, para conseguirlo se hace necesario tener una visión estratégica de las ciudades.

Las ciudades pueden contribuir a la transformación de un país, pero para que ello ocurra es preciso que los gobiernos centrales tengan una visión estratégica del poder local. Por encima de todo, es necesario que los gestores de la ciudad sean también los responsables de su transformación.

---

<sup>8</sup> Crítico de arquitectura del *New York Times Magazine* y profesor de historia de la arquitectura (*Wikipedia*)

Uno de los puntos fundamentales para hacer realidad una causa compartida es el respeto. Cuando uno es respetado, es corresponsable y se convierte en parte de esta ecuación de corresponsabilidad en la que no sólo participa el gobierno, sino también el sector privado, las asociaciones y los ciudadanos.

En cualquier ciudad, Estado o país, la resolución de los problemas es muchas veces una cuestión de dinero, pero los proyectos pueden hacerse realidad si se logra esta ecuación de corresponsabilidad. Es evidente que los recursos financieros siguen siendo un factor de aptitud importante, pero si no se dispone de ellos y se logra esta ecuación de corresponsabilidad, la propuesta y la transformación pueden acabar siendo viables.

## Escenario de encuentro

Todo sucede en la ciudad porque es un lugar de encuentro, es el escenario de la vida urbana.

Si tuviera que resumir cuál es la función urbana en una única palabra, diría que es el encuentro: la ciudad es un escenario de encuentro. Este encuentro debe ser promovido desde todas las actividades de la vida urbana. Las diferentes actividades tienen que estar estrechamente vinculadas y no separarse, ya se trate de ciudades de nueva construcción como de ciudades ya establecidas.

La separación de las funciones de la ciudad fue consecuencia de una interpretación errónea de la "Carta de Atenas"<sup>9</sup>. Hasta hoy se ha perdido de vista la función global de la ciudad, se han descompuesto sus funciones y evaluado sus necesidades, diagnosticando lo que ya era obvio y pronosticando la tragedia. La ciudad concebida de este modo es una proyección de la tendencia, de todo lo que no se quiere que continúe y de todo lo que no interesa consagrar.

Todo ocurre en el escenario de la ciudad porque la ciudad es un escenario de encuentro, es el escenario de la gran celebración de la vida urbana. Este escenario, así como el transporte, es generador potencial de futuros empleos, induce el crecimiento, el reencuentro, la animación. El escenario urbano puede contribuir también a la integración del sector formal con el informal.

La invasión y aumento de la pobreza es una realidad que se hace cada vez más visible: crece cada vez más la ocupación ilegal de zonas desocupadas, ya sea para uso habitacional, como para desarrollar una actividad generadora de ingresos. Al mismo tiempo, se da también una invasión de las élites y de las clases dominantes, a través de los medios de comunicación, de la moda o del diseño de tecnologías avanzadas. La primera invade el espacio físico, mientras que la segunda invade la mente.

El mejor modo de integrar la ciudad informal (*favelas*, vendedores ambulantes, menores abandonados) en la ciudad formal es a través de los niños – un proceso lento pero con resultados a largo plazo – y a través de un aumento de los intercambios entre los sectores de población con rentas más altas y los sectores con rentas más bajas.

---

<sup>9</sup> La Carta de Atenas es manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado en Atenas en 1933. Apuesta por una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo poniendo en entre dicho el carácter y la densidad de la ciudad tradicional y promoviendo una ciudad jardín, donde los edificios se colocaran en amplia zonas verdes poco densas. (*Wikipedia*)

Esta integración no sólo puede conseguirse a través de la administración del espacio, sino también, y sobretodo, a través de una mejor administración del tiempo. En vez de concebir espacios públicos estáticos – y en consecuencia distantes de los espacios “nobles” – para el ejercicio de actividades mercantiles, ¿porqué no concebir espacios mejores para días determinados y por un tiempo determinado? Se trata de una invasión consentida y regular que permite mejorar las relaciones de intercambio. Se hace necesario racionalizar el uso de los espacios según el tiempo: calles para aparcamiento, calles para celebraciones, calles para la animación cultural, un eje para la distribución de mercancías, etc. Los escenarios cambiantes pueden ayudar a reconstituir un escenario perdido y devolver el pasado a la calle, promoviendo la animación. Las calles de una gran ciudad tienen que estar preparadas para ejercer diferentes funciones durante las 24 horas del día. Ninguna ciudad del mundo puede permitirse el lujo de dejar vacías, durante tantas horas, sus áreas más equipadas.

El escenario urbano puede constituir también un elemento transitorio que ayude a consolidar proyectos futuros, como terrenos baldíos y estacionamientos, todos ellos escenarios de continuidad que impiden el vacío visual, como las ventanas pintadas que rompen la monotonía de los muros vacíos.

La ciudad tiene que concebirse como una estructura abierta, como un organismo vivo que ofrece espacio, convivencia y oportunidades para todos. La calle es el escenario natural para los intercambios de bienes y servicios. La ciudad es la calle. Las calles componen la ciudad, las calles integran funciones. Las calles son el alma de cada barrio, el escenario perfecto para una estructura de vida y de trabajo. Este camino por donde todas las ciudades empiezan, podría ser también, el camino hacia su futuro.

## **La ciudad del futuro**

A la base, todas las ciudades son iguales. Las ciudades del futuro no serán ciudades como la de Flash Gordon.<sup>10</sup> La ciudad de hoy en día no se diferencia tanto de las ciudades de hace 300 años, ya que los instrumentos políticos y jurídicos avanzan más lentamente que las tecnologías. Por ello, no puede decirse que dentro de 20 o 30 años las ciudades serán muy distintas a las de hoy en día.

Lo que diferenciará las ciudades será básicamente su capacidad para reconciliarse con la naturaleza y con sus habitantes.

La gran revolución será la disminución y el cambio de los sectores generadores de empleo. Se tenderá a un incremento del sector terciario y al reciclaje rápido de empleos. Ya puede observarse esta tendencia en los profesionales autónomos y en algunas empresas. Por ello, es necesario pensar cada vez más en estructuras de vida y de trabajo conjuntos.

---

<sup>10</sup> Historieta creada por el dibujante Alex Raymond el 7 de enero de 1934 para el King Features Syndicate, como página dominical (Sunday Strip). Narra las aventuras de Flash, un jugador de fútbol estadounidense, a quien los azares del destino llevan al planeta Mongo, dónde se aliará con sus pueblos oprimidos, para luchar contra el dictador local que pretende conquistar la Tierra. (*Wikipedia*)



Se cree que por el hecho que las ciudades sean cada vez más grandes, se necesitan grandes soluciones. Pero siguiendo en esta lógica se está cometiendo un grave error. Al menos una vez, en este torbellino que es el desarrollo, los modelos en los que siempre nos hemos basado tendrán que tomarse un respiro. Un respiro para reflexionar sobre si ha incrementado, o no, el progreso, en las ciudades o en el campo y si se corresponde con las aspiraciones humanas globales. La primera decisión que hay que tomar es la misma para cualquier ciudad: independientemente de su tamaño, se trata de saber hacia dónde va a crecer.

Si se quiere invertir en el sistema de transporte o de saneamiento hay que saber en qué dirección hacerlo. La planificación es un elemento básico que puede contribuir al crecimiento de la ciudad.

## **Identidad y pertenencia**

La pertenencia es el sentimiento de sentirse parte de la ciudad, de identificarse con ella.

Los sentimientos de identidad y de pertenencia son vitales para una ciudad.

La pertenencia va mucho más allá de la participación. Mientras que la participación está relacionada con la política y la reivindicación, la pertenencia se refiere al sentimiento de formar y sentirse parte de la ciudad. La identidad permite acercarse más a la ciudadanía de lo que puede lograrse a través de un mero proceso reivindicativo.

Los ciudadanos tienen, además de la capacidad, la necesidad vital de crear sus mapas mentales, memorizando los edificios, la iluminación, los accidentes geográficos y los colores. Se trata de las señas de identidad relacionadas con el espacio o de los marcos de referencia de los paisajes.

En Curitiba, con el Plan Director implantado desde 1971, invertimos en estos marcos. Utilizamos el espacio urbano como la transformación objetiva del plan, como su materialización. De este modo, la circulación se planificó a través de la ecuación de "anillo viario + transporte público".

Las vías estructurales y el sistema de transporte requerían una arquitectura complementaria, distintiva, que se fue definiendo a través de los vehículos: el autobús Express rojo, de 1974, o el "metro de superficie" de Curitiba, porque no había suficientes recursos para la implantación del tren subterráneo.

Le siguieron los autobuses articulados y biarticulados, además del autobús de la Línea Directa, o el popular "*Ligeirinho*", moderno, confortable y con pocas paradas en las estaciones-tubo para hacer el trayecto más rápido. Estos últimos, están adaptados para permitir el transporte de personas de movilidad reducida, con una plataforma especial.

Un buen diseño igual en todas las partes de la ciudad constituye una señal de respeto hacia la población. Así es, como un icono consigue perdurar en el tiempo: los ciudadanos tienen que reconocerla y hacerla suya.

El respeto es la palabra que caracterizó también la delimitación del centro histórico de Curitiba en 1971. Se diseñó basándose en las edificaciones más antiguas del centro de la ciudad que tienen un fuerte componente de identidad, como la calle principal de Curitiba, la Rua XV de Novembro. Se cerró a la circulación de vehículos y se convirtió en sólo 72 horas en la Rua das Flores, primera calle peatonal del país, espacio ideal para propiciar el encuentro y los intercambios entre ciudadanos.

La calle se convierte así en el escenario para el transporte colectivo, o en el lugar de encuentro entre personas, lo que devuelve la vida a la ciudad, la gente pasea sin prisa y se para a conversar entorno a un café como si el salón de casa se trasladara al espacio colectivo.

Otra actuación fue la llegada del “camión verde”. Es el camión de la basura, que no es exactamente de basura. Es el resultado de una ecuación de corresponsabilidad, una causa común con la población desde 1989. La separación de la basura doméstica – cada ciudadano en su vivienda o local comercial – propició la interacción entre ecología y solidaridad. Se generaron actividades económicas como el transporte del material reciclable a las industrias del sector y a toda la red de recolectores de papel. La población que vive de la basura puede convertirla en moneda porque se puede intercambiar por cestas de alimentos, material escolar, chocolatinas, dulces de Navidad y juguetes para los niños excluidos.

En 1971, en Curitiba existía sólo un parque público, el Passeio Público, que data de 1886. Cuando la ciudad entró en el siglo XXI disponía ya de una red de 28 parques y bosques públicos municipales. El origen de este “boom” fue una decisión histórica que priorizó la preservación de las grandes reservas de sol urbano a una recaudación momentánea de impuestos. Los parques combinan saneamiento y ocio cultural, cada uno con sus características. Por ejemplo, hay los memoriales con leyendas étnicas que tratan sobre la diversidad de la población de la ciudad, en los que aparecen desde los primeros colonizadores portugueses, hasta las llegadas masivas de inmigrantes del siglo XIX, en especial de alemanes, poloneses, italianos y ucranianos.

La ciudad se basa en el camino y la memoria. Se basa en el recorrido del transporte. Hay que contribuir al crecimiento de la ciudad a través del transporte y basar su futuro en la memoria y en la identidad; así estaremos en el buen camino.

## **Mega-situación**

Las ciudades se van transformando y se convierten en metrópolis o mega-ciudades. Más que definir lo que es una mega-ciudad parece pertinente definir lo que se entiende por mega-situación. No pensamos en ello en términos de población o de tamaño, sino en una situación fuera de control – una mega-situación – que se podría definir a través de los siguientes aspectos:

- un crecimiento descontrolado de la ciudad
- una mala calidad de vida
- un proceso continuo de marginalización
- una saturación en el acceso a las tecnologías existentes

De este modo, no se observa tanto la existencia del problema en la ciudad o en la mega-ciudad, sino más bien en una situación real, a la que se denomina mega-situación. Esta situación se da cada vez más en los países en desarrollo – donde las últimas tecnologías no están tan presentes. En términos de tecnología, sería necesario, primero, atender a las demandas de supervivencia – las necesidades básicas – para después actuar respondiendo a las aspiraciones.

En consecuencia, se hace necesario descomponer el problema al nivel de las tecnologías que ya se dominan y están disponibles, en vez de aumentar o sobrestimar el problema hasta alcanzar el nivel de las tecnologías más sofisticadas. Es lo mismo que decir que la mega-ciudad no necesita mega-estructuras para resolver sus problemas.

Para las mega-ciudades que se encuentran en mega-situaciones - una situación de alerta, como cuando se detectan los primeros síntomas en un organismo enfermo - lo primero que hay que hacer es actuar. Actuar con urgencia, como si se estuviera en estado de guerra. Dicha situación exige:

- el control sobre el crecimiento urbano
- la integración de las funciones urbanas
- la vivienda y el trabajo conjuntos para generar ingresos locales donde vive la población
- la priorización del transporte público
- la limitación de la circulación de automóviles y uso de dispositivos anticontaminación
- el transporte individual para distancias cortas con vehículos que circulen a baja velocidad sin contaminar
- el transporte colectivo - y otras funciones - con resultados inmediatos, porque las mega-situaciones no pueden permitirse perder el tiempo. Los beneficios deben ser progresivos y materializarse a través de una evolución gradual
- la adopción de una visión teleológica de las soluciones (actuar al momento teniendo las vistas puestas en el futuro)
- la construcción de una o más viviendas en una ciudad pequeña por cada vivienda que se construye en una mega-situación
- la descomposición en unidades menores de las estructuras administrativas, en vez que sigan el mismo ritmo de crecimiento que la ciudad
- la reducción a escala de las redes de infraestructuras y de recogida de basura
- la ocupación de todos los espacios vacíos, a no ser que ya tengan un uso definido dentro de la ciudad
- la utilización de la ciudad en tiempo integral, es decir, 24 horas al día

## Necesidades y potencialidades

"*La tendencia no es el destino*" (René Dubos)<sup>11</sup>

El destino de las ciudades está en nuestras manos y puede cambiar continuamente a través de aproximaciones sucesivas. Es como si fuéramos a disparar, pudiendo orientar la trayectoria y corregirla en cualquier momento.

La ciudad representa mucho más que una integración de funciones. Representa una sedimentación. La sedimentación hace referencia al modo de vida y a los valores tradicionales y culturales. La nueva ciudad necesita la sedimentación. El tiempo de sedimentación conferirá a la ciudad la ambientación que requiere.

Pensar en una ciudad que ya está sedimentada es como diseñarla a escondidas. Una arqueología extraña que hace revivir antiguos edificios, calles y puentes de encuentro, que da nuevas funciones a los valores que se apreciaban. Es como si en un viejo dibujo se borrara todo lo que estorba. Es como descubrir, en un calidoscopio, aquél viejo dibujo que posibilitará el encuentro. Es como dar un nuevo contenido a este dibujo, consolidándolo como el uso del suelo y como un esqueleto viario. Estos factores, cuando están integrados en una sola dirección, definen la estructura del crecimiento de una ciudad.

En una ciudad que todavía no está sedimentada, el diseño – su estructura de crecimiento – debe ser creado. El vacío de la ciudad ocurre si no hay continuidad. “El espacio visual es uniforme, continuo e interrelacionado” (Marshall McLuhan<sup>12</sup>). La calle tradicional se define linealmente. Su variedad está en lo que en ella ocurre.

No hay que hablar sobre los problemas urbanos, sino sobre el hecho que es más importante actuar sobre sus causas y efectos. Existen dos modos de actuar: proponer medidas para evitar que las causas continúen produciéndose; y ayudar a resolver los problemas que ya existen. Hay que proponer una estrategia de actuación que aproveche esta transición, en la rapidez con la que se compromete la estructura del crecimiento urbano, así como los elementos que la componen, como el transporte público, la utilización del suelo y la estructura viaria.

En una ciudad sólo pueden encontrarse soluciones a partir del momento en el que se sabe lo que se quiere, es decir, a partir del momento en el que sus responsables saben lo que es fundamental para su futuro. Todo es importante, pero hay que saber lo que es fundamental.

Lo importante es el problema de una persona, pero lo fundamental es el problema que afecta a muchas personas:

Lo importante es un agujero o un hoyo enfrente la casa de un ciudadano, pero lo fundamental es la resolución de los problemas de transporte de toda la ciudad.

Lo importante es el acceso a un barrio en concreto, lo fundamental es el sistema viario general, o la estructura de lo que la ciudad quiere ser.

---

<sup>11</sup> Bacteriólogo y patólogo francés. Premiado con muchos premios científicos sobre la inmunidad adquirida y los antibióticos, fue también reconocido por ser un teórico del ecologismo, por su interés por los problemas ambientales (*Hiperenciclopèdia de l'Enciclopèdia Catalana*)

<sup>12</sup> Herbert Marshall McLuhan (21 de julio de 1911 – 31 de diciembre de 1980) fue un educador, filósofo y estudioso canadiense. Ha pasado a la posteridad como uno de los grandes visionarios de la presente y futura sociedad de la información. A principios de los 70, McLuhan acuñó el término “aldea global” para describir la interconectividad humana a escala global generada por los medios electrónicos de comunicación. (*Wikipedia*)

Lo importante es una plaza en una zona determinada, pero lo fundamental es el aumento substancial del índice de áreas verdes de la ciudad.

Lo importante es la ayuda a determinados grupos y sectores necesitados, pero lo fundamental es promover una estructura permanente de empleos.

No debemos confundirnos con las escalas. Puede que sea importante reunir 10000 personas en una inauguración, pero es más importante aún reunir a 200 personas en una actividad cultural.

Lo importante es el plano, lo fundamental es la planificación. Es decir, que la gente se ocupe de la ciudad.

Lo importante es actuar a largo plazo, pero lo fundamental es actuar ahora.

Con la velocidad en la que se desarrollan las ciudades brasileñas, los planos que tardan más de dos años a ejecutarse estarán obsoletos. La prisa es amiga de la perfección. Hay que pensar en lo ideal y realizar lo posible. Ahora!

Rompiendo con el razonamiento convencional, pienso que hay que tener un cierto compromiso con la imperfección. Abandonar lo definitivo e irreversible desdeñando la capacidad de las nuevas generaciones. Hay que dimensionar el problema al máximo y la capacidad de las generaciones futuras al mínimo.

## **El siglo de las ciudades**

En un país, el único poder capaz de dar respuestas rápidas es el poder local, razón por la que el siglo XXI será el siglo de las ciudades. Ya sean de grandes dimensiones, o de pequeño tamaño, cada una constituye un agente de transformación. El ejemplo de una llegará a las otras ciudades vecinas, como un efecto dominó, cosa que repercutirá favorablemente en la vida de la región, del país y del mismo planeta.

El redescubrimiento de las ciudades empezó a tener lugar a finales del segundo milenio. Incluso en los países menos desarrollados la población se está volviendo urbana. De este modo, una visión estratégica de las ciudades es crucial, incluso como un factor más del desarrollo de un país.

Una visión más generosa del potencial de las ciudades representa una visión más optimista de los seres humanos. ¿Por qué la ciudad representa una respuesta a la agenda social? Las medidas económicas se mantienen por un tiempo determinado, pero si la población no fuera corresponsable, al cabo de poco tiempo la estabilidad sólo sería una parte del problema: las personas siempre querrán más. La verdad es que las condiciones de vida en los países sólo mejoraran si mejoran sus ciudades.

El poder central no puede garantizar el acceso a la vivienda, a la salud, a la educación y la atención a la infancia. El poder central da las directrices y de él dependen las grandes decisiones nacionales: tecnología, distribución de la población en el espacio geográfico y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Los manuales de política económica olvidan a veces que el desarrollo tiene también una base espacial. Lo sano es que existan asentamientos humanos junto a las actividades que se generan en ellos. Es necesario crear una red de ocupación del territorio nacional. Ello tiene que estar vinculado con el tipo de desarrollo que se desea para el país.

Por todo ello es fundamental que cada gran ciudad del mundo se comprometa con un modelo de crecimiento, con una visión de gestión, con los elementos necesarios para favorecer el encuentro entre personas, con un modo de agregar e integrar la ciudad informal, las tecnologías apropiadas y la estructura del futuro.

El poder central es director, pero los poderes locales son los únicos capaces de dar respuestas rápidas.

## **Seguridad urbana y humana**





# Lugares de inseguridad

**Michel Marcus**

Director Ejecutivo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana

En los tiempos que corren, la ciudad ha salido del imaginario ahistórico dónde estaba inmersa: el de una ciudad espejismo, una ciudad refugio, una ciudad tentadora, devoradora de sus hijos, una ciudad que hacía desaparecer toda identidad. En su lugar, nos hemos visto inmersos en una representación más banal, menos teatral, más conforme a la realidad de la ciudad mundo, la ciudad donde vivirá el 70% de la población mundial dentro de diez años. La ciudad se ha convertido en un espacio insuperable que nos absorbe, dejándonos solamente memorias organizadas, diluidas por una perspectiva productivista. La ciudad se ha vuelto definitivamente peligrosa, generando una inseguridad que surge de la irremediable pérdida de un paraíso que ya no nos pertenece, así como de una organización espacial fruto de nuestros miedos. La inseguridad no es la única causa de esta peligrosidad. Los índices de delincuencia no son suficientes para explicar el incremento de la inseguridad ya que el espacio urbano parece también condenarnos a un eterno conflicto entre iguales, un conflicto con nuestros mandatarios, con nuestros representantes y con los responsables de la administración. El espacio urbano es el espacio del conflicto, del conflicto de naturaleza interna. Representa una nueva situación en comparación a otras épocas marcadas por conflictos de naturaleza externa, en comparación a las luchas contra gentes extranjeras, de otros lugares, de otros territorios. Según algunos, la naturaleza externa de estos conflictos era la causa de tal tensión que el arte ha salido en gran medida beneficiado. Hoy, la ciudad es omnipresente y ha absorbido los conflictos que, sin resolver, descomponen el tejido social.

¿Podemos, entonces, concebir un espacio sin conflicto, un espacio generador de seguridad que favorezca la resolución de conflictos y el civismo de las personas?

Antes de poder empezar a dar una respuesta cabe decir que la cuestión sobre el lugar y el no lugar se plantea en relación a esta nueva concepción de lo urbano. El lugar correspondería al último refugio de un modo de habitar el espacio, mientras que el no lugar encarnaría la ausencia de lo humano, la ausencia del un peso histórico, de la cultura favorecedora de encuentros, de diálogo. Si adhesión hay, a esta visión, se puede constatar la proliferación de los no lugares en el espacio urbano europeo y escandalizarse por la facilidad en la que se construye la Europa de los no lugares. El trayecto que nos trae del centro de París a Porto, en Portugal, a través de aeropuertos, autopistas, centros comerciales y hoteles, es el nuevo estilo de viaje inmóvil que se desarrolla en un único no lugar, el de este espacio urbano homogéneo, el espacio de “lo mismo” que se reproduce hasta el infinito en todo el planeta.

Esta misma Europa del no lugar es también la de la seguridad. El primer principio de un espacio securitario es la uniformidad y homogeneidad del espacio. De este modo los espacios aislados, las variaciones, los espacios con diferentes funciones (públicas, privadas) están proscritos. El segundo, es el de la separación en la movilidad de las personas. El hecho de atribuir a cada individuo el estatus de usuario particular permite atribuirle un espacio concreto para un mejor control de su seguridad y de la de los otros. He aquí la proscripción casi generalizada de grupos precarios, grupos marginales, pobres de las zonas con más concentración de población, espacios comerciales, estaciones de trasbordo en la red de transporte público. Los miembros de

cuerpos de seguridad privada son los encargados de esta proscripción a través de medios electrónicos o de elementos físicos como la supresión de los bancos para sentarse. El tercer principio es la jerarquización de los espacios. Se ha hecho necesario conocer qué espacios deben securizarse en relación a otros. La jerarquización se hará en función de los valores encarnados por una sociedad, que se inscriben tanto en la arquitectura como en el mantenimiento del orden en los espacios y a sus alrededores. Si se observa una pintura de la Venecia del siglo XV reproduciendo la Plaza de San Marco, puede verse que los ocupantes de la plaza son la nobleza y la burguesía veneciana. Detrás del telón, en un segundo plano, puede percibirse la plebe, el pueblo, que de algún modo está representado en la plaza en la figura de los saltimbanquis. El retablo ilustra un modo de organización social profundamente securitaria. Al contrario, si se analiza un cuadro de Monet ilustrando la calle St. Antoine del París del siglo XIX, puede observarse la muchedumbre, una mezcla de lo burgués y de lo obrero sin que se logre distinguir a los individuos. El instante plasmado por el cuadro, es el de un lugar peligroso con ladrones, agresores sexuales y traficantes. El fracaso de la seguridad.

Los tres principios de una política de seguridad juntos son generadores de una sociedad fortaleza. La sociedad que surge del no lugar se basa en una gestión del miedo individual o colectivo. Otro principio es el que conlleva agresividad, drogas, amenazas y riesgos para mi persona y mis bienes. La voz colectiva reclama a gritos a electos y representantes la protección de nuestro propio espacio. “¿Qué haces tú por mí?” una respuesta que se vuelve dura de contenido, que se estructura alrededor de muros, prisiones, fortalezas y de la reproducción del no lugar. La fortaleza se pulveriza en pequeñas fortalezas interiores que nos separan de nuestros iguales, de nuestros conciudadanos, lo que hace aparecer miedos más grandes cada vez.

El divertimento que desprende la muchedumbre del cuadro de Monet debe convertirse en el punto de referencia. No es por la fiesta que refleja sino por el equilibrio que se establece entre el peligro y la seguridad, la calma y el peligro, el riesgo y la tolerancia en los que cada uno puede desenvolverse. Si existiera tal equilibrio, ¿no estaríamos delante del renacimiento del espacio, de la urbanidad en todo su esplendor, que ocuparía el espacio de nuestras ciudades vertebrándose en estos principios de fraternidad y libertad?

La escultura de Giacometti nos abre el camino por su capacidad en imponer el individuo en el espacio. Sus personajes caminan decididos hacia horizontes lejanos, se cruzan, y su movimiento ocupa el espacio, lo absorbe, lo arrastra. El espacio es dónde ellos están y hacia dónde se dirigen. Seguros de sí mismos, marcados por el riesgo, invadidos por una soledad sin miedo. Se encuentran fuera de la ciudad, fuera de la fortaleza, caminando hacia espacios infinitos dónde ningún muro les espera al anochecer, o como mucho un cobertizo, una tienda, un abrigo. El urbanista, el constructor de espacio, ¿tienen todavía el papel de proporcionar refugio, la infinita pastura de los individuos? ¿debe el mundo ser un lugar dónde el concepto de seguridad pierda todo su sentido?

# Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana. Reflexiones a propósito del caso de Bogotá

Fernando Guzmán Rodríguez

Consultor, Bogotá

## Logros y explicaciones

En la Décima Exposición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia (2006) le fue otorgado a Bogotá el premio León de Oro en la categoría de mejor ciudad “por sus transformaciones sociales, económicas y culturales, y por los proyectos urbanos y arquitectónicos que han contribuido a construir un mejor ambiente para las personas que habitan en ella.”

Este reconocimiento a sus importantes avances en un plazo relativamente corto, suscita, a su vez, la discusión sobre la explicación de éste rápido desarrollo. Es decir, sobre cómo dar razón de los logros. Tal vez, la explicación más generalizada y aceptada es aquella que busca dar cuenta del logro específico de cada periodo de gobierno de la ciudad<sup>13</sup>, al reconocer el valor del énfasis puesto por cada uno de los últimos 5 alcaldes sobre el problema seleccionado para dedicarle mayor atención (por ejemplo: régimen jurídico y administrativo, convivencia, espacio público o transporte), y un cierto grado de continuidad en políticas y programas relacionados con el desarrollo de la infraestructura, las finanzas públicas, la seguridad ciudadana y la atención social a las poblaciones más vulnerables.

La continuidad en el caso de Bogotá es un fenómeno institucional y político reciente. Pues, la probabilidad de sostener la inversión y la durabilidad de ciertas decisiones se configura de mejor manera a partir de la profundización de la descentralización territorial, especialmente de los municipios, con la adopción de la Constitución Política de 1991. Allí se consignan las bases de las relaciones fiscales que garantizan de manera obligatoria recursos para educación, salud y saneamiento básico, y por otro lado se fijan reglas más precisas para el proceso de planeación participativa del desarrollo local, entre otros aspectos. Igualmente, en 1993 se adoptó un régimen jurídico y administrativo especial para la ciudad. Este hecho genera una cierta inercia que imprime un ritmo que el alcalde de turno puede ayudar a acelerar y hace a la vez más evidente en qué sector administrativo o/y problema social fija de manera específica su atención.

En este mismo sentido, la continuidad también se puede ver como un fenómeno político en la medida en que los procesos electorales para cambio de gobierno, cada vez presionan más a los candidatos sobre la necesidad de comprometerse a mantener aquellas políticas, programas y decisiones que se reconocen por la opinión pública y los ciudadanos como positivos, ejemplo, la reducción de la tasa de homicidios, la recuperación del espacio público o el sistema de transporte masivo.

Los énfasis puestos por los distintos gobiernos de Bogotá se pueden relacionar cronológicamente de la siguiente manera:

---

<sup>13</sup> Bogotá elige su alcalde por votación popular desde 1988. El periodo del gobierno es de 3 años desde 1991 y de 4 años desde 2004. No hay reelección inmediata.

- 1) Adopción de un estatuto jurídico-administrativo que sienta las bases para mejorar la gobernabilidad y autonomía de la ciudad;
- 2) Cultura ciudadana y fortalecimiento de las finanzas públicas;
- 3) Infraestructura urbana, transporte masivo y espacio público;
- 4) Continuidad en las políticas públicas especialmente en transporte, espacio público e infraestructura (“construir sobre lo construido”), fortalecimiento de la cultura tributaria y ampliación de los objetivos de la cultura ciudadana (intervención simultánea en los tres sistemas de regulación -ley, moral y cultura-.
- 5) Profundización de la política social.

La anterior relación no sólo constituye el “sello” que caracteriza cada programa de gobierno sino que permite apreciar por un lado, la tendencia de las administraciones a comprometerse más con un tema específico, buscando dar resultados en el corto plazo - el respectivo periodo de gobierno-. Y, por el otro lado, la secuencia de temas provoca la necesaria pregunta sobre qué variable explica mejor la transformación, y tal vez de la misma manera insinúa la posible respuesta: muchas.

Sin embargo, esta visión en retrospectiva y de carácter general no impide la conveniencia de seguir planteando el debate sobre cuál es la variable con mayor valor explicativo de estos resultados en Bogotá.

En este sentido, algunas de las respuestas siguen siendo en buena medida muy formuladas desde las fortalezas y acciones sectoriales de la administración distrital. Es decir, algunos logros tienden a ser explicados esencialmente por las acciones y ejercicio de competencias propias de un sector administrativo que tiene la responsabilidad para prestar determinado servicio público como es la provisión de infraestructura, el transporte, la educación, la seguridad, la salud o la asistencia social, entre otros.

Esta manera de mirar se traduce en hipótesis como, por ejemplo: la mejora en la seguridad ciudadana en el espacio público se debe esencialmente a la buena calidad del mismo, el cual es construido por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Pero, de otro lado el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT)<sup>14</sup> puede decir que la explicación es el mejoramiento en el comportamiento de los ciudadanos por una mayor autorregulación y cumplimiento de normas. Igualmente, la Secretaría de Gobierno puede afirmar al respecto que el factor importante para este mejoramiento es el fortalecimiento y aumento del cuerpo de policía en las calles.

Lo anterior no significa que tales explicaciones no tengan veracidad, pero sí resultan insuficientes para dar cuenta por sí mismas de la magnitud de los resultados y cambios operados en la ciudad en los últimos 15 años.

De otro lado, cada vez más se consolida un sector de opinión pública que plantea una hipótesis con un creciente auge y en donde la explicación a los resultados busca ser más integral, es decir, está más allá de los logros y dinámicas puramente sectoriales y propias de los actores institucionales del gobierno distrital (actores gubernamentales).

Esta hipótesis se puede definir en términos, según los cuales, la explicación a los resultados de la ciudad obedece a la acción simultánea de distintas variables sobre un

---

<sup>14</sup> En diciembre de 2006 se adoptó una reforma administrativa en Bogotá, y el IDU pasó a integrar la Secretaría de Movilidad. El IDCT pasó a integrar la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

problema o un conjunto de problemas sociales, las cuales operan en un contexto y tiempo determinado con grados importantes de continuidad, sostenibilidad y coordinación entre distintos sectores, incluidas acciones públicas y privadas.

Algunos programas como el de cultura ciudadana (convivencia y seguridad) dan cuenta de estas características. Por ejemplo, la llamada gestión transversal de estos programas ha sido uno de los mecanismos para superar los límites jurídico-formales y burocráticos entre distintos sectores de la administración y aplicar enfoques innovadores e interdisciplinarios para definir las dimensiones sociales de la intervención pública. En este sentido, adoptar el enfoque de factores de riesgo para atender la convivencia y la seguridad, ha implicado desarrollar acciones planificadas y coordinadas de salud pública, espacio público, educación, tránsito y policía.

De todas maneras, debe decirse que sobre esta hipótesis explicativa de buenos resultados en corto tiempo aún no se ha desarrollado un análisis más pormenorizado. Tal vez, este es un trabajo que deba adelantarse en el marco de la Red "Políticas Urbanas y Convivencia en las ciudades de América Latina".

## **Problemática**

A propósito de algunos de los debates, análisis y conclusiones de los distintos temas tratados en el contexto del desarrollo institucional de la planeación en Bogotá durante el 2006<sup>15</sup>, se pueden esbozar algunos de los aspectos relacionados de manera esencial con el propósito de la Red "Políticas Urbanas y Convivencia en las ciudades de América Latina", y que contribuyen a alimentar la definición de la problemática, las hipótesis y metodologías de trabajo de la misma.

## **Prestación de servicios públicos e intervenciones urbanas**

Asegurar la prestación de los servicios públicos como son el transporte, la educación, la seguridad, los servicios públicos domiciliarios (electricidad, acueducto y alcantarillado, telefonía, gas, basuras), la salud, la recreación, etc. se produce en un marco de planeación por parte de las ciudades, con sus particularidades, no solo en su historia como ciudad (asentamiento, crecimiento, conflictividad, etc.) sino también en la forma como se ha ido estructurando el proceso de la planeación misma.

Al parecer, la manera sectorial como se ha trabajado la planeación urbana (entendida como física del territorio) a cargo de instituciones de carácter técnico y la forma como se planea y ejecuta la inversión pública en el corto plazo, a través de los programas de gobierno y los planes de desarrollo de cada Alcalde, tiende a estar dissociada sino del todo en sus propósitos últimos (hay imperativos normativos que operan como restricciones a la "libre iniciativa" del gobierno de turno), sí en la diferenciación de mecanismos, tiempos y actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones, lo cual repercute en la calidad y tipos de impactos producidos por la intervención pública y privada sobre el territorio urbano, así como en las políticas públicas mismas.

---

<sup>15</sup> La Universidad Nacional de Colombia en el marco de un convenio de cooperación técnica con Bogotá, que tenía como finalidad la consolidación del Sistema Distrital de Planeación, creó el programa de radio *Territorio Capital* con el propósito de difundir y analizar los distintos temas urbanos de la ciudad, presentando las propuestas, intereses y posiciones de los actores y ciudadanos. Se han realizado 21 emisiones (una semanal) desde el mes de julio a diciembre de 2006. <http://www.unradio.unal.edu.co>

Es decir, se reproduce el esquema de distanciamiento negativo entre razón técnica y razón política. El aprendizaje es que la planeación deberá armonizar las dos racionalidades y para ello deben existir mecanismos y arreglos institucionales que lo expresen y posibiliten. La continuidad de las políticas públicas no solo se fundamenta en la legitimidad que brindan sus resultados sino en la capacidad para contar con el saber y las herramientas técnicas al interior de las instituciones estatales que brinden regularmente información de soporte para la toma de decisiones por los gobernantes, es decir, por los actores políticos.

Para ilustrar de manera básica el planteamiento arriba señalado, se puede mencionar el caso de la construcción de la infraestructura de ciertos servicios públicos domiciliarios como el acueducto y alcantarillado. Dicha infraestructura tiene alta incidencia en el ordenamiento del territorio, en la forma como se urbaniza y crece la ciudad. Pero, su planeación tiende a estar manejada esencialmente por empresas que tienen una racionalidad comercial y cuyos planes de crecimiento están más asociados a la racionalidad económica y no necesariamente se articulan de forma importante con la planeación de otros sectores y servicios de la administración<sup>16</sup>. La ciudad crece hacia donde señala la empresa, y a veces la expansión de redes de servicios no coincide con el asentamiento y la solución a problemas sociales estructurales de la ciudad.

## **Población y territorio**

El crecimiento de algunas de las localidades<sup>17</sup> de Bogotá como Usme, San Cristóbal, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Bosa, Rafael Uribe, Kennedy, Engativa, Fontibón y Suba, tuvo lugar esencialmente como un proceso de expansión de la urbanización popular no planificada<sup>18</sup>. Y siguen siendo las mayores receptoras de población de estratos sociales bajos. Este hecho le da a Bogotá la característica de ser una ciudad popular y construida en más del 50% de su territorio de manera informal.

Tal situación, pone de presente como un tema de trabajo permanente en las ciudades, la necesaria consideración de la incidencia del pasado en la planeación y el ordenamiento del territorio actual y futuro. Pues, la historia particular de cada ciudad abre la discusión sobre dónde disponer los recursos a la hora de hacer la inversión pública: ubicación de la población más necesitada y previsión del crecimiento en zonas donde se quiere impulsar la expansión territorial de la ciudad urbanizando nuevas áreas.

De otro lado, esta forma de aproximación permite explorar otros campos de trabajo, como es el caso de las relaciones entre los patrones de asentamiento y el crecimiento físico de la ciudad con la conflictividad social por un lado, y con la seguridad o inseguridad ciudadana, por el otro lado. Por ejemplo, el campo de estas relaciones

---

<sup>16</sup> También hay experiencias positivas de alto impacto sobre la conflictividad en determinadas zonas marginadas de la ciudad a partir de intervenciones integrales para mejorar los espacios públicos y el urbanismo, llevar los servicios domiciliarios de agua y alcantarillado y la calidad del hábitat, como es el caso de los programas de desmarginalización y legalización de barrios informales en los sectores más deprimidos de Bogotá. Pero, ello se ha previsto como una manera de contrarrestar las inequidades y los efectos, y no en razón de un proceso planeado de crecimiento y ordenamiento de la ciudad.

<sup>17</sup> Bogotá está dividida territorialmente para fines administrativos en 20 localidades.

<sup>18</sup> Se caracteriza por la baja o ninguna presencia del Estado, la ausencia de planificación, y la mala calidad o inexistencia del urbanismo (trazado de calles, redes de servicios públicos, equipamiento colectivo, espacios públicos, etc.). La construcción de las viviendas se hace a partir del desarrollo progresivo de los lotes, muchos de ellos comprados a urbanizadores llamados piratas.

requiere ser analizado con las variables de planeación y ordenamiento del territorio para la retroalimentación de las políticas públicas de seguridad y convivencia.

Igualmente, la respuesta frente a los problemas de suelo urbano como un recurso que rápidamente se agota, se manifiesta como cambios importantes en la política urbana a través de programas de renovación o recuperación de zonas céntricas deprimidas o en programas de redensificación de zonas residenciales. ¿Cuáles son los impactos de estos cambios en los patrones de asentamiento? ¿Cómo resolver el problema de la equidad en la distribución de los recursos en el territorio?

Así mismo, al preguntar a los ciudadanos sobre las razones que los llevan a fijar su residencia en determinado lugar de la ciudad, sus respuestas privilegian más el valor del suelo que pueden pagar o la cercanía a ciertos servicios que a los factores de seguridad o inseguridad. Estos últimos se dan en menor medida en estratos sociales que no tienen el precio del suelo como una limitante.

Finalmente, en la actualidad se cuenta con mayor presencia del Estado en el proceso de urbanización, con mayor planificación y con logros importantes en construcción de infraestructura, sobre todo en transporte, espacio público y servicios públicos domiciliarios<sup>19</sup>. Pero, a la vez, esto plantea otras cuestiones como las consecuencias derivadas de la baja calidad de la vivienda que se ofrece a los más pobres. Así como, los problemas asociados a la carencia de oportunidades para los jóvenes y la posibilidad de expresión de su identidad en los espacios urbanos.

### **Planeación y ordenamiento de territorio frente a las necesidades de los ciudadanos**

El salto cualitativo que ha dado Bogotá, el cual se refleja en sus actuales condiciones físicas y en el mejoramiento de los indicadores sociales y de seguridad es también una muestra del aprendizaje en los últimos años sobre el funcionamiento de la ciudad, el conocimiento de sus problemas y la forma de intervenir para su solución. La exigencia del conocimiento de las cuestiones urbanas para la toma de decisiones por parte de los gobernantes, es un terreno que la opinión pública hoy no está dispuesta a ceder fácilmente.

Sin embargo, también se debe decir que la ciudad está aprendiendo a hacer planeación y a intervenir en el territorio urbano, en una dinámica en donde los proyectos de corto plazo (muy útiles políticamente en el pasado reciente) no encuentran con facilidad un espacio en la planeación actual, pues la adopción desde el año 2000 de instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el desarrollo de los planes maestros a partir del 2003 han logrado abrirle espacio a la planeación de largo plazo y a la continuidad de proyectos estratégicos.

Pero, tal situación, más que un terreno consolidado, presenta una serie de desafíos sobre el potencial que tenga la planeación y el ordenamiento del territorio para atender los problemas y las necesidades de los ciudadanos en su vida cotidiana frente a la movilidad, la vivienda, el uso del espacio público, el acceso a servicios, la generación de ingresos, la resolución de conflictos derivados de los problemas de propiedad y uso del suelo urbano, entre otros.

---

<sup>19</sup> Para algunos, pese a estos avances, Bogotá sigue creciendo (en menor escala) de manera informal. Entre otras razones, por el alto costo del suelo urbano, por el agotamiento del suelo para la construcción de vivienda de interés social (VIS) y el déficit de vivienda existente. El modelo de urbanizar de manera informal resulta aún una solución para los estratos bajos.

En este sentido, a continuación se relacionan algunos de los temas que encierran el tratamiento del desafío arriba señalado:

- Participación ciudadana: ¿Qué es lo que se pone en discusión en los procesos de planeación participativa? No obstante los avances, éste resulta ser un campo que requiera mayores desarrollos, claridad y consolidación. Adicionalmente, es pertinente considerar que los actores de la ciudad, por más que se agrupen, no son necesariamente homogéneos en sus intereses y visiones.
  
- Proceso político: La adopción del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- y los otros instrumentos de planeamiento urbano, antes que dejar sin opciones de “innovación” en propuestas a los actores políticos, brinda la oportunidad de reducir los riesgos de adoptar proyectos de corto plazo para solucionar problemas estructurales. Y supone, que tales procesos se alimenten del proceso de planeación, lo cual requiere instrumentos y transformaciones culturales en las dinámicas burocráticas y técnicas de la administración.
  
- Planeación de la inversión (PI) y ordenamiento del territorio (OT): Dadas las características institucionales de la administración de Bogotá, la armonización entre estas dos variables (PI-OT) supone la generación de un rápido y coherente proceso de articulación entre los planes de desarrollo de cada alcalde (4 años) y los proyectos definidos en los instrumentos de planeamiento (10 y 15 años).
  
- Capacidad y diseño institucional: Los diseños institucionales de la administración de la ciudad son sectoriales, y la articulación entre las formas de planeación económica y espacio-territorial requiere ajustes importantes en la organización gubernamental. La permanencia y articulación de los instrumentos de planeamiento y de los proyectos de largo plazo, así como la continuidad de políticas y programas, tanto como la capacidad de soporte técnico para la toma de decisiones en el proceso de planeación, dependen en buena medida de los arreglos institucionales que se deban adoptar.



# **Algunas lecciones de la experiencia en materia de seguridad urbana**

**Franz Vanderschueren**

Investigador Universidad Alberto Hurtado de Chile  
Ex coordinador del programa Ciudades Más Seguras, ONU HABITAT

Estas lecciones derivan de dos tipos de experiencias directas sobre el terreno.

Primero la del programa de gestión directa del Programa Ciudades Más Seguras (Safer Cities) de UN-HABITAT, de asesorías y de observaciones de prácticas preventivas en grandes ciudades africanas, asiáticas y latinoamericanas en especial en ciudades donde la tasa de criminalidad era alta como en los casos de las ciudades de Johannesburgo, Durban, Abidján, Port Moresby (la ciudad con el índice de delincuencia más alto del mundo), Bogotá y la periferia de Sao Paulo.

La segunda experiencia se basa en la observación de la evolución de las ciudades europeas a través del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), así como de ciudades del este europeo como Tirana, y de las prácticas de varias ciudades canadienses.

Desde el punto de vista de la relación entre seguridad y servicios urbanos pueden destacarse algunas experiencias. Unas se refieren a la gestión directa de la seguridad por parte de una ciudad o comuna, las otras abarcan el campo de la relación entre gestión de la seguridad y gestión de otros servicios urbanos dado que la seguridad es por su compleja naturaleza transversal con diversos servicios y políticas urbanas como por ejemplo educación, transporte, salud, urbanismo y gestión de espacios públicos.

## **La gestión de la seguridad urbana: un patrimonio común y amplio**

La primera lección muestra que existe un conjunto no articulado de lo que se podría denominar el patrimonio común de las ciudades que están interesadas en mejorar su seguridad, lo que se expresa en un amplio abanico de prácticas que abarcan prácticamente todos los campos posibles. Existe un gran abanico de prácticas de control social así como de prevención, que van desde la creación de formas de justicia alternativa, policía de proximidad o comunitaria, tímidos intentos de penas alternativas, hasta todo tipo de formas de prevención con énfasis sobre lo situacional, lo social o sobre ambos. Todas estas prácticas son independientes de la orientación política de las autoridades locales. De hecho, el aspecto ideológico-político no es siempre determinante en la implementación de políticas de seguridad, sino que las opciones son a menudo influenciadas por la intensidad de la demanda ciudadana y las prioridades locales.

Existen dos grandes líneas emergen de este patrimonio común. La primera afecta las ciudades que ponen énfasis en la policía reformada que se convierte en la vanguardia de la lucha contra la delincuencia y sus causas e implica a instituciones de la sociedad civil. De este modo, la institución policial reformada se convierte en la institución líder. Es el caso de Chicago y Singapur, y ciudades de Japón. La segunda afecta a ciudades que ponen énfasis en la forma de prevención social con el municipio como líder y la policía, reformada o no, como socio. Es el caso de la mayor parte de ciudades. Hay que

mencionar el caso canadiense, donde se mezclan las dos líneas, que se ven reforzadas cuando hay un liderazgo fuerte en ambas instituciones.

Cuando estas prácticas son exitosas, se pueden distinguir 4 puntos que las caracterizan:

- Un liderazgo político
- Un componente técnico con responsabilidad precisa y que impone su conducción técnica
- Una forma de alianza en redes que se suele llamar coaliciones o “*partnership*” y que tiene expresiones variadas según los contextos culturales
- Una metodología aplicada con relativa flexibilidad que incluye: diagnóstico, plan de acción consensuado e implementación en forma de coaliciones con responsabilidades claras.

## Enfoques diversos

Detrás de las similitudes en los casos exitosos aparecen enfoques distintos.

Algunas ciudades enfatizan el rol comunitario, ya sea en términos de desarrollo o de mejoramiento comunitario con especial énfasis en las infraestructuras y calidad de vida, siendo en este caso la seguridad un componente importante del mejoramiento cualitativo. La mayoría de ciudades latinoamericanas con prácticas exitosas en materia de seguridad tienden a asumir este enfoque de manera implícita.

Otras ciudades prefieren empoderar la comunidad facilitando su rol de interlocutor directo con los decisores y en particular con los responsables del aprovisionamiento de servicios. La política de seguridad en este caso es un terreno privilegiado de ejercicio de empoderamiento por su carácter transversal y por las exigencias de cohesión social que implica. Un buen ejemplo de esta práctica es la región de Kitchener Waterloo en Ontario (Canadá).

Otras ciudades definen la política de seguridad a partir de un enfoque privilegiado relacionado con un grupo de beneficiarios de su política. Es el caso de Toronto, en Canadá, que prioriza la acción dirigida a los jóvenes en situación de riesgo (*gangs*) y define las prioridades de intervención en otros campos como el mejoramiento de los servicios de los barrios en función de un criterio claro: los barrios que presentan mayor riesgo para los jóvenes son prioritarios. En este caso, la intervención de los servicios sociales está directamente conectada con el eje central de la política de seguridad. Se puede decir lo mismo de las ciudades que priorizan la prevención en materia de droga: los lugares de intervención prioritarios en materia de servicios son aquellos donde hay una mayor presencia de consumo o de tráfico de drogas. En ambos ejemplos se requiere una fuerte intersectorialidad a través de los servicios urbanos y sociales, así como la policía con la política de seguridad preventiva. Esta coproducción de seguridad tiene éxito o fracasa según la capacidad de implementar dicha intersectorialidad. Es la diferencia entre Vancouver, que ha sabido implementar esta intersectorialidad y repensar su política frente a la droga, y varios ejemplos de ciudades en la misma región caracterizados por resultados insuficientes.

Además, el éxito de la conexión entre servicios urbanos y políticas de seguridad depende de dos factores: un enfoque basado en ejes que determinan la articulación de diversos servicios alrededor de la prioridad de seguridad, y por otra parte la capacidad de poner en práctica la intersectorialidad. El éxito en este último aspecto depende de la

preparación de los responsables de servicios sectoriales y de la policía en trabajar de forma coordinada superando los egoísmos institucionales. Es decir, el éxito depende del anclaje cultural de la coproducción.

## **El problema de las evaluaciones**

La evaluación de los resultados en políticas de seguridad en las ciudades no es muy común por dos razones. En primer lugar, no hay consenso sobre los resultados esperados. Algunos miden lo cualitativo y apuntan a la cohesión social y otros miden la evolución de la tasa de delincuencia que no se da de manera homogénea pudiendo, según sus características, disminuir rápidamente o lentamente o incluso aumentar independientemente de intervenciones bien implementadas. En segundo lugar, no hay parámetros homogéneos para medir los resultados entre diversas formas de delincuencia (violencia intrafamiliar, robos en todas sus formas, delitos violentos, homicidios, delitos relacionados con el tráfico de drogas, secuestro, cybercrimen, etc.) ni para medir las prioridades. En general las evaluaciones son insuficientes y pecan de maximalismo (conseguir por razones políticas a cualquier precio un descenso de la delincuencia) o son confusas o discontinuas o simplemente funcionales para una reorientación presupuestaria.

## **La cultura de la prevención como resultado efectivo**

Lo que se ha conseguido en la mayoría de los casos es una progresiva nueva cultura cívica que se expresa como “cultura de la prevención” tanto en la sociedad civil como en sectores policiales (que adoptan un acercamiento a la población mucho más democrático y respetuoso). Esta cultura tiene un doble efecto: por una parte, permite superar el temor y por otra, garantiza que frente a nuevos problemas, o aumento de un tipo de delincuencia, la población reaccione buscando soluciones colectivas -más que en función de su propio temor o de una campaña de los medios. La reacción opuesta es la que estigmatiza sistemáticamente a grupos sociales como algunos segmentos juveniles. Este resultado (que permite la coproducción de seguridad a través de esta cultura cívica) debería ser el parámetro más claro de toda evaluación de política de seguridad global, evitando así los peligros mencionados arriba de discontinuidad, de confusión en objetivos y de dispersión o sectorialización de las evaluaciones.

Este resultado está ligado a dos factores principales. Por una parte, la certeza y la continuidad de las políticas desarrolladas por la autoridad urbana y su capacidad de implementarlas en alianza con los gobiernos centrales (los ejemplos de Bogotá y Diadema (Sao Paolo) en América Latina son buenos ejemplos, como lo es Dar es Salaam en África. Por otra parte, la implicación de la sociedad civil que garantiza los avances y el arraigo de prácticas y cultura nuevas. Colombia, Brasil y Sudáfrica presentan ventajas considerables frente a países como Chile. La sociedad civil es un laboratorio donde se experimentan prácticas relevantes con cierta autonomía y sobre todo donde estas se consolidan y adquieren sostenibilidad.

## **El problema del marco institucional**

La creación de un marco institucional aparece como un problema importante. Las autoridades locales quieren obtener mayor responsabilidad (con los correspondientes

recursos financieros) en materia de seguridad para sus ciudades además tener competencias en materia de seguridad de seguridad en colaboración con otros actores. La importancia de este aspecto para las ciudades deriva del hecho que las ciudades se ven continuamente confrontadas a las demandas de los ciudadanos que reclaman una mejor calidad de vida y consideran la seguridad un factor clave para conseguirla. Además, sea cuál sea el marco institucional vigente, los ciudadanos no consideran que la seguridad escape a la responsabilidad de los alcaldes o de las autoridades locales en general. La tipología de las ciudades en este aspecto comprende tres situaciones: las ciudades dotadas de una plena autonomía en la materia que corresponde al caso de los EEUU y Canadá, las ciudades que consiguieron por ley, o de facto, un grado importante de autonomía por ejemplo Bogotá, Guayaquil, Rosario, Diadema etc. y las ciudades que no disponen de esta autonomía como es el caso de las ciudades chilenas. Un debate relevante en este aspecto, es el que afecta el control de la policía y en particular el debate sobre la creación de una policía municipal.

Siguiendo esta tipología, la situación más complicada es la de las ciudades o poderes locales que se sitúan entre el tipo 2 y 3. Generalmente, puede constatarse una fuerte tensión con el gobierno central, que negocia en posición desigual de fuerza respecto a los poderes locales. Es evidente que las tensiones se multiplican si se tiene en cuenta que los financiamientos en materia de seguridad dependen total, o parcialmente, de los gobiernos centrales. Las coaliciones entre municipalidad y policía en este marco son ambiguas: donde no existe un marco institucional claro, las autoridades locales se apoyan en relaciones directas con las jefaturas cambiantes de la policía para establecer un tipo de alianza basada sobre la buena voluntad, “negocian” la colaboración pagando una parte de los gastos policiales, o bien viven una tensión permanente que dificulta toda política de seguridad en el ámbito local. En este sentido, la creación de una policía municipal tiene un efecto simbólico importante y puede constituir un punto de partida decisivo si se implementa de forma equitativa<sup>20</sup>.

En este sentido, el problema del marco institucional no es secundario, ya que además, esconde otro problema esencial: la concepción de la seguridad por parte de los gobiernos. La visión weberiana en la mente de no pocos gobernantes, sigue siendo la ideología de referencia: el monopolio de la violencia legítima pertenece al Estado. Además, según esta visión, toda iniciativa debe ser controlada por el Estado y la acción de la sociedad civil, los poderes descentralizados o el sector privado no pueden ser más que un complemento secundario de la acción estatal. Si bien es cierto que en los hechos se ha modificado esta política desde hace varias décadas<sup>21</sup>, a la práctica sigue siendo una ideología fuerte que algunos adoptan rígidamente o que otros combaten con igual fuerza en nombre de la privatización. El debate sobre la seguridad privada refleja esta contradicción. La resistencia a modificar el marco institucional deriva de esta rigidez ideológica y de la ausencia de una alternativa consensuada.

---

<sup>20</sup> Lo opuesto de lo equitativo es la situación de Santiago de Chile donde las policías municipales funcionan en las 4-5 comunas acomodadas y la generalización de esta fórmula sería financieramente insostenible para las comunas de menores ingresos dada la fragmentación del poder de las autoridades locales

<sup>21</sup> Por ejemplo, salvo en los países de la Unión europea continental, el número de oficiales de los servicios privados de seguridad supera al de la policía.

## **El problema del temor**

Muchas políticas de seguridad se construyen a partir de un “sentimiento de temor”, que es una mezcla de miedo e impotencia y que enfrenta importantes segmentos de población a la delincuencia y su crecimiento. Este temor se utiliza en campañas electorales y es habitualmente orquestado y amplificado por los medios de comunicación. A menudo también es un cristizador del conjunto de miedo e impotencia de la población frente a varios riesgos como el desempleo, las enfermedades, la imposibilidad de pagar la educación de los hijos o el riesgo de perder la vivienda. El delincuente se transforma en el chivo expiatorio de todos estos males. Este temor también es reforzado por experiencias de victimización personales, de otras personas cercanas o del mismo ámbito social. Se nutre asimismo de la percepción de ineficiencia policial o judicial, o de la corrupción del sistema de justicia criminal. Pero se nutre igualmente de la ausencia de una verdadera política de comunicación por parte de las autoridades.

Una política de seguridad construida sobre el temor tiene un alcance limitado. Porque su durabilidad depende exclusivamente del temor y no de la búsqueda de cohesión social y de cultura de la prevención. Por otra parte, tiende a la focalización obsesiva sobre la dimensión “seguritaria” o de la ilusión de poder “eliminar el riesgo” hasta que a veces el mismo vocabulario queda impregnado de esta dimensión del temor. Un ejemplo que ilustra esta situación es la utilización en Chile del concepto de “delitos de mayor connotación social” (DMCS) como referencia habitual de la política de seguridad. Es decir, se establece que un delito es importante si genera temor si no es secundario.

La respuesta al temor requiere una respuesta triple y tiempo necesario para madurar. Se responde al temor implementando una política hacia las víctimas, mostrando la efectividad de respuestas apropiadas frente a cada tipo de delito en tiempo real y, finalmente, desarrollando una política de comunicación apropiada. En este último aspecto, es donde más carencias se verifican. Por una parte, se espera que los medios presenten noticias “políticamente correctas”, sin tener en cuenta que el objetivo de la prensa es buscar y vender noticias espectaculares. Se requiere, al contrario, el esfuerzo de las autoridades políticas (y locales), para contextualizar las noticias y presentar el tipo de respuestas más adecuadas. Además, una política de seguridad necesita una buena política de comunicación que diga lo que se hace y lo haga en forma permanente sin esperar un evento extraordinario. Por otra parte, existen hechos delictivos que afectan personas que son por su rol social agentes de comunicación. Por ejemplo, el comerciante es un comunicador social en su barrio<sup>22</sup>. Elaborar una política de comunicación adecuada y sin miedo al debate es una exigencia de la política de seguridad urbana.

## **La relación con otros servicios urbanos**

Una política de seguridad no debería ser una política aislada, si no corre el riesgo de quedar atrofiada, o bien de criminalizar a determinados sectores sociales como por ejemplo los jóvenes, algunos grupos étnicos o los habitantes de barrios críticos.

---

<sup>22</sup> Como lo expresó un policía experto en la materia: “Un robo en un almacén por el rol mismo del almacenero que ve pasar una gran cantidad de vecinos requiere tres veces más trabajo que un robo en una casa de un ciudadano común”

La política de seguridad<sup>23</sup> requiere de redes transversales en el conjunto de políticas locales. Separar la política de seguridad de la de educación, equivale a prescindir de la violencia escolar y privarse de una audiencia de prevención primaria potente. Aislar esta política, de la de transportes representa dejar de lado un campo donde se ejerce la delincuencia y que requiere prevención situacional y social. No tener en cuenta la política de sanidad, significa arriesgar la necesidad y la coherencia de un trabajo de prevención contra las drogas lícitas o ilícitas. Hay, en este sentido, el riesgo de aislar la política de seguridad en un área específica, por lo que algunas municipalidades la sitúan bajo competencia directa del alcalde para enfatizar su carácter transversal.

Además de esta exigencia de transversalidad, existen tres aspectos de políticas globales que requieren de una articulación estrecha con las políticas de seguridad. La primera se refiere a una política urbana, es decir, a una planificación estratégica y participativa que permita diseñar las principales orientaciones de la evolución de la ciudad y de las inversiones en servicios e infraestructuras urbanas. Una política fragmentada en lo urbano puede conducir a una política similar en la seguridad porque se desconocen los objetivos esenciales y el sentido de lo que se construye cuando se coproduce la seguridad<sup>24</sup>.

La segunda, se refiere a una política dirigida a jóvenes. De hecho, en materia de seguridad, el grueso de la acción preventiva se dirige a jóvenes porque es el grupo de edad más activo en la delincuencia (15-25 años). Sin una política global dirigida a los jóvenes, la acción preventiva hacia aquellos en situación de riesgo se revela ser estigmatizante y “adultocentrista”<sup>25</sup> y no permite una participación juvenil, ni en su formulación, ni implementación.

Finalmente, un discurso coherente sobre la integración o cohesión social facilita considerablemente las políticas de seguridad. Como ocurre en Canadá, si existe un discurso claro que reconoce que cada grupo social o comunidad inmigrante es necesaria para la construcción nacional, será más fácil diseñar una política de seguridad que esté dirigida hacia la (re)inserción social. Si, al contrario, ciertos grupos étnicos o clases sociales se perciben como una amenaza potencial, la búsqueda de inserción irá en sentido opuesto.

---

<sup>23</sup> En este aspecto es similar a la política de preservación del ambiente

<sup>24</sup> Dos casos opuestos podrían ser Singapur y Santiago de Chile. En el primer caso la planificación a largo plazo es clara y el otorgamiento de vivienda definido y realizado por el Estado y la política de seguridad que incluye una reforma policial basada sobre el modelo de los *Koban* japoneses se inserta naturalmente en este modelo. Al contrario, en Santiago existen pedazos de política urbana con fuerte presencia especulativa del mercado y una fragmentación de poder local generalizada. La política de seguridad en este contexto es un conjunto desarticulado y cambiante de políticas múltiples, sobre todo, reactivas.

<sup>25</sup> El riesgo en este caso es definido en función de la percepción del temor de los adultos y no en función del posible daño al desarrollo psicosocial de los jóvenes y la política es diseñada e implementada solo por adultos.

## **Servicios para la convivencia en los espacios públicos**





# Espacios Públicos Y Servicios Urbanos Seguros

Jordi Borja

Director Máster Políticas y Proyectos Urbanos, Universitat de Barcelona

## La ciudad como espacio público

El espacio público es un desafío global a la política urbana: un reto urbanístico, político y socio-cultural, referido a toda la ciudad.

El espacio público no es el espacio residual entre lo que se ha construido y el espacio viario. El espacio público debe ser el espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana. Dependiendo de como se diseñen, o mejor dicho de cómo se conciban, las grandes operaciones urbanas y el espacio público (incluyendo infraestructuras y equipamientos) pueden convertirse en un importante mecanismo de redistribución e integración social. Los grandes proyectos urbanos pueden ser creadores de centralidades donde antes no había nada, facilitando más movilidades y accesibilidades, favoreciendo la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados.

El espacio público es también una opción política y cultural: un espacio de representación colectiva, de vida comunitaria, de relaciones sociales, de encuentro e intercambio cotidianos. Nada queda al margen de este desafío: bloques de viviendas, centros comerciales, escuelas, equipamientos culturales o sociales, ejes viarios, por no nombrar calles y galerías, plazas y parques. Todas estas realizaciones son susceptibles de un tratamiento urbanístico que genere espacios de transición, que complementen los espacios públicos y a la vez den a la ciudadanía una realidad cotidiana de expresión colectiva y de libertad y seguridad individual. El espacio público político es el del encuentro entre las instituciones del poder y las demandas y aspiraciones colectivas de la ciudadanía. Un encuentro que puede ser de apoyo o de confrontación.

## El renacimiento de la vitalidad ciudadana en América Latina

En referencia a América Latina, se heredaron las consecuencias de lo que se ha llamado "la ciudad dual". Según la conocida y antigua definición del amigo y maestro desaparecido Jorge Hardoy, el 50% de la ciudad latinoamericana es informal, ilegal, excluida y marginal. En muchos casos, estas dimensiones negativas no son tanto el resultado de una mala voluntad de sus responsables, sino fruto de unos efectos perversos que no se prevén. En los últimos 10 o 15 años en América Latina se han dado algunos casos, como los que se ejemplifican a continuación.

En primer lugar, hay que citar la evidente transformación positiva de Bogotá en la última década. Entre los años 50 y los 90 la ciudad se multiplicó por 7 en número de habitantes, el crecimiento multiplicó la ocupación del suelo, incluido el que hubiera debido protegerse, la segregación social residencial se acentuó, la movilidad se basó en la locomoción individual y el espacio público, el de uso colectivo y diverso, prácticamente desapareció. Pero los 90 ven el inicio de una época marcada por Alcaldías ciudadanas que refuerzan considerablemente la capacidad de actuación del gobierno municipal, promueven procesos descentralizadores y participativos, impulsan la cultura ciudadana y los programas sociales, etc. para la mejora de la integración ciudadana. El espacio público y la mejora de la movilidad se convierten en objetivos

principales. La actuación en zonas de exclusión avanza más lentamente y en algunos casos los buenos propósitos no son los más adecuados. Un ejemplo: a principios de los noventa se planifica la construcción de 27.000 viviendas para los sectores 1 y 2 de la población, los de más bajos ingresos, El Tintal. La homogeneidad social de esta operación constituye una fuente de marginación, lo que demuestra que es importante promover la mezcla social en una zona para generar empleos, equipamientos, excedente, etc. De este modo se puede ver que a veces, operaciones con muy buena fe se plantean de tal manera que tienen efectos perversos.

Ciudad de México constituye otro ejemplo. Se llevó a cabo una política de creación de espacios públicos para un uso más racional de la infraestructura urbana para favorecer la edificación dónde había más infraestructuras y frenarla dónde no las había. Pero una política de este tipo genera también procesos de gentrificación, ya que al poderse edificar sólo en zonas centrales determinadas, los precios del suelo se dispararon, con lo que no se acentúa la segregación. Hay que tener siempre en cuenta que las políticas urbanas exitosas dan lugar con frecuencia a efectos perversos no previstos y contrarios a las intenciones iniciales.

Al tomar como ejemplo Santiago de Chile, se puede constatar el mal que puede hacer una “buena política” de vivienda basada en la cantidad de viviendas construidas. En la última década, desde la llegada de la democracia, se han construido unas 200.000 viviendas en la periferia, para un millón de personas. Sin embargo esta urbanización no garantiza una mejora de la cohesión social ni una mejora de la calidad de vida de sus inquilinos. Tal y como dice Alfredo Rodríguez, se ha pasado de la problemática de los sin techo a la problemática de los con techo. Se trata de viviendas de mala calidad, lejos de todo, dónde sólo vive gente con muy bajos ingresos, sin espacio público y con equipamientos mínimos. Ello refleja una vez más los efectos perversos que pueden tener las políticas a priori bienintencionadas.

En Río, ha habido políticas positivas, con la integración de las *favelas*. A principios de los noventa las *favelas*, dónde vivían centenares de miles de personas no existían en los planos de la prefectura; al no tratarse de viviendas legales, no se aparecían en los planos. Entre otros problemas, en los barrios de *favelas* había mucha gente durmiendo en la calle, lo que generaba sensación de inseguridad a los vecinos de la zona. Después de un estudio, se constató que la gente que dormía en la calle eran trabajadores y no marginados. El problema era que la gente no se podía pagar el transporte para ir de su casa al trabajo porque la fuerza de las compañías de transporte impedía que hubiese tarifas integradas. Este hecho ejemplifica hasta qué punto es importante una buena articulación de los servicios de transporte en la ciudad.

Finalmente, hay que citar el caso de Buenos Aires, la ciudad-espacio público por excelencia en América latina. Las políticas urbanas de la democracia, es decir desde los años 80, han sido débiles pero han recuperado la ciudad como lugar de vida colectiva, el uso intensivo y diverso del espacio público. La exclusión sin embargo sigue siendo ley para la mayoría en gran parte del “gran Buenos Aires”, en la periferia cuya población multiplica por dos y medio la de la ciudad. Y en ésta subsisten las villas, zonas de autoconstrucción vecinas pero separadas de la ciudad formal. Los proyectos de integración de éstas en el tejido ciudadano, como el que lideró a principios de esta década Eduardo Jozami no han tenido continuidad.

En definitiva, para crear un ambiente en el que la gente se sienta más segura es importante hacer ciudad, y segundo, hay que tener en cuenta los efectos perversos que pueden tener incluso las políticas más bienintencionadas.

## **Barcelona, un ejemplo con sus contradicciones:**

### **La Ordenanza del civismo**

Tomando como ejemplo Barcelona, pueden constatarse de nuevo los efectos perversos de la planificación urbana. Si bien es cierto que Barcelona ha tenido un urbanismo exitoso desde que, en los años 80-90, se decidió construir una ciudad de calidad, dónde se remodeló el centro histórico, se derribaron 4.000 viviendas y se construyeron más de 3.000 para las mismas familias, se construyeron muchos equipamientos, se promovieron los espacios públicos a través de la ejecución de 300 proyectos de espacio público y de equipamientos repartidos por toda la ciudad, entre otras acciones. También es cierto que no se tuvieron en cuenta los efectos perversos que derivarían: no se aprobó ninguna política de vivienda, no se hizo una política municipal del suelo pese a la obligación legal de constituirla, no se previó que los precios se dispararían al aumentar la calidad de la ciudad y no se previó que el cambio de base económica, al pasar de una ciudad industrial a una ciudad de servicios suponía un cambio importante en la estructura de la población. No hay sólo gentrificación, sino que también hay empobrecimiento de la población que se encuentra en una situación más precaria y con menos capacidad de presión social. Con el cambio de base económica, en Barcelona se plantea la cuestión sobre qué hacer con la gente que no gusta que se vea en la ciudad.

La Ordenanza del Civismo intenta dar una respuesta, pero es equivocada y siniestra. Es una amalgama que mezcla todo tipo de conductas, la mayoría no delictivas, pero que se penalizan considerándolas “incívicas”, molestas, impropias de una ciudad considerada estandarizada y homogénea, de ciudadanos “normalizados”, es decir conservadores. Se criminalizan colectivos vulnerables, mendigos, inmigrantes, prostitutas, etc. Hay aspectos de esta ordenanza que podrían caracterizarse de nazi-fascistas, aunque obviamente no sea ésta la intención de los redactores ni del consejo municipal que la aprobó. Se pretende higienizar la ciudad persiguiendo comportamientos propios de jóvenes y en general de usuarios del espacio público de una forma tan genérica como ineficaz. Nos encontramos con una norma inaplicable, cuyo redactados no solo son represivos para los débiles sino que en muchos casos llegan al absurdo.

La ordenanza del civismo se inicia con una exposición de motivos y unos primeros artículos de lenguaje angelista, retórico, contra las discriminaciones, el racismo y el sexismo y afirma que “incorpora los criterios orientadores de la Carta de los derechos humanos en la ciudad” (art.2). Pero ha sido precisamente el Instituto Catalán de derechos humanos, promotor de la citada Carta, uno de las primeras entidades ciudadanas en denunciar la Ordenanza, junto con la Federación de Asociaciones de Vecinos, la Comisión de defensa de la persona del Colegio de Abogados, SOS Racismo, etc. Ya se sabe: *excusatio non petita, accusatio manifesta*.

El conjunto del articulado es explícito, el objetivo es la represión de comportamientos en el espacio público. “Prever las normas de conducta en cada caso y sancionar aquéllas que puedan perturbar, lesionar o deteriorar tanto la convivencia como los bienes que se encuentran en el espacio público”. A la reprobación genérica de las discriminaciones y del racismo (4 artículos) sigue un catálogo amalgamático de conductas perseguibles y de las sanciones correspondientes (54 artículos) que si no fuera por lo que significan de estigmatización de colectivos sociales enteros (jóvenes, mendigos, prostitutas, inmigrantes, etc.) y propician la arbitrariedad y la desproporcionalidad de los castigos, provocarían la risa. La amalgama incluye a los que juegan, patinan o beben en la vía

pública, los que duermen en la calle, los que hacen pis, los que piden limosna, los grafiteros, los que colocan pancartas, los que deterioran el mobiliario o la buena imagen de la urbe. Se perseguirá la prostitución y la venta ambulante, tanto a los que la ofrecen como a los que la compran. Las sanciones son tan desproporcionadas que no se sabe si considerarlas injustas o ridículas: la mendicidad, los top manta, los limpiaparabrisas o la “oferta o demanda de servicios sexuales” puede ser multada con 750€ y en algunos casos con 1500€, y los acrobacias del patín o los grafiteros hasta 3000€, como los actos racistas o sexistas (que por cierto no se precisan!)

No es difícil encontrar una lógica en el caos formal de la dichosa Ordenanza: la persecución de lo que perturba una visión idealizada del orden, del “modelo de sociedad barcelonesa” como se proclama textualmente. Para lamentar que no vivamos ya en una “sociedad tradicional ni homogénea”, como si alguna vez lo hubiera sido! A partir de este supuesto se implementan dos lógicas perversas.

Se vinculan los comportamientos más o menos perturbadores o agresivos al estereotipo aplicado a determinados colectivos sociales. La misma conducta podrá ser evaluada de forma distinta según la apariencia o la interpretación que haga el agente de la autoridad respecto al individuo. Y se agrava mediante el estímulo a la delación, entendida como un acto de civismo (a lo que se dedican 6 artículos). En el caso de los inmigrantes se promete que el Ayuntamiento ayudará a “regularizar” la situación legal de los denunciadores! (art 81). En general la Ordenanza se refiere a colectivos sociales vulnerables, afectados por distintas formas de exclusión, precarización o faltas de perspectivas.

La otra lógica perversa es la pretensión de borrar aquello que no se quiere ver, la perturbación es subjetiva, es el punto de vista del poder y de los que no gusta contemplar los efectos de unas políticas públicas y privadas que generan también miseria y marginación. Hay que “preservar a los usuarios de las vías públicas de la inmersión obligada en un contexto visual...”. Este curioso derecho ciudadano, el derecho a no ver, incluye la extensa y heterogénea lista de conductas “incívicas” citada. No se soporta la visión de mendigos, prostitutas o top manta, en vez de asumirla como un problema real de nuestro sistema social, pero se acepta la contaminación visual o acústica por la publicidad o a los privilegios en la ocupación del espacio de las autoridades. Al dar además un fundamento jurídico específico a la protección del bien “espacio público” se hace posible sumar la sanción municipal a la posible sanción penal. Se ataca a los “no visibles” desde todos los frentes.

## **La perversa cultura política del miedo**

Esta Ordenanza refleja el problema de la cultura del miedo, de la represión preventiva y de las políticas que se hacen en las ciudades que pueden considerarse de populismo reaccionario. En ello hay una gran responsabilidad de los poderes públicos, que quieren adaptarse a las peores pulsiones de la población.

Un fantasma recorre Europa (y el mundo desarrollado en general), el fantasma del miedo, el miedo al otro, a los distintos, a los que no nos gustan, a los que de una forma u otra expresan realidades que no queremos ver. Y se multiplican las respuestas represivas, aunque se disfrazan de declaraciones de buenas intenciones, protectoras no solo de los derechos legítimos de los ciudadanos “normales” (el derecho a sentirse seguros) si no también de los derechos de los “otros”, supuestos causantes de la

inseguridad ciudadana. Los miedos urbanos tienen bases objetivas, pero no siempre están causadas por hechos delictivos.

Hoy, la base social temerosa de los cambios es la más extendida y los colectivos que se perciben como “peligrosos” no parecen tan numerosos y son más heterogéneos. Se produce una amalgama de comportamientos muy diversos, unos que ya son objeto de normas claras y contundentes, como la Ordenanza que se ha citado, otros que son simplemente conflictos derivados de la convivencia entre gente distinta en un espacio público, otros en que la percepción de peligrosidad es consecuencia de los miedos a menudo llevados al extremo por una dosis de irracionalidad o de ignorancia de la población y de la manipulación populista de las autoridades. Y otros, que no representan ningún riesgo real, excepto el de herir la sensibilidad de los que no quieren ver lo que no les gusta o les provoca mala conciencia.

Los miedos y las consecuentes demandas de seguridad ciudadana han provocado respuestas oficiales, de carácter populista, que excitan la dimensión irracional del miedo, designando genéricamente a colectivos sociales como potencialmente peligrosos, sobre los que primero cae el estigma y después la “represión preventiva”. No es necesario decir que estas políticas están destinadas a tener unos efectos perversos; contribuyen a avivar los miedos más irracionales y provocan demandas crecientes de más seguridad. El resultado es el contrario de lo que teóricamente se pretende: la violencia y la inseguridad tienden a crecer. Por un lado, las fuerzas policiales o los cuerpos de seguridad formales, o informales, actúan sobre los colectivos designados con arbitrariedad y/o excesos, y por otro lado, los miembros de estos colectivos consideran que si son perseguidos, hagan lo que hagan, poco importa si han cometido, o no, actos transgresores. Y la sicopatología colectiva de una sociedad que se siente más amenazada, o perturbada en algún modo, dentro de su pequeño bienestar, se multiplica, pese a que los peligros son a menudo irreales o muy exagerados.

La represión amalgámica genera arbitrariedad e injusticia, provoca reacciones de violencia a escalas superiores. Es entonces cuando la tensión afecta a los colectivos sociales estigmatizados por su diferencia o marginación que serán criminalizados a continuación. Y la consecuencia es que la lógica represiva desemboca en la “represión preventiva” sobre los colectivos sociales enteros.

Las políticas destinadas a reconstruir un ambiente más seguro, a menudo tienen los efectos contrarios. Cuando se practica la amalgama y se opta por la represión preventiva indiscriminada, se comete un error y una injusticia. Es un error ya que se provoca un efecto perverso y se crea o se empeora el problema que se quiere evitar y resolver. Se convierte en delincuente a una población que ya no lo era, y se genera una violencia superior a la que existía anteriormente. Y se comete una injusticia al estigmatizar a colectivos sociales y convertir a sus miembros en “sospechosos”, las conductas de los cuáles serán juzgadas a partir de este prejuicio. Muchos de los comportamientos que se quieren evitar o sancionar no llegan casi a faltas. Pero criminalizar a colectivos sociales es un crimen, un crimen de Estado.

La manera más indigna de tratar a esta población excluida, es considerarlos colectivamente como un peligro potencial o una agresión a nuestra “sensibilidad”, al estigmatizarlos. Existen otras formas de actuar, las políticas de protección, de integración, sin duda, y las preventivas en muchos casos. Pero también la tolerancia, la aceptación de su existencia, la madurez democrática de no tener miedo a reconocer nuestros errores, las víctimas de nuestro modelo de sociedad. Es el verdadero civismo.

La respuesta, previa e indiscriminada, “penalizadora” es ineficaz. Las estadísticas muestran que ni había más delitos cuando se inició la represión preventiva, ni se han reducido significativamente cuando llevan años aplicándose. Es una política cuyos principales efectos son perversos, aumenta los miedos y la violencia en la sociedad, culpabiliza y sanciona a los sectores más vulnerables y acelera un proceso represor en los aparatos del Estado. Peor aun, cuando la represión preventiva se aplica no ya a futuros delincuentes, sino a castigar a los pobres, marginales, prostitutas y jóvenes molestos.

## **Las responsabilidades del urbanismo**

Hay un urbanismo generador de tierras de nadie, espacios residuales o expectantes que no crean lugares ni facilitan diversidad de flujos. Espacios que deberían ser públicos y colectivos y que se privatizan o se especializan hasta ser excluyentes. Se crean o toleran fronteras visibles o invisibles que limitan los accesos de poblaciones numerosas a las zonas equipadas o dotadas de mayor calidad urbana. Operaciones urbanísticas que configuran formas de urbanización segregada, que generan ghettos de poblaciones que se autoexcluyen o que son relegadas. Políticas con vocación social que generan círculos viciosos de marginación que conducen incluso a la criminalización de poblaciones y territorios. Y por otra parte hay colectivos dotados de mayor fuerza social que se apropian de los espacios públicos excluyendo al resto.

Menospreciar el espacio público, su calidad, su belleza, su adecuación a los gustos y las aspiraciones de los diferentes sectores de población más allá de su función específica, es simplemente dejar a un lado a la gente y contribuir a los procesos de exclusión. Desde las administraciones se debe asumir como una de las fuentes de su legitimidad la promoción de una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos. No son por lo tanto admisibles grandes proyectos urbanos que no integren objetivos sociales y ambientales que amplíen la ciudadanía en cantidad y calidad.

El espacio público no debe vincularse a una función específica (circulatoria, económica, de ocio) pero tampoco excluir estos usos, es decir una excesiva “protección” del espacio público puede convertirlo en espacio vacío. La polivalencia supone accesibilidad para una población heterogénea, potencial evolutivo (es decir que pueda soportar usos no inicialmente previstos y que sea modificable con el tiempo) y adecuación a los comportamientos del entorno social.

Dependerá de los entes públicos y de la ciudad que quieran construir que sus políticas no favorezcan la segregación y fragmentación social y espacial. A partir de la decisión política se podrán incorporar en los procesos de decisión y en los proyectos a los diferentes actores sociales, económicos y productivos. Las decisiones básicas e imprescindibles no pueden quedar en manos del mercado. El mercado por si solo no cohesionan la ciudad, más bien la desestructura.

La conflictividad en el espacio público es casi siempre un indicador de la calidad de dicho espacio, de su polivalencia, de su capacidad de adaptarse a distintos usos en cualquier momento. En el espacio público la convivencia no es fácil y son necesarias unas pautas mínimas compartidas, para hacerla posible. La cuestión es de saber como construir estas pautas. La vía fácil, pero, que puede generar más problemas de los que se pretenden resolver es la vigilancia y la sanción aplicable a una casuística tan interminable como arbitraria de comportamientos que degenera a menudo en la identificación de determinados colectivos como causantes de la perturbación de la

convivencia. Las experiencias más positivas son aquellas que han sido resultado de diálogos y pactos entre los distintos actores presentes en el espacio público. La administración pública tendría que practicar más la mediación que la regulación, más la negociación que la sanción. Y evitar, así, contribuir a estigmatizar por su aspecto, a jóvenes actores presentes en el espacio público, confundiendo a menudo comportamientos expresivos más o menos discutibles con delitos y faltas que requieren una sanción inmediata.

La ciudad actual funciona las 24 horas del día, 7 días por semana. Hoy en nuestras ciudades se perciben malestares difusos, miedos con frecuencia exagerados, desasosiegos generados por las incertidumbres múltiples. La ciudad es espacio público. Contra la tendencia moderna de confundir el espacio público como viario, o espacio especializado (verde, parque temático, etc.) o residual. Toda la ciudad debe concebirse como espacio público, sin perjuicio del uso privado de algunos ámbitos edificados o no. El espacio público no se define tanto por el dominio jurídico como por el uso colectivo. La concepción y la gestión del espacio público deben ser necesariamente participativas. Solo así podremos construir y desarrollar espacios públicos de uso colectivo, polivalente y abierto, que sean un mecanismo de cohesión socio-cultural y de reducción de desigualdades. Solo así los valoraremos como un indicador positivo de la calidad de nuestras democracias.

El espacio público, en sentido físico y en sentido simbólico, es un elemento consubstancial con la democracia. La ciudad es el espacio público por excelencia, donde se expresa y se ejerce la ciudadanía cotidianamente. No hay sociedades integradas ni democracias estables si no funciona la integración social y la gobernabilidad en las ciudades.

En resumen el espacio público es un ámbito privilegiado de la vida social que sólo puede existir en un marco de derechos y deberes que como decía la vieja Declaración de los "*droits de l'homme*" de 1789, haga posible que los ciudadanos sean las personas que "nacen y se desarrollan libres e iguales".

La síntesis teóricamente posible es cuadrar la ecuación competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernabilidad y participación. No es evidente, y aún no se ha descubierto la piedra filosofal para ello, por lo menos "*rebus sic stantibus*".





# De la seguridad social a la seguridad pública/privada en las ciudades de América Latina

Hélène Rivière d'Arc  
Investigadora CREDAL-CNRS

A mi parecer, existen en cuanto a la relación entre espacios públicos, servicios públicos y seguridad, dos debates interdisciplinarios y de actualidad sobre y en las ciudades de América Latina<sup>26</sup>. Uno de estos debates surge de la constatación que el espacio público (en su sentido material y espacial) tiende a reducirse, mientras que el espacio político (el de la democracia participativa a nivel micro-local, tal y como se promueve en la mayor parte de países de América Latina), no acaba de conseguir despegar y se muestra a menudo caduco antes mismo de haber dado resultados.

El otro, trata sobre el arraigo generalizado de una violencia urbana, originada más en el seno del derecho común que de la guerra civil, pero que se relaciona de modo equivocado a una expansión geográfica de las nuevas relaciones sociales brutales constituyen la expresión de la globalización a nivel local. Algunos cartografían esta expansión geográfica en diferentes escalas. Por ello, expertos, investigadores y también políticos, inventan nuevas expresiones para definirla: márgenes<sup>27</sup>, zonas de incivismo, zonas de riesgo, zonas grises...que se emplean sin hacer exactamente referencia a los mismos contenidos ni características que las palabras utilizadas tradicionalmente como "informalidad" e "irregularidad".

Por un lado, la mezcla entre el avance de los espacios privados frente a los espacios públicos y, por otro lado, la escalada de los actos de violencia hasta el corazón mismo de la vida privada, pese a la multiplicación de los esfuerzos para protegerse, que hacen determinadas clases de población, mayoritariamente medio-altas, obligan a los que participan en los distintos niveles de responsabilidad a intentar comprender la situación y enfrentarse a ella a través de políticas urbanas. Pero como parece que son fruto de procesos contradictorios, las políticas y las soluciones que se proponen son a menudo acusadas de "ideologismo" y / o "clientelismo".

Existe también un tercer ángulo de aproximación: sin duda el de la observación de las experiencias que han tentado ciertas instituciones públicas de América Latina, así como de otras partes, durante los últimos quince o veinte años. Experiencias que se han desarrollado más allá del criterio « derecho a la seguridad para todos »<sup>28</sup> y que buscan la calidad de vida (*amenities*). Citaremos, evidentemente, la experiencia de Curitiba, con su servicio de transporte integrado y la creación de espacios verdes, aparcador de la creatividad local desde inicios de los ochenta, mucho antes que se hablara de Agendas 21 o de desarrollo urbano sostenible. Citaremos también el caso de Bogotá, referencia

---

<sup>26</sup> Según si están planteados por investigadores, técnicos o miembros de ONGs el enfoque es diferente aunque el contenido de los debates es válido para cada uno de los grupos.

<sup>27</sup> Es el gran retorno de la noción de "margin"

<sup>28</sup> Utilizo esta expresión en vez de "seguridad ciudadana" ya que no he encontrado documentación sobre la misma en referencia a América Latina, lo que me hace pensar a la autoorganización de la población (para protegerse de los riesgos y peligros, por ejemplo) frente a la ineficacia de los cuerpos de seguridad del Estado, o bien, a la seguridad social, gran término de contenido universal, aún que no esté presente en todos los sitios. Por otro lado, la idea de ciudadanía es presente en la mayoría de estudios y proyectos de carácter social sobre los barrios urbanos y se asocia a la noción de derecho humano.

obligada al hablar de principios de los 2000, con su nuevo sistema de transporte Transmilenio, que ha logrado seducir por igual a clases medias y populares<sup>29</sup>.

La intuición y los datos estadísticos de una o dos décadas, o de mucho menos en el caso de Bogotá, permiten llegar a la conclusión que las ciudades en las que ya se pueden evaluar estas experiencias innovadoras, muestran buenos indicadores sociales y una clara mejora de los mismos. Curitiba ostenta desde hace veinte años el título de la ciudad más tranquila de Brasil. Por otro lado, el crimen y el incivismo parecen haber disminuido de manera considerable en Bogotá, al menos en el centro de la ciudad.

A partir de estos dos ángulos de análisis y de la observación de estas últimas experiencias, podemos construir un sistema que intelectualmente correspondería al siguiente: el espacio público se reduce a medida que aumenta la inseguridad en él y cada grupo de población se encierra e intenta protegerse. En los espacios segregados socialmente, de los que admitimos la existencia como nuevas realidades de algún modo naturalizadas, se piensa que a través de la participación se puede disminuir la violencia creando y distribuyendo una oferta de servicios de proximidad (públicos y privados) al mismo tiempo que se mejoran las redes de transporte público.

Sin embargo, este razonamiento sistémico no impide la aparición de ciertas dificultades.

Una, es la de hacer una crítica ética a una tesis que, de hecho, no se ha comprobado: a menudo, e incluso a veces de manera sistemática, asociamos espacio pobre y espacio público utilizado por los pobres, a espacio de riesgo y al aumento de la criminalidad. Lo que representa la ancestral representación del peligro que suponen los pobres.

Esta afirmación se pone en evidencia, por ejemplo, en las grandes ciudades brasileñas, donde se multiplica el número de encuestas de victimización y se dan varias explicaciones a estas situaciones de violencia que no mejoran desde hace más de veinte años. He aquí una explicación: el poder. La omnipresencia y el funcionamiento de los clanes de la droga, y de otros productos ilegales, arrastran a una gran diversidad de población a espirales y modos de vida criminales. ¿Porqué estas poblaciones (a menudo jóvenes, masculinas, pobres - y no tan pobres, a veces - ) son tan permeables a las exigencias de estos clanes, sabiendo que son extremadamente peligrosos para sus propias vidas, pese al desarrollo de políticas sociales y la expansión de la democracia participativa? La hipótesis de varios investigadores es porque hoy en día no existe ningún referente ni modelo en el mundo.

Otra dificultad relacionada con el razonamiento sistémico presentado más arriba tiene que ver con la compleja clasificación de los elementos que provocan el sentimiento común de inseguridad y de miedo, y las formas de violencia, entre las clases populares más pobres. Comprenderlo debería, sin embargo, permitir actuar. Si algunos estudios, en especial en Brasil, muestran que una de las preocupaciones prioritarias de las madres de familia en las ciudades brasileñas es intentar proteger a sus hijos pequeños (a partir de los 10 años) para evitar que sean captados por las redes ilegales y/o criminales, otros estudios, realizados, por ejemplo, en Caracas, muestran que el miedo a los riesgos (de todo tipo: geográficos, sanitarios, criminales, policiales...) ocupa un

---

<sup>29</sup> Es evidente que existen muchas otras experiencias en todo el continente latinoamericano. Sin embargo, hoy en día se pone de relieve la mejora en los transportes y la puesta en funcionamiento de servicios eficaces pero de extensión limitada, traduciendo una necesidad presente en todas partes, aunque sea expresado de forma distinta. Algunos la expresan como el deseo de la mejora de las redes a precios bajos; otros como el deseo de trabajar cerca de su domicilio. Existen otras experiencias, como el servicio de metro-bus en México, o el servicio integrado de metro-tren de cercanías en Sao Paulo.

segundo lugar si se compara con la inseguridad material basada en el acceso a la vivienda y al trabajo.

¿La credibilidad y prioridad que se acuerde a los resultados de estos estudios, hará que las políticas públicas de promoción de servicios sean diferentes en su contenido, según sus “prescripciones” y sus agendas? Para responder a esta pregunta, podemos decir que, sin duda, debe movilizarse la dimensión “ciudadana” y debe reconstruirse la noción de participación de los diferentes actores en situaciones diversas. La participación está muy presente en los discursos de todos los niveles intermedios del poder local urbano en América Latina, y no sólo en las alcaldías consideradas de “izquierdas”. También tiene una presencia muy significativa como modalidad de acción de las organizaciones populares que reivindican puntos concretos en la mejora de sus condiciones de vida, y en especial en términos de acceso al suelo urbano y a la vivienda<sup>30</sup>, y de acceso a ciertos servicios (entre los que, sin duda, el transporte ocupa un sitio considerable).

Cabe decir que las clases populares en América Latina, como grupos de ciudadanos, están mucho más acostumbradas a la noción de participación que los de las ciudades europeas. En este contexto tienen muchas más propuestas que las clases medio-altas que se preocupan por cerrar sus espacios de vida.

Lo que al fin y al cabo representa la participación para estas clases, más que la autoorganización que se estructura en el momento de pasar a la acción, es el conocimiento de su interlocutor y la posibilidad de poder intervenir junto a él, en nombre de sus derechos. Cuando el interlocutor desaparece, sea por la razón que sea, se crea un sentimiento de impotencia, frustración y desviaciones eventualmente violentas. La llamada “discontinuidad política”, que suscita a veces la desaparición del interlocutor, se considera como un elemento muy negativo y participa al descrédito de la política. De este modo, es muy importante trabajar sobre la base de esta interlocución local y sobre la confianza que se establece entre interlocutores: gobierno local y organizaciones populares.

---

<sup>30</sup> Esta reivindicación ocupa el primer lugar en las encuestas desde hace más de treinta años en la mayoría de países de América Latina



# Ocupar el Espacio Público para transformarlo. El Ágora: la sociedad civil por el fortalecimiento de la gobernabilidad en Argentina

Claudia Laub

Presidente El Ágora, Argentina

A nivel internacional asistimos a más de una década del debilitamiento de la noción de lo público que impactó fuertemente en la organización social e indujo a cierta tendencia por separar los diferentes componentes y disciplinas de la seguridad pública. Cuando los diferentes componentes de la seguridad son estudiados por separado, desarticulados y desprovistos de una perspectiva que los integre, se dificulta tanto la comprensión como la politicidad. Resulta estratégico contar con escenarios de aprendizaje que interpelen desde problemas concretos de la realidad. Aquí cabe la frase de C. Matus<sup>31</sup> “la realidad tiene problemas, el estado tiene sectores y la universidad facultades y departamentos: ¿quien se ocupa, entonces, de los problemas?”.

La sociedad civil ha sido protagonista de un significativo capital de prácticas que permitieron atenuar los efectos de las sucesivas crisis de gobernabilidad y de las políticas estatales de ajuste estructural. Este contexto se convirtió en motor y condicionante de la organización y acción de muchos actores que desarrollaron mecanismos para la atención directa de un sinnúmero de problemáticas sociales y se movilizaron activamente para tener una voz respecto a las mismas y frente a las instituciones con responsabilidades en torno a ellos. Se puede decir que el proceso de construcción de la democracia en Argentina confluyó con el de la construcción de una sociedad más activa.

No obstante este protagonismo condicionado por las circunstancias, el comienzo de siglo nos pone frente a la necesidad de pensar el rol y los retos de la sociedad civil y su relación con el Estado luego de más de una década de experiencias de las que es posible aprender. Los 90s sostuvieron la impronta y estigma de una sociedad civil sustitutiva de un Estado ausente e impulsada a desarrollar esfuerzos espontáneos para atender la emergencia de fenómenos sociales nuevos, pero esa ‘historia’ ha permitido en muchos casos a distintas organizaciones no sólo ‘atender’ sino también ‘tener una comprensión y posición propia’ respecto de dichos fenómenos. A raíz de este capital acumulado, es posible pensar su capacidad de incidencia en las políticas públicas, la participación ciudadana y la ‘política’ de la sociedad civil.

Ahora bien, cuando nos referimos a prácticas de participación ciudadana las concepciones subyacentes que orientan dichas prácticas son sumamente diversas como así también su potencial. Esta realidad se inserta en una sociedad con profundos síntomas de fragmentación y asimetrías de poder en donde no todos los sectores e intereses tienen la misma capacidad de ser escuchados. En este sentido, el proceso de búsqueda de consenso en torno al significado y sentido de la participación, como así

---

<sup>31</sup> Carlos Matus, economista y Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile en el gobierno de Salvador Allende, preso político de la dictadura de Pinochet y exilado a Venezuela donde trabaja como asesor del Ministerio de Hacienda y del PNUD. Bibliografía relevante: Planificación de situaciones (1977) y Planificación y Gobierno (1987) (*Wikipedia*)

también el aprendizaje desde las prácticas pueden contribuir al enriquecimiento de la sociedad civil y el poder del ciudadano en este ámbito.

En los años noventa, surgen nuevos modelos teóricos de abordaje en el tema de la seguridad en la ciudad. Algunos intendentes toman este modelo como propuesta en sus campañas electorales. Se trata de un tema muy convocante, especialmente después que haya ocurrido un hecho de violencia, y con un alto reflejo mediático. Pero la no-implimentación de lo propuesto favorece el crecimiento de los problemas y el aumento de la demanda de represión. Así, las promesas incumplidas son situaciones graves que también generan inseguridad.

## Recorrido

A pesar de todo, seguimos considerando la reivindicación de lo público como una de las mayores conquistas de la democracia. El Ágora es una asociación civil, orientada centralmente por la convicción de que es necesario y compatible, o mejor aún, de que es imprescindible compatibilizar equidad con democracia y avanzar sólidamente en profundizar la justicia social y radicalizar la democracia. Ello requiere desarmar las múltiples asimetrías y opacidades que las instituciones, los gobiernos, los mercados y las democracias formales construyen.

Comenzamos a preocuparnos por la especificidad de la seguridad ciudadana en momentos en que, desde las políticas sociales se venía hablando de la necesidad de transversalidad en las áreas de gobierno. Pensamos que 'ése es el lugar de la seguridad ciudadana', porque, desde nuestra perspectiva, la articulación era un elemento esencial para abordar el tema. En Argentina "seguridad", tenía la impronta de la seguridad del estado y, por otro lado, estaba fuertemente asociada a "criminalidad". Esta asociación es permanentemente amplificada por los medios de comunicación que incorporan el lenguaje penal.

En Córdoba, consolidamos un programa municipal de prevención y promoción de la seguridad ciudadana. El Concejo de Prevención se constituyó con la participación de los distintos sectores, educación (escuelas municipales), salud, ámbitos de niñez, de tercera edad, más toda la gestión del territorio, es decir, desde cambiar las luminarias de la ciudad, apertura de calles, mejorar el transporte para las mujeres, hasta implementar programas de deportes en los barrios mas conflictivos y la intervención en conflictos en las escuelas.

Trabajamos con colegas de otros países latinoamericanos, en el Foro Latinoamericano de Seguridad Urbana<sup>32</sup> y, con el apoyo del Foro Europeo para la Seguridad, desarrollamos una propuesta de seguridad.

---

<sup>32</sup> Foro Latinoamericano de Seguridad Urbana y Democracia (FLASUD) se crea en 2001, en México, con el apoyo del FESU (Foro Europeo de la Seguridad Urbana) y se adhiere al "Manifiesto de ciudades" firmado por 250 ciudades europeas, africanas y americanas.

El grupo de ciudades e instituciones asociadas al FLASUD de México, Colombia, Brasil, Argentina y Chile se reunieron por primera vez en septiembre de 2002, alrededor de una reunión sobre "Escenario global, gobierno local y seguridad de los ciudadanos". Los primeros acuerdos del FLASUD hacen referencia sobretodo a la promoción de buenas prácticas en la región así como al desarrollo y apoyo a la decisión política en materia de seguridad de los ciudadanos. (<http://www.urbalvalparaiso.cl>)

## Seguridad Humana: una mirada desde El Ágora

La recuperación de los espacios públicos como escenarios propicios para la reinención de la ciudadanía es uno de los criterios que orientan las actividades que lleva a cabo la gente que se reúne en torno a El Ágora. Periódicamente se desarrollan foros y diálogos públicos sobre temas relacionados con la seguridad/inseguridad en territorios urbanos cargados de memoria colectiva: bares, cafés, museos, cines, etc. Allí se generan mesas de conversación y reflexión que cuentan con el protagonismo de los actores sociales involucrados en la coproducción de la seguridad ciudadana: vecinos, especialistas, médicos, psicólogos, policías, trabajadores sociales, jóvenes, maestros, inspectores municipales, artistas, periodistas. Las conclusiones y propuestas de estos foros son publicadas en documentos gráficos y audiovisuales útiles para la difusión y generalización de esta práctica. La valoración de los relatos y experiencias de las personas se constituye en una alternativa valiosa para reconstruir la identidad, personal y social, para incentivar el desarrollo de la ciudadanía y para integrar el potencial comunitario de todos los poderes y saberes.

El Ágora promueve la producción, transferencia y difusión de conocimientos relacionados con la seguridad en las diversas áreas de gobierno. En este campo, brinda asesoramiento, consultoría y cooperación técnica a entes estatales para la planificación y ejecución de actividades, programas y proyectos, vinculados a la gestión pública. También se ocupa de promover y asistir a municipios para la creación de programas de prevención del delito que permitan la incorporación de los ciudadanos en el área de seguridad. Apuntamos a un proceso comunicacional de debate público esclareciéndonos qué es crimen y qué es considerado delito, así como deconstruyendo el concepto de seguridad.

Analizando diversos estudios encontramos que la mayor parte de los vecinos se sienten seguros e inseguros en casi todos los barrios. Las personas se sienten seguras en su territorio e inseguras en el de los otros y viceversa. Cotejado con datos criminológicos se determinó que los lugares con mayor índice de delitos son los domicilios particulares. Es decir, aquellos espacios donde la gente dice que se siente segura es donde ocurren con mayor frecuencia los delitos.

Las inseguridades y seguridades están localizadas en el territorio. Lugares que son seguros hoy, mañana dejan de serlo. Hicimos una experiencia: hacer una obra de teatro en una zona donde por temor no hubiera ido nadie de día ni de noche, en ningún horario. Los actores y el público ocuparon el espacio. Doscientas personas en un lugar donde históricamente tenían miedo y los que solían ocuparlo estarían ahora en otro lugar.

Realizamos diálogos públicos particularizando los problemas de cada barrio con distintos actores. Al poco tiempo de revisar nuestros prejuicios se percibían mejor los temores y el análisis de situación permitía revisar que la solución a los problemas no estaba en el ámbito de lo penal, ni en la cárcel ni en la justicia sino que estaba en el ámbito de políticas sociales. El debate permite la problematización y la comprensión de lo estéril de impactar en una política local solicitando la modificación de la edad de penalización de los jóvenes o bien leyes más duras. Sabemos que una modificación del Código Penal, de carácter nacional producirá cambios dentro de cinco o seis años y la gente quiere cambios muy locales y muy concretos.

Los debates en el ámbito público permiten modificar las percepciones y así poder influir en políticas públicas con propuestas concretas que impactarán directamente

sobre la seguridad; de lo contrario sin argumentos sólo surgen frases hechas como “que los maten a todos”, “que se pudran en la cárcel” y el esquema de seguridad queda en el ámbito penal de policía, la justicia y la cárcel, ámbitos nacionales y/o provinciales.

También aprendimos, trabajando con grupos de vecinos en distintos barrios de la ciudad, que las víctimas también tienen cosas que decir. Nuestro sistema de seguridad no atiende víctimas, y no sólo víctimas de delitos que se inscriben en el Código Penal, sino gente que está victimizada por situaciones de violencia que no necesariamente están en los códigos penales. Otro aprendizaje fue el reconocimiento de que no se había trabajado lo suficiente a nivel municipal lo referido a transporte y la seguridad vial. En este sentido, hicimos un análisis de los accidentes de tránsito y pudimos demostrar con estadísticas que tenemos mucho más riesgo de matar o morir en los accidentes de tránsito que en otras situaciones<sup>33</sup>.

Colaboramos con reformas policiales proponiendo incluir el dialogo con la sociedad civil. También colaboramos en proyectos con las empresas de recolección de residuos y empresarios del transporte publico para incluir el componente de seguridad en los servicios urbanos.

Al considerar a la seguridad como un bien común, asumimos que ésta debe ser co-producida por distintos actores públicos y privados, co-producción que implica organización y reglas de funcionamiento transparentes. La ciudad es el territorio propicio para desarrollar esta co-producción. Como bien público, la seguridad se ubica al lado de otros bienes como la salud, vivienda, educación, cultura, sin jerarquización pero articulada y en una interacción necesaria para que cada uno encuentre su lugar en beneficio de todos los habitantes de la ciudad. Este enfoque obliga a redefinir el contenido local, individual y personal de la seguridad. La política criminal y el sistema penal pierden exclusividad en este debate vinculado estrechamente con los derechos humanos.

La interiorización de diferentes experiencias que son necesariamente reducidas -que pueden o no coincidir con situaciones reales- que depende de factores personales y sociales, va modelando una concepción de la vida urbana en la que lo público se convierte en lo oscuro, lo no vigilado, en sinónimo de peligro, de espacio hostil que conviene evitar. La contrapartida de esta asociación es la exaltación de lo privado como lugar de seguridad. Concepto incorrecto si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de violencia urbana se construye en ámbitos privados o casi privados.

Mi anterior presentación llevó a preguntarme ¿Qué necesitamos las mujeres para sentirnos seguras? Poner la temática bajo la lupa del enfoque de género fue un ejercicio que me impulsó a re-visitarse los temas y las propuestas en las que venía trabajando con ojos nuevos, que me permitieron descubrir aciertos pero también vacíos, olvidos y condicionamientos a la hora de pensar ideas y soluciones para construir y habitar ciudades seguras para todos y para todas.

Desde el enfoque de las políticas de seguridad orientadas a superar la violencia contra las mujeres, no sólo en el espacio privado sino también en los ámbitos públicos, habría que pensar la ciudad como un lugar seguro, con servicios públicos adecuados, con sistemas de iluminación que garanticen la circulación sin miedo, con baldíos debidamente cercados, con medios de transporte público eficientes, con centros de atención municipal acordes con las demandas y necesidades de todos y todas.

---

<sup>33</sup> En Argentina mueren 20 personas por día en accidentes de tránsito.



## **La seguridad y el espacio público: ¿escenarios del mercado? ¿del Estado? ¿de la sociedad civil?**

El espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates sobre la ciudad y en la agenda de las políticas urbanas convirtiéndose en uno de los temas de mayor confrontación social. Desde nuestro punto de vista, el espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos, un lugar donde se enajena la libertad. Preferimos entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía que permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la *polis* y se inscribe en el respeto por el derecho del otro al mismo espacio. No sólo necesitamos un espacio donde encontrarnos, sino también un lugar donde construir tolerancia y ejercitar una pedagogía de la alteridad que nos dé la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Asociando espacio público y seguridad, lo que consideramos que define su naturaleza es el uso. Por eso, es más ciudad aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto entre las personas, es decir, aquella que dispone de buenos espacios públicos. Éstos se constituyen así en un refugio amable para los habitantes de una ciudad, en lugares privilegiados para la construcción del bien común.

### **Fortalecer los espacios públicos**

Para ello es necesario distinguir entre las necesidades prácticas que son las demandas que surgen de la vida cotidiana de las personas, de los intereses estratégicos que ponen en claro que, en tanto no se modifiquen ciertas estructuras de poder y privilegio, las intervenciones sociales son limitadas en el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes de la ciudad. Las políticas locales deberían incluir medidas que atiendan tanto las necesidades prácticas, incorporando a la vez, una visión estratégica de la problemática. Si a esta diferenciación le sumamos la idea de la seguridad como un proceso de construcción colectiva, ya estamos en condiciones de plantear algunas consideraciones a la hora de planificar cuestiones vinculadas a políticas públicas de seguridad ciudadana:

- La concepción de la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.
- La percepción del poder como una categoría circular en la vida cotidiana, en las organizaciones y grupos.
- El alerta frente a los riesgos de etnocentrismo, de la diferencia entre hacer planes para los otros y planificar con otros.
- La recuperación de los debates sobre el futuro no como objeto de predicción sino como espacio constructor y proveedor de sentido para la práctica cotidiana.
- El reconocimiento de la historicidad de los procesos sociales.
- El diseño de acciones que mejoren la producción y la gestión asociada entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para lograr acuerdos que permitan el fortalecimiento de los espacios públicos como escenario cotidiano.

- Entre las necesidades prácticas y los intereses estratégicos, se pone de manifiesto la importancia de la búsqueda de acuerdos políticos sustentables entre autoridades locales y los ciudadanos con herramientas que permitan el seguimiento de las propuestas. Estos consensos garantizan la gobernanza, concebida como una herramienta analítica para entender los procesos más íntimos de toma de decisión. También contribuyen a entender por qué razón los actores que tienen un peso y gravitación a la hora de frenar o facilitar un proceso de cambio actúan como actúan.
- Frente a la fragmentación una respuesta posible es la conformación de redes y coaliciones. La asociación a distancias óptimas, (ni tan cerca como para fusionarse ni tan lejos como para no influir) de instituciones prestadoras de servicios, empresas privadas, formadores de opinión, ámbitos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, tiene un rol dinamizador y de importancia estratégica que permite:

a) Construir viabilidad, ya que la asociación entre dos o más instituciones puede generar fenómenos de suma, potenciación o sinergia que incrementan el espacio de lo posible y permiten alcanzar objetivos no imaginables para cada uno de los miembros que ingresan en la coalición.

b) Reducir la incertidumbre, reconociendo que se trabaja en ambientes cada vez más caracterizados por la incertidumbre y la imprevisibilidad. Debe reconocerse que no todas las variables son producto del azar, una parte de la incertidumbre la generan otras organizaciones relevantes que comparten ese mismo ambiente. Los procesos de asociación sirven en consecuencia para reducir incertidumbres estableciendo acuerdos y permitiendo monitorear variables a través de los contratos formales e informales.

Creemos que se hace necesario el diseño de acciones que mejoren la producción y la gestión asociada entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para lograr acuerdos que permitan el fortalecimiento de los espacios públicos como escenario cotidiano.

## **Conclusiones**



# El miedo en la ciudad o el miedo de la ciudad

**Jean-Claude Bolay**

Director de la Cooperación, Vicepresidencia de Relaciones Internacionales  
École Polytechnique Fédérale de Lausanne

Puede que al intentar concluir en pocas palabras las diferentes contribuciones sobre espacios públicos, urbanización y seguridad ciudadana en América Latina, se deberían cuestionar los términos y conceptos utilizados, por otras investigaciones y operaciones, para analizar estas realidades en la región que nos ocupa o en contextos similares, como Asia, África, e incluso Europa o América del Norte. En todas partes se asocia ya el miedo a la realidad urbana de la que formamos parte, que estudiamos, analizamos, diseñamos y transformamos, según nuestros roles y funciones.

Esta complejidad socio-espacial que es la ciudad de hoy en día, genera, bajo diferentes formas dependiendo del continente, un sentimiento de inseguridad difuso e imperceptible a veces, que a menudo se manifiesta y se focaliza sobre un grupo social u otro en particular. Sin llegar a comprender siempre las causas y los efectos, la realidad está ahí: el miedo, la inquietud y el temor se manifiestan a diferentes niveles, de diferentes maneras; miedo individual frente a delincuencia, miedo social frente a los cambios que se imprimen en el territorio, frente a las transformaciones de una población urbana cada vez más diversa, mestizada, fragmentada, individualizada, pero a la vez también más estudiada, controlada, mediatizada, mimada... por el control securitario y el clientelismo democrático.

Sin embargo, históricamente la ciudad en su esencia y en su organización social representa "seguridad" ante todo: la aldea medieval que busca la protección de su señor frente a las hordas "bárbaras"; la ciudad más cercana, la de las clases obreras agrupadas alrededor de sistemas de producción industrial para sacar provecho a equipamientos y servicios colectivos; y la más contemporánea, la de las libertades individuales frente a una oferta consumidora de bienes materiales e inmateriales.

Desde entonces, lo urbano vive en un ir y venir de contradicciones individuales y sociales que, por no ser comprendidas y ser tomadas en cuenta erróneamente por los decisores públicos y privados, generan incertidumbre, confusión y, por consiguiente, este sentimiento de inseguridad: una inseguridad simbólica - a priori el miedo no es un sentimiento racional - y concreta: la materialización de los actos incívicos y criminales de personas jurídicas o físicas es, gracias a las nuevas tecnologías de la información, ampliamente conocida y reconocida, tanto por los ciudadanos como por las autoridades públicas (o lo que es lo mismo, los gestores de los espacios públicos físicos y sociales).

Entonces, ¿qué hacer? Cómo actuar y reaccionar sin caer en la trampa de menospreciar estas percepciones de la realidad urbana, por miedo a rechazar a los individuos que conllevan estos temores, sin entrar, a través de respuestas estrictamente represivas, en un círculo vicioso que encontraría en la violencia manifiesta o simbólica soluciones todavía más violentas que impedirían de manera definitiva llegar a un horizonte basado en el respeto individual y social y en una gobernanza inclusiva y consensuada.

Las reflexiones e intercambios que se dieron a través de las intervenciones de los participantes en estas jornadas de la red "Políticas urbanas y convivencia en las ciudades de América Latina" están ahí para probar que existen múltiples alternativas

en un gran número de ciudades latinoamericanas. Apoyadas por buenas prácticas, permiten pensar que una nueva organización interactiva e intersectorial del espacio urbano es posible. Ello debería permitir desactivar esta bomba de relojería que es el miedo que se extiende por la ciudad, para transformarse en miedo a la ciudad (en todas las interpretaciones de lo urbano tanto materiales y físicas, como sociales y culturales).

Al igual que un puzzle que vamos montando para desvelar una imagen coherente o un nuevo paisaje (urbano, ¿porqué no?), las frases sacadas de esta publicación nos guiarán en esta peregrinación para tratar de averiguar la relación entre la dimensión “sensible” de lo urbano, que recubre este sentimiento mal definido pero compartido por muchos de “inseguridad”, y las dimensiones más operacionales de nuestro recorrido por estas ciudades: diagnósticos y análisis; organización del territorio y planificación estratégica; tecnologías innovadoras y reparación socio-espacial de equipamientos y servicios; impedimentos materiales, presiones económicas y políticas frente a la definición de las prioridades.

Las intervenciones podrían agruparse en cuatro ejes principales para propiciar un cambio a largo plazo que favorezca una “urbanidad” que fomente la seguridad urbana para todos:

- estado de la cuestión y diagnóstico
- causalidades
- consecuencias
- métodos y acciones

## **Estado de la cuestión y diagnóstico**

- Más de la mitad de la población mundial está urbanizada y una quinta parte vive en ciudades de uno a cinco millones de habitantes (Boisteau).
- El espacio público debe ser el espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana (Borja).
- ... es importante promover la mezcla social (Borja).
- Buena parte de los servicios que presta la ciudad son literalmente « vitales ». De su buen suministro y buen uso depende la preservación de la vida (Mockus).
- El primer principio de un espacio securitario es la uniformidad y homogeneidad del espacio... El segundo, es el de la separación en la movilidad de las personas (Marcus).
- En nuestro país « seguridad », tenía la impronta de la seguridad del Estado y, por otro lado, estaba fuertemente asociada a « criminalidad » (Laub).
- Asociando espacio público y seguridad, lo que consideramos que define su naturaleza es el uso (Laub).
- ... el espacio público se reduce a medida que aumenta la inseguridad en él y cada grupo de población se encierra e intenta protegerse (Rivière d'Arc).

En síntesis, las ciudades de las regiones en desarrollo están creciendo en tamaño y población, lo que hace indispensable el acceso a los servicios e infraestructuras básicas para la vida en comunidad así como los espacios públicos. La seguridad y la

inseguridad no pueden desvincularse de los procesos de urbanización ni de los modelos de gestión que prevalecen en ellos.

## **Causalidades**

- La pertenencia es el sentimiento de sentirse parte de la ciudad, de identificarse con ella. Los sentimientos de identidad y de pertenencia son vitales para una ciudad (Lerner).
- Un fantasma recorre Europa (y el mundo desarrollado en general), el fantasma del miedo, el miedo al otro, a los distintos, a los que no nos gustan, a los que de una forma u otra expresan realidades que no queremos ver (Borja).
- El mercado por sí sólo no cohesiona la ciudad, más bien la desestructura (Borja).
- La explicación a los resultados de la ciudad obedece a la acción simultánea de distintas variables sobre un problema o un conjunto de problemas sociales, las cuales operan en un contexto y tiempo determinado con grados importantes de continuidad, sostenibilidad y coordinación entre distintos sectores, incluidas acciones públicas y privadas (Guzmán Rodríguez).
- ... planeación tiende a estar manejada esencialmente por empresas que tienen una racionalidad comercial ... La ciudad crece hacia donde señala la empresa, y a veces la expansión de redes de servicios no coincide con el asentamiento y la solución a problemas sociales estructurales de la ciudad (Guzmán Rodríguez).
- Uno de estos debates surge de la constatación que el espacio público (en su sentido material y espacial) tiende a reducirse, mientras que el espacio político (el de la democracia participativa a nivel micro-local, tal y como se promueve en la mayor parte de países de América Latina), no acaba de conseguir despegar y se muestra a menudo caduco antes mismo de haber dado resultados (Rivière d'Arc).

En conclusión, resulta que la organización del territorio urbano, en su forma actual, ya no genera un sentimiento de pertenencia ciudadana, ni de identificación social con el lugar en que uno vive. La planificación basada en intereses económicos y mercantiles tiende más a desestructurar el tejido social existente que a fomentar la coherencia urbanística y la cohesión social.

## **Consecuencias**

- No hay que hablar sobre los problemas urbanos, sino sobre el hecho que es más importante actuar sobre sus causas y efectos (Lerner).
- ... la manera sectorial como se ha trabajado la planeación urbana... se reproduce el esquema de distanciamiento negativo entre razón técnica y razón política (Guzmán Rodríguez).
- También aprendimos, trabajando con grupos de vecinos en distintos barrios de la ciudad, que las víctimas también tienen cosas que decir (Laub).
- Otra dificultad... tiene que ver con la compleja clasificación de los elementos que provocan el sentimiento común de inseguridad y de miedo (Rivière d'Arc).

El alejamiento entre la identidad urbana y la planificación tiene como consecuencia la fragmentación entre dinámicas sociales y poderes públicos, y racionalidad técnica y económica. Por ello se hace difícil distinguir, a través de esta complejidad humana y urbana, lo que realmente genera el sentimiento de inseguridad y cómo éste se relaciona con el miedo a la violencia o la violencia real, ya sea individual u organizada, tanto si surge de la población como si es el resultado de la puesta en funcionamiento de los aparatos de Estado para asegurar el orden y el respeto del poder vigente.

## Métodos y acciones

- ... la investigación-acción, una investigación científica en la que la ciencia no sigue el camino que le correspondería, sino que se expone en permanencia a la realidad sobre el terreno y a sus actores (Boistreau).
- El planeamiento tiene que dirigirse a las personas y no a las estructuras burocráticas centralizadas. Para ello, es necesario descentralizar, simplificar las decisiones, los recursos, las iniciativas y es necesario producir cambios desde ya (Lerner).
- Existen otras formas de actuar, las políticas de protección, de integración, sin duda, y las preventivas en muchos casos (Borja).
- La administración pública tendría que practicar más la mediación que la regulación, más la negociación que la sanción (Borja).
- La moraleja es sencilla: la política de seguridad consiste en reducirle beneficios y aumentarle costos al comportamiento ilegal (Mockus).
- Al considerar a la seguridad como un bien común, asumimos que ésta debe ser co-producida por distintos actores públicos y privados, co-producción que implica organización y reglas de funcionamiento transparentes (Laub).
- Frente a la fragmentación, una respuesta posible es la conformación de redes y coaliciones (Laub).
- La sociedad civil ha sido protagonista de un significativo capital de prácticas que permitieron atenuar los efectos de las sucesivas crisis de gobernabilidad y de las políticas estatales de ajuste estructural (Laub).

Hablar de métodos y acciones implica, en cierto modo, volver a lo humano, recordando que tras los gestos técnicos y la abstracción de una visión a demasiado largo plazo, la planificación se hace por y para los individuos, quienes están a la vez sujetos a los temores y a los miedos que genera la evolución urbana, y los usuarios de la ciudad, de los espacios y de los equipamientos. En estas condiciones, la seguridad no pasa sólo por una reapropiación de los ciudadanos a título individual, sino también, y sobretodo, por la fuerza social organizada, por prácticas urbanas que den sentido a los espacios públicos como espacios que estructuren la cohesión social y proporcionen protección a los más desfavorecidos.

Es cierto que hacer una sucesión de las frases de las diferentes intervenciones puede no tener el mismo impacto que una demostración más lógica y estructurada. Sin embargo es valiente ya que nos ayuda a reorganizar el pensamiento alrededor de una temática compleja, que nosotros utilizamos y de la que "algunos abusan", en su interpretación y en las consecuencias prácticas que se pueden sacar. Esperamos que todo ello pueda



ayudarnos a esclarecer algunos de los elementos fundamentales de este trío “espacios públicos, servicios urbanos y seguridad ciudadana”.

Entre las constataciones de los ponentes, cabe destacar la particular naturaleza del espacio público urbano, una interfaz volátil y cambiante de lo territorial (lo espacial diseñado por lo humano) y de lo social. Un espacio público que, en los países de América Latina, como en otros, ve su identidad cuestionada por dos fenómenos concomitantes: uno globalizado en todo el planeta y que tiende a una privatización cada vez más acentuada del suelo urbano, su organización y su mantenimiento, así como su uso ( pensamos en los “malls” como espacios de compra, pero también como espacios de ocio y encuentro); y el otro, característico de las sociedades de los países emergentes y en desarrollo dónde las ciudades deben enfrentarse permanentemente al crecimiento rápido e ininterrumpido de su población, fenómeno que los decisores nunca han podido prevenir ni planificar, cosa que se traduce en numerosas diferencias entre lógicas formales, y de orden político-comercial, y lógicas informales, de carácter comunitario.

La segunda constatación en referencia a la relación entre el espacio público y la seguridad tiene que ver, como ya han dicho anteriormente los ponentes, con el uso que se hace de los espacios públicos, quién los utiliza, cuándo y con qué finalidad.

Frente a un territorio cada vez más sectorializado, fragmentado y segregado, la voluntad política, en una lógica securitaria y represiva, tiende a querer hacer este espacio cada vez más “uniforme” (retomando el término utilizado por Michel Marcus), lo que es lo mismo, homogéneo, y con una profunda inadecuación con sus funciones “vitales” (otro término cargado de sentido utilizado por Antanas Mockus) que querríamos ver al servicio de una población cada vez más diversificada y mezclada. Tener en cuenta esta mezcla social de la población urbana, que se traduce en una mezcla entre la concepción de los espacios públicos y los servicios a la comunidad, nos permitirá no tener esta visión de la inseguridad totalmente individualizada y criminalizada (en la que bastaría con separar el grano de la paja para reencontrar la tranquilidad urbana con la que todo el mundo sueña) sino que nos permitirá reflexionar sobre la articulación existente, y futura, entre los espacios comunes que ayudan a reunificar los barrios y que, más allá de la ciudad, estructuran estas zonas y sus regiones. Se trata entonces de una seguridad que sobrepasa el concepto de la seguridad humana, en el sentido de la preservación y protección de la vida individual, y que tiene que ver con un concepto de seguridad que se hace extensivo a cuestiones medioambientales, económicas y territoriales, símbolo de un bienestar social abierto y cambiante, pero firme en sus principios.

Estas constataciones nos han permitido entrar ya en el análisis de los factores que explican esta evolución de lo urbano hacia la inseguridad, o por lo menos, hacia el sentimiento cada vez más difuso de inseguridad.

Desde nuestro punto de vista, una de las reflexiones con más carga humana fue la que Lerner puso sobre la mesa, sobre el sentimiento de pertenencia y de identificación del individuo con su ciudad. En *No man's land*, el territorio se convierte en historia, nuestra historia, y en una realidad que debemos mantener y preservar hoy y mañana. Sobre esta base en común, los actores urbanos, ya sean autoridades públicas, ciudadanos, empresarios, o grupos comunitarios, pueden concentrarse para aportar coherencia (material y planificadora) y cohesión (visión social y política) a la ciudad. Ahora bien, cada vez más, y de modo inevitable, el mercado económico determina las grandes líneas de las inversiones financieras así como la elección de los servicios, equipamientos

e infraestructuras. Un gran número de experiencias latinoamericanas tienden a sugerir que si se deja esta racionalidad comercial fuera del control público, responderá más a criterios de aprovechamiento que a solucionar los numerosos problemas sociales que configuran la dinámica urbana. Entonces, la armonía entre las exigencias sociales y una sana gestión económica no son del todo incompatibles en materia de entorno urbano.

Las consecuencias de todo ello ya van más allá de los métodos alternativos que hay que poner en funcionamiento para luchar contra la inseguridad urbana y favorecer el intercambio y la participación ciudadana.

La primera consecuencia de este miedo que invade cada vez más las ciudades es evidente, y conocida por todos, especialistas y ciudadanos: cerrarse sobre uno mismo, el individualismo, el aislamiento securitario<sup>34</sup>, todas las formas de negación de lo urbano, como conjunto socio-espacial y referente simbólico de apertura y protección, al provecho de una organización material del espacio y de una segregación socio-económica reivindicada y defendida.

La segunda consecuencia a nivel urbanístico reproduce esta fragmentación territorial en la concepción y la aplicación de los modelos de planificación: gestión sectorial de cuestiones urbanas cuando son eminentemente interdependientes y multidimensionales; alejamiento entre estrategias políticas y motivos técnicos, debido a que los imperativos tecnológicos, económicos y financieros disfrazan casi sistemáticamente las decisiones de base ideológica.

Como se ha dicho en la introducción, el miedo y la inseguridad no son sentimientos que tengan causas racionales. Dichos sentimientos tienen el regusto de los rumores, de lo que se dice entre voces y queda difuso. Pero ello no significa que no estén presentes. Antes de entrar en lo operacional, el primer paso a llevar a cabo en la proyección y la programación de las transformaciones de la ciudad, de sus espacios públicos y sus servicios comunitarios, es tomarlos en serio, comprenderlos e investigar las razones y sus efectos sobre la transformación física y sociológica de la ciudad.

La acción innovadora en lo urbano debe hacerse a partir de la escucha, antes de traducirla en métodos e instrumentaciones. Hay que tomarse el tiempo necesario para interpretar los ruidos de la ciudad y los miedos de unos y otros porque la palabra de los usuarios, las quejas de los ciudadanos y las denuncias de las víctimas tienen el mismo peso que el que da la población y las autoridades a las dinámicas urbanas contemporáneas, de una manera muy práctica y pragmática, pero también - y sobretodo - porque, como dijo Claudia Laub, la sociedad civil ha sido protagonista de un gran número de iniciativas alternativas y adaptadas para resolver las necesidades inmediatas o a largo plazo del máximo número de personas posible.

De este modo, existe un gran número de prácticas experimentadas que sobrepasan, por ser ejemplares, su dimensión local y limitada en el tiempo. Estas prácticas constituyen la evidencia de una lógica ascendente (*bottom up approach*) de una planificación y una acción pública urbana que se centra realmente en tener en cuenta y resolver los problemas del conjunto de la ciudadanía. A través de la construcción de redes locales, nacionales e internacionales el valor emblemático de dichas prácticas se transformará en lecciones adaptables a cada contexto, ciudad y sociedad.

---

<sup>34</sup> Las *gated communities*, aparecidas en los Estados Unidos y generalizadas en América Latina, constituyen el mejor ejemplo de hábitat formal. Al contrario, en los barrios populares deprimidos, el repliegue comunitario es más simbólico que físico, lo que los sitúa bajo la protección de las bandas o de otros grupos violentos que asumen el papel de "policía" en las zonas abandonadas por los poderes públicos.

En términos científicos, esta aproximación se traduce en una investigación-acción, aludiendo al sujeto social como protagonista de la investigación llevada a cabo por especialistas científicos. En términos urbanos, una visión de este tipo se verá transformada en una planificación estratégica que hace la síntesis entre demandas sociales y necesidades globales de equipamientos y servicios. Políticas de gobernanza urbana interactorial para la inclusión social, preservación del entorno construido y natural e impulso económico.

Esta afirmación no implica tener que alejarse del tema central del coloquio, espacios públicos, servicios urbanos y seguridad ciudadana. Al contrario, se trata de situar este tejido de relaciones humanas, técnicas y espaciales, en sus diferentes escalas de análisis y de acción: a nivel local, donde los hechos que se revelan permiten conocer las causas y las consecuencias; a nivel urbano, donde se implican como elementos discriminatorios de las dinámicas societales en curso; a un nivel más global, donde se revela que las violencias urbanas y la inseguridad - o sentimiento de inseguridad - no son fruto ni del azar ni son el producto de dinámicas locales, sino que son el efecto de lógicas que trascienden lo urbano y lo local y que se ponen en marcha en un mundo cada vez más interconectado, sensible a los riesgos naturales y sociales, y dirigido por un afán de provecho económico, que los nuevos medios disponibles hacen que tenga un precio muy alto: la marginalización de los actores individuales, sociales e institucionales que no pueden, de buen grado o a la fuerza, entrar en este juego.

La mayor parte de los pobres urbanos forman parte del grupo de los y las que no pueden sacar provecho de la globalización urbana. Esto es lo que debería definirse ante todo como inseguridad, y es lo que debería darnos motivos reales para tener miedo... si no se producen cambios, en el buen sentido.



## **Anexos**



# Estudio de caso de Barrio de Paz en Guayaquil

Nelsa Curbelo

Directora Ser Paz, Ecuador

## Contexto

Guayaquil, es una ciudad de dos millones y medio de habitantes residentes con una fluctuación de hasta tres millones de población viviendo durante el día por motivos de trabajo y turismo.

La organización municipal se planteó el reto de cambio urbanístico en una ciudad con enormes diferencias sociales en la que convivían barrios sobre el agua con otros más exclusivos. Había urbanizaciones cerradas, con guardias a la puerta de la entrada habitacional donde no se podía pasar sin un permiso de un residente en el sector y el resto de la población, las tres cuartas partes, que vivían en la zona de pobreza, con transportes ineficaces e inseguros, y una sensación y percepción de inseguridad muy altas.

Con la acción municipal la ciudad cambió desde el punto de vista urbanístico. No sólo en el centro y en sectores residenciales, sino también en zonas marginales. Esto conllevó un cambio de comportamiento de los ciudadanos, que se sintieron orgullosos de vivir en una ciudad con parques y lugares que mostrar.

Pese a la remodelación urbanística, los índices de inseguridad se dispararon, ya que las desigualdades en la población conllevan una guerra social implícita.

Uno de los motivos, y no el menor, es la presencia de pandillas en la ciudad y el país.

Con ello, puede constatarse que aliar espacios públicos, servicios urbanos y convivencia en América Latina constituye un desafío ya que los espacios públicos son el área donde más se ejerce la ciudadanía, y por lo tanto requieren de convivencia.

Consideramos que los grandes retos de los espacios urbanos mejorados son los que se enumeran a continuación:

- Cómo hacer que los cambios del entorno y un mejor servicio público conlleven una apropiación que se manifieste en cambios sociales, durables y visibles.
- Cómo lograr ciudades donde la tolerancia, la alegría de vivir, el encuentro y convivencia pueda realizarse en el respeto.
- Cómo lograr solucionar los problemas de transporte, y acortar las distancias entre los lugares de trabajo, estudios, ocio y vivienda para que no se tengan modernos guethos, ya sea de pobres o de ricos, pero barrios enteros que se ignoran, se temen y se agraden dentro de un mismo perímetro urbano. Que los barrios o ciudadelas tengan todo lo necesario y en ella convivan todas las clases sociales y se respete la ecología, la historia del lugar. Descentralizar los grandes espacios públicos.
- Cómo tener más seguridad sin multiplicar las barreras en todos los espacios públicos: parques, tiendas, viviendas, centros comerciales.
- Cómo lograr una nueva manera de vivir, que requiere cambios estructurales y dónde los derechos económicos, políticos y sociales sean respetados y no solamente se atiende a lo emergente generando parches y parasitismo, sino que se aborden los problemas fundamentales de convivencia entre los cuales está la equidad de oportunidades.

- Cómo cambiar positivamente una de las manifestaciones de ese desajuste estructural que son las pandillas o bandas, como se llama a las diferentes agrupaciones juveniles que aparecen en casi todas las grandes urbes latinoamericanas, así como en las europeas y africanas, y que afectan a niños y jóvenes en conflicto con la sociedad.

## **Problemática**

Los jóvenes son el espejo de la sociedad en la que viven, reflejan sus problemas y devuelven una imagen que muchas veces no queremos ver. La violencia que viven y generan los grupos juveniles armados y/o pandilleros son reflejo, consecuencia y posteriormente creaciones de víctimas que se convierten en victimarios. Víctimas de la exclusión y la expulsión de los espacios urbanos centrales a la periferia, de la posibilidad de educación y de empleo digno

## **Definición**

Ser pandillero plantea una forma de vivir la ciudad, los espacios urbanos, suburbanos, los centros comerciales calles, paredes, parques, canchas y por lo tanto nos encontramos frente a un acontecimiento político en el sentido amplio de polis, ciudad

También es una forma de vivir las relaciones, sobre todo juveniles entre sí y con la autoridad a quienes no reconocen como su representante.

El fenómeno pandillero es una manifestación de la descomposición social y de las economías globalizadas que giran alrededor de la droga y las armas y la aprobación de la violencia como herramienta para dirimir los conflictos, que ataca a la parte más vulnerable de la población, niños y jóvenes.

## **Hipótesis**

Apostamos a que es posible cambiar la violencia explícita e implícita de las bandas y pandillas juveniles, si se las aborda desde las expresiones culturales propias que les permitan, -a los individuos que las componen y los grupos como tales-, expresar su identidad, ser tratados como sujetos y facultar su emergencia en una sociedad que los desconoce y los teme.

Si se generan condiciones de trabajo que levanten su autoestima y puedan vivir con dignidad.

Si se convierten en grupos legales

Si se realiza una intervención pluriprofesional en los diferentes ámbitos sobre todo en la drogodependencia y tráfico de drogas, así como en la educación para el amor.



## Objetivos

Prevención situacional:

Pretendemos mediante la modificación de la situación conflictiva en un espacio concreto, el barrio de paz, prevenir hechos violentos, y el temor a que ocurran.

Abordamos los aspectos físicos del lugar en que estos ocurren y los comportamientos relacionales de los jóvenes que hacen posible o más probables las conductas conflictivas.

## Contenido

La Propuesta desde SER PAZ es trabajar en la prevención social y situacional con jóvenes pertenecientes a pandillas en la ciudad de Guayaquil, (60.000 jóvenes ) y en el resto del país (40.000), para permitir un cambio positivo en la vida de los jóvenes, y aportar a la reinserción de jóvenes en conflicto con la sociedad

Apostamos a lograr mayores niveles de bienestar, inclusión social y calidad de vida para la ciudadanía, a partir del respeto y cambio positivo de los jóvenes pandilleros y el cambio personal y del espacio físico en el que se encuentran.

Para ello partimos de los líderes de los grupos y trabajamos para transformar esos liderazgos en positivos.

Queremos sacar los niños y jóvenes soldados de esa guerra urbana, mediante la formación personal y capacitación para el trabajo

Queremos aportar aun cambio cambios sistémico: cambian los jóvenes, pero también cambia la sociedad, cambian los espacios urbanos, cambian las conductas.

Lo que constatamos es que la aparición y desarrollo de los grupos pandilleros obedece más a la necesidad de afecto que de rebeldía, y que tienen necesidad de reglas claras que se manifiesta en la obediencia a sus líderes y a las normas de estos.

Se extiende más en el anonimato de las grandes ciudades, donde los jóvenes buscan grupos de referencia y de compañerismo, y comienza a extenderse en los sectores rurales con amplia migración juvenil en busca de trabajo.

Los peligros si no se atiende ese fenómeno son múltiples: Pasar de la pandilla a las mafias, al sicariato. La militarización de la sociedad pues una sociedad con miedo se hace más violenta. Que cuando se hable de jóvenes se piense en delincuentes. Que cada vez haya más barrios guethos, tanto de ricos pues en sus recintos privados no se puede entrar sin una contraseña, como de pobres, pues los que no son vecinos no se aventuran a ir por miedo a ser asaltados.

## La experiencia concreta: EL BARRIO DE PAZ

### - Características del barrio

En el sector viven 1000 familias, en un sector considerado zona roja por el alto índice delictivo, 65% pobres dedicadas al comercio informal en porcentaje mayoritario. La mayoría de población son niños y jóvenes.

Estamos llevando a cabo una experiencia de **barrio de paz**, liderado por cinco agrupaciones de jóvenes pandilleros, en una área de 49 manzanas de la ciudad, que involucra a más de 1000 familias en un sector conflictivo e inseguro de la ciudad de Guayaquil.

En la concepción del proyecto participaron SER PAZ, los rotarios y el líder de un Imperio que esta compuesto por 5 pandillas diferentes.

El desarrollo del proyecto ha involucrado posteriormente a otros jóvenes y actores del barrio. Y el Municipio de la ciudad comenzó a involucrarse de lleno así como hay interés en el gobierno nacional por abordar la problemática que en su propuesta comienza a conocerse y multiplicarse en otras ciudades de la región

### - ¿Por qué se propuso?

Por que queríamos buscar alternativas positivas e innovadoras frente a la problemática juvenil de la ciudad dada por las pandillas que tenían aterrada a la población y los factores de riesgo que implican a nivel nacional. Y por el rol protagónico de los jóvenes de alto riesgo en la seguridad ciudadana.

Para ello se eligió un sector de la ciudad, que tenía características comunitarias y culturales definidas, donde el problema de inseguridad era grave y la participación de jóvenes involucrados en pandillas, evidente. Se definió la ubicación y dimensiones (49 manzanas) del barrio. Se precisaron la metodología y estrategias a utilizar para el desarrollo del proyecto

Las principales dificultades fue sobre todo la concepción inadecuada de que la solución de los problemas de inseguridad solo debía tener como respuesta la represión.

La percepción de que los jóvenes pandilleros eran todos asesinos- delincuentes.

Esta percepción era aceptada como válida por la ciudadanía y promovida por los medios de comunicación colectiva.

### Origen, pasos previos

Se realizó un pacto de convivencia entre 5 agrupaciones diferentes del sector y estos grupos entregaron las **armas** en un reparto militar con la presencia de las autoridades militares, eclesiásticas, municipales y civiles. Con estas armas se comenzó a construir el monumento a la paz que será ubicado en un parque de la ciudad

Se Organizó el campeonato de fútbol paz urbana, con la participación de 400 jóvenes de varias agrupaciones cuya final estuvo presidida por el alcalde.

- Organización barrial por manzanas

8 impulsores pandilleros, hombres y mujeres de los diferentes grupos, recorren el barrio todos los días por las cuadras asignadas y promueven cursos y convivencias.

Cada 15 días reparten el boletín informativo con las noticias del sector, redactado por los jefes de las organizaciones.

Se han creado tres microempresas de pandilleros la imprenta PAZ URBANA, que se convirtió por su ubicación y convocatoria de su gerente, a la vez jefe del Imperio, en el ejemplo que los demás jóvenes pandilleros querían imitar. La pizzeria Big Piza y un estudio de grabación se iniciaron posteriormente

- Revista Fuerza Underground

Se elaboró una revista como medio de comunicación con los diferentes grupos que tiene un tiraje mensual de 2000 ejemplares y se reparte en toda la ciudad

- Centro de formación informática

3 jóvenes de agrupaciones fueron formados en el manejo de computación y elaboración de proyectos y dan clases de informática a 12 adultos del sector, cada uno

## **Impacto**

Los grupos de jóvenes organizados en pandillas más violentas se están uniendo al proceso y solicitan becas de estudio para terminar la secundaria y prepararse para tener trabajo. El trabajo se está extendiendo a todo el país, región costa y sierra

## **Resultados**

- Bajar un 60% índice de delitos en el barrio de paz.
- Evitar ajusticiamientos decretados, entre miembros de diferentes pandillas rivales.
- Integrar a pandillas que antes del proceso eran rivales
- Cambiar la percepción ciudadana sobre la problemática de las pandillas y de los jóvenes que a ellas pertenecen
- Generar fuentes de trabajo a través de la creación de microempresas.
- Involucrar a autoridades municipales y nacionales en la discusión y solución de un problema considerado urgente y grave a nivel nacional y regional.
- Incorporar a empresarios en el auspicio de algunas microempresas
- Mejorar el espacio urbano y la convivencia.
- Involucrar a las iglesias
- Involucrar a otras pandillas a nivel nacional en la réplica del proceso.
- Cooperación de la Comisión de seguridad Ciudadana y el cambio de su percepción sobre el concepto de seguridad
- Generar cambios de actitud sin necesidad de cambios externos de vestuario en los pandilleros

- Cambio personal evidente en los jóvenes de pandillas.
- Alta participación en la resolución de conflictos de los líderes pandilleros
- Las familias toman parte en el cambio de su entorno y sus relaciones sin intrafamiliares

### **Transferibilidad**

- Multiplicación de los barrios de paz.
- Intercambio de experiencias.
- Extensión a otras provincias y otros países
- Lograr el apoyo estatal y municipal.

# Las “buenas prácticas” en la ocupación del espacio público en América Latina

**Claudia Laub**  
Presidente El Ágora, Argentina

El Ágora, como miembro del “Programa de las Buenas Prácticas”, de Hábitat-Naciones Unidas y del Foro Iberoamericano de Mejores Practicas, es nodo en el Cono Sur (Uruguay, Chile, Paraguay y Argentina) para la detección de buenas prácticas ([www.mejorespracticas.org](http://www.mejorespracticas.org)).

Cada buena práctica resuelve de un modo singular el tratamiento de uno o varios ejes que al accionarse, proyectan condiciones de mayor seguridad en algún aspecto de la vida ciudadana. Las Prácticas son creativas, experimentales, surgidas del contacto directo con las demandas y necesidades, acotadas al ámbito local e implementadas por diversos actores que articulan conocimientos, experiencia y recursos.

A continuación se presentan experiencias en América Latina, con especial foco en el Cono Sur, que sustentados en esa articulación y en la participación de los actores implicados, junto con la innovación para plantear soluciones a diversos problemas, reivindican la re-apropiación del Espacio Público para transformarlo y ponerlo al servicio de todos. Las siguientes prácticas han sido seleccionadas a partir de las experiencias recogidas en la base de datos de Buenas Prácticas de UN-HABITAT.

- Junta comunitaria Chabás
- Circo Volador
- Red Joven de Ciudadanía
- Tac, Chile
- Ejercicio físico al aire libre
- Música esperanza
- Crear Vale la pena

Como se ha dicho, la articulación entre diversos actores y la participación intersectorial son imprescindibles para abordar la problemática de la seguridad ciudadana. Un área en la que mayormente la gestión pública no abre espacios de acción a otros sectores de la población, mas que las instituciones que tradicionalmente se han hecho cargo del tema: la policía y la justicia.

Sin embargo, entender a la seguridad como un ‘bien común’, implica un cambio en la manera de entenderla y asumirla como un asunto que trasciende el terreno de la administración pública y pasa a ser materia y responsabilidad de todos. Considerarla como tal, significa que la seguridad puede y debe ser coproducida por distintos actores públicos y privados a partir de un diálogo permanente en el ejercicio ciudadano democrático.

Una práctica que plantea la temática de la seguridad desde esta perspectiva e involucra la participación de distintos actores, como el gobierno local, la sociedad civil, la policía, los ámbitos académicos y el sector privado, es la Junta Comunitaria de Seguridad de la localidad de Chabás, en Santa Fe, Argentina. Una experiencia gracias a la cual se ha logrado no sólo una mayor seguridad pública y prevención de delitos, sino que ha

generado un ámbito de participación sostenido para la solución de otros problemas de la comunidad.

### **Junta Comunitaria de Seguridad Urbana**

Pcia. de Santa Fe – Argentina

#### Resumen:

Es una iniciativa que surgió en el año 1999 como respuesta a la problemática de la Seguridad Pública en Chabás. De esta forma ante el incremento de robos en zona urbana y rural, tráfico de drogas e inseguridad en su conjunto, la comunidad se organizó a través de este órgano que se integra con un representante por cada institución local (escuelas, cooperadoras escolares, clubes, Asociación Centro Económico, sindicatos, cooperativas, medios de comunicación, etc.).

La Junta Comunitaria se reúne en forma mensual con la Comuna, la policía y representantes de varias instituciones para analizar medidas a tomar, reclamos y peticiones a autoridades y asistencia a otras instituciones en conflicto.

De tal manera, en este 'Parlamento Comunitario' se aborda el estudio y resolución por consenso de la problemática local. Así, han logrado equipar a la Policía local con nuevos vehículos y se ha incrementado su personal de planta. También se logró radicar una Sección de la Guardia Rural Los Pumas, para el control del abigeato y robo en la zona rural. Se organizó el "Buzón por la Vida" para control y denuncia de quienes expenden drogas en Chabás. Las denuncias se realizan en sobre cerrado, anónimamente y son derivadas al Fiscal Federal de turno del Juzgado Federal de Rosario. Este mismo fue presentado ante la Vice-Gobernadora de la Provincia de Santa Fe y ante las Cámaras legislativas como Proyecto de Ley el Buzón por la Vida para que se extienda a toda la Provincia de Santa Fe.

Asimismo, se ayudó a otras instituciones con diversas problemáticas como, por ejemplo, el Hogar de Ancianos, que soportaba una situación límite y con el concurso de la comunidad se logró salvar y dar continuidad a la misma. La Junta Comunitaria fue destacada dentro de las "Buenas Prácticas Municipales" por la Secretaría de Interior de dicho Ministerio y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

A su vez, existen experiencias que invitan a las comunidades a revisar los prejuicios y derribar los estereotipos construidos sobre ciertos grupos sociales y, al mismo tiempo, facilitan la valoración de los relatos y las experiencias de los mismos para fortalecer su identidad -personal y social-, y promover formas de integración y tolerancia.

La práctica Circo Volador: cultura joven y popular, ha trabajado en este sentido desde 1987 para contrarrestar el estigma que pesa sobre los jóvenes de zonas de menores ingresos de la Ciudad de México. A partir de la producción artística los jóvenes han logrado reducir las imágenes negativas, muchas veces reforzadas y construidas por los medios de comunicación masiva, que la sociedad tenía de ellos.

## **Circo Volador: cultura joven y popular**

Ciudad de México – México

### Resumen

En 1987, la Ciudad de México fue bombardeada por los medios de comunicación con el tema de la violencia juvenil y las bandas. «Adictos a las drogas, asesinos, carteristas, violadores, alcohólicos, vagabundos y miembros de pandillas» fueron algunos de los términos utilizados tanto por el gobierno como por los medios para describir a la juventud de los barrios obreros.

Este es el panorama con el que Acción-Investigación empezó a trabajar en 1987 para valorar la situación de los jóvenes de clase baja identificados como pandilleros, frenar la creciente violencia y encontrar mecanismos que les permitieran reincorporarse a una sociedad que los veía como adversarios.

El centro cultural Circo Volador fue concebido como un foro para la atención social. Este centro empezó a sembrar y a cristalizar las propuestas de jóvenes de los grupos más pobres a la vez que se convertía en un punto de encuentro natural entre los dos polos identificados.

El esfuerzo por implicar a la comunidad en la remodelación y restauración del área, tenía como objetivo incorporar el lugar a su vida cotidiana. Este esfuerzo permitió adquirir un nivel de confianza, reflejado en la activa y constante participación de la población, y ofreció a los actores participantes un foro alternativo de expresión construido por ellos mismos.

El resultado ha sido doble: por una parte permitió contemplar y valorar con nuevos ojos las creaciones de jóvenes pertenecientes a los más diversos grupos sociales y, por otra parte, permitió que la experiencia obtenga repercusión en los medios de comunicación, contribuyendo a sensibilizar a la sociedad al invitarle a observar de primera mano una realidad que suele permanecer oculta.

Desde un enfoque similar, la Red Joven de Ciudadanía de Belo Horizonte, produce mensajes que se contraponen a las representaciones negativas que los medios construyen de las comunidades más pobres de la ciudad, a través de las imágenes de violencia, marginalidad, delincuencia y tráfico de drogas que difunden continuamente sobre las mismas.

Es una práctica que combina medios y estrategias de comunicación, entre las cuales se destaca la comunicación audiovisual y una agencia de noticias como instrumentos que ayudan a la reflexión crítica sobre los medios de comunicación y los modos en que éstos representan a los jóvenes de estas zonas de la ciudad. La experiencia se sustenta en la idea que es insuficiente con reflexionar críticamente sobre los contenidos de los medios si los jóvenes no tienen la posibilidad de convertirse también en productores de

contenidos relacionados a sus vidas, necesidades, intereses y perspectivas. De este modo, tienen la oportunidad de producir mensajes que rescatan las acciones positivas que cotidianamente realizan tanto ellos mismos como otras personas y organizaciones en sus barrios para mejorar la situación de los habitantes.

Esto genera cambios tanto en la visión que los propios jóvenes tienen de su propia comunidad –en gran parte determinada por los medios masivos– como en la de la propia sociedad, que comienza a vislumbrar que más allá de las imágenes de violencia representadas en los medios, existe un gran número de personas que trabajan cada día por mejorar sus condiciones de vida.

### **Red Joven de Ciudadanía**

Belo Horizonte – Brasil

#### Resumen

El objetivo principal del programa es ayudar a los jóvenes de las áreas de mayor riesgo social de Belo Horizonte a representarse y crear nuevas imágenes, perspectivas y modelos que puedan facilitar procesos de cambio en sus vidas y en la vida de sus comunidades. Los jóvenes envueltos en la Red Joven de Ciudadanía (RJC) normalmente no tienen voz o presencia en los grandes medios de Brasil, en los cuales son generalmente mostrados de forma estereotipada, con énfasis en su pobreza y en la violencia del ambiente en que viven. A través del entrenamiento y de la creación de medios de comunicación de acceso público, la RJC proporciona a los jóvenes una oportunidad de construir una imagen positiva, modificando la forma cómo la sociedad los ve y el propio modo de cómo ellos se ven.

Los participantes también son estimulados a observar a los grandes medios críticamente y a apropiarse de las tecnologías para crear sus propios medios de comunicación. Los jóvenes que se transforman en corresponsales de RJC desarrollan simultáneamente un conjunto de habilidades y un sentido crítico, participando activamente de los diversos procesos y etapas de producción mediática.

Los corresponsales de la RJC son jóvenes envueltos directamente en proyectos de cultura y ciudadanía en sus comunidades, que actúan como replicadores, ligando la RJC con otros grupos (más de 300 grupos y redes comunitarias actualmente). El contenido de la red está intrínsecamente ligado a las prioridades cotidianas de esos jóvenes y de sus comunidades. El mismo incluye filmaciones sobre actividades y grupos culturales en Belo Horizonte, como muestras sobre cómo los jóvenes pueden involucrarse en esos circuitos; oportunidades de educación formal e informal; proyectos sociales; oportunidades relacionadas a la calificación profesional y el empleo; y cuestiones ligadas a sus derechos de ciudadanía. En la Red, los corresponsales tienen una oportunidad de representar su modo de vida y sus puntos de vista para toda Belo Horizonte y, en particular, para otros jóvenes de la ciudad.

El proyecto, realizado por la ONG Asociación Imagen Comunitaria (AIC),



llega directamente a más de diez mil adolescentes y sus resultados alcanzan centenas de miles vía periódicos, informativos, webzines, programas de radio y un programa de TV transmitido semanalmente en la Red de Televisión Minas, la emisora pública del estado de Minas Gerais.

Existen numerosas prácticas que plantean la recuperación de los espacios públicos y la solidaridad entre los vecinos, a partir de la reactivación y conformación de redes sociales como estrategias para contrarrestar la reclusión en los ámbitos privados y la fragmentación social, producto del miedo a enfrentar situaciones de inseguridad. TAC, Juntos Construyendo una Vida Mejor, en Valparaíso es ya un claro ejemplo de ello.

### **TAC, Juntos Construyendo una Vida Mejor**

Valparaíso - Chile

#### Resumen

En el año 1990, uno de los desafíos que aparecían, era la reconstrucción de vínculos comunitarios y desarrollo de confianzas. El contexto social y político había generado un proceso de replegamiento a los espacios privados y atomización de la participación social. Junto con ello, se identificaban los siguientes problemas: deterioro y pérdida de espacios comunes (calles, quebradas); carencia de mecanismos recolectores de basura; baja participación y desconfianza en los liderazgos existentes; apatía y desesperanza aprendida; condiciones de empleo y habitabilidad deficientes; y falta de equipamiento e infraestructura comunitaria. El lugar en el que se emplaza el TAC en 1990 es una quebrada convertida en basural por más de 40 años.

El TAC es una organización ciudadana integrada por la comunidad del Cerro Cordillera en Valparaíso cuyo objetivo es ser una red social que vincula a sus habitantes para mejorar su calidad de vida y entregar herramientas educativas, principalmente a los niños de esta localidad.

La utopía que persigue el TAC en los años de trabajo es que Juntos es posible Construir una Vida Mejor, a través de la construcción de espacios de justicia, dignidad, tolerancia y encuentro. Ello se ha transformado en la mística del trabajo, manifestándose en el tiempo en logros visibles e invisibles:

- Rearticulación de actores que no se vinculaban entre sí, construyendo espacios significativos de encuentro: Territorio, sueños colectivos, identidad, redes con rostro, reconquista de espacios públicos, prácticas cotidianas inclusivas. (Sentidos colectivos, identidad.)
- Construcción de una red de actores que mantienen su compromiso más allá de proyectos puntuales (cerca de 40 organizaciones públicas y privadas la conforman: universidades, organizaciones de base, servicios

públicos, establecimientos educacionales, organizaciones de la sociedad civil, grupos voluntarios, entre otros).

- Reapropiación de espacios públicos: intervención del hábitat cotidiano en la acción colectiva. Innumerables espacios físicos e intangibles han sido recuperados para su uso público: plaza, anfiteatro, murales, sentidos colectivos revitalizados en el rescate de la memoria colectiva.

Los usos definen la naturaleza de los espacios públicos configurándolos como lugares más o menos seguros. No basta con que los niños, jóvenes, adultos y ancianos salgan a la calle y se adueñen de los espacios, sino que es necesario que en esa re-construcción se involucre a todos los sectores, en especial aquellos que históricamente han sido marginados en la toma de decisiones y cuya voz les ha sido negada o ignorada. A partir de esto, hay experiencias que buscan transformar espacios abandonados o considerados peligrosos en refugios amigables e inclusivos para los habitantes de la ciudad.

El Programa de ejercicio físico al aire libre en Córdoba, Argentina combina el cuidado de la salud de personas que no cuentan con recursos con la re-utilización de los espacios verdes de la ciudad.

### **Participación ciudadana en un programa de ejercicio físico al aire libre Córdoba - Argentina**

#### Resumen

El principal objetivo del programa Para Su Óptima Salud (Pa S.O.S.) es la prevención sanitaria. Consiste en grupos de ejercicio físico al aire libre que se reúnen dos veces por semana en zonas verdes a realizar paseos y ejercicios de gimnasia específica. Las actividades son gratuitas y están dirigidas por personal especializado, con control médico a lo largo de todo el programa. La idea inicial surgió como una estrategia para atender las necesidades de dos segmentos de población: personas que no tienen recursos para acceder a centros especializados y personas que hacen ejercicio físico por su cuenta, sin ningún tipo de control.

El programa comenzó como proyecto experimental en 1997 en cuatro parques de la ciudad de Córdoba, con el apoyo económico del Instituto Modelo de Cardiología S.R.L. de Córdoba. La presentación se realizó con una rueda de prensa donde se explicaron los objetivos, las fechas y los lugares donde se iba a desarrollar el programa.

Durante la primera semana asistieron unas sesenta personas en total. A lo largo de la segunda, gracias exclusivamente a la difusión boca a boca, llegaron a convocarse 450 personas en total. A día de hoy hay unas 1.200 personas implicadas en el programa sólo en la ciudad de Córdoba. En 1999, la Agencia Córdoba Deportes lo incorporó a sus programas de área comunitaria con la intención de ofrecerlo a todos los habitantes de la provincia de Córdoba.

Por su parte, Generando capital social desde el arte, en la Provincia de Buenos Aires es un programa que trabaja en Centros Culturales Comunitarios (CCC) situados en comunidades en situación de pobreza y surgidos a partir de proyectos iniciados por los propios vecinos. Sus objetivos consisten en alentar la puesta en marcha de actividades artísticas que favorezcan integración social y ayuden a generar ámbitos de pertenencia y a construir una identidad social para los que viven en esas comunidades.

### **Generando capital social desde el arte. El desarrollo de Centros Culturales Comunitarios**

Boulogne, Pcia. de Buenos Aires - Argentina

#### Resumen

El propósito de la iniciativa es lograr que el programa 'Arte & Organización social' se consolide como un modelo de desarrollo viable que contribuya a la mejora de la calidad de vida de las población a través de un doble propósito: facilitar la integración de personas en situación de exclusión social y recuperar el valor de la cultura como motor de la vida social, donde se jerarquice el ejercicio de la participación y el acceso a la cultura como derecho.

El programa trabaja en Centros Culturales Comunitarios (CCC) surgidos a partir de proyectos iniciados en comunidades muy pobres. Los CCC tienen como objetivo colaborar en la generación de ámbitos de pertenencia, promover la participación institucional y alentar la puesta en marcha de actividades que favorezcan la construcción de una identidad social acreditada para los que viven en situación de exclusión. Al mismo tiempo pretende promover el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos, facilitar el acceso a la educación artística, capacitar a las personas interesadas para desempeñar una profesión artística como medio de vida y desarrollar con el arte una herramienta de integración social para una sociedad fragmentada por la creciente desigualdad.

Entre los logros de la iniciativa se encuentra la creación de 3 centros culturales comunitarios con una estructura de gobierno integrada por más de 15 miembros cada una; un grupo de 20 docentes formados en los propios centros; un grupo de 85 voluntarios internos y externos; y un fuerte trabajo de asociación con organizaciones locales, empresas, personas y entes gubernamentales con quienes pretendemos consolidar un circuito cultural. A su vez, se han presentado funciones en diversos teatros con una programación semanal organizada por los participantes del programa.

De modo similar, una práctica que utiliza la música como herramienta para promover el intercambio de experiencias de integración entre personas y entre comunidades y ejercitar la tolerancia y la inclusión es la que lleva adelante el Grupo musical y coro de

la Embajada Musical Andina. La misma se sustenta en la idea de revalorizar la música y todos sus géneros como una manera de fomentar el entendimiento, el respeto, la paz, la comunicación y la solidaridad entre las naciones latinoamericanas, particularmente entre Chile, Bolivia y Argentina.

De este modo, el espacio público se transforma en un lugar donde los niños y jóvenes desarrollan su creatividad musical al mismo tiempo que aprenden a compartir y a convivir de manera tolerante y pacífica.

### **Grupo musical y coro Embajada Musical Andina**

Tilcara, Pcia. de Jujuy - Argentina

#### Resumen

El proceso de desestructuración cultural, social y económica de las ciudades de los Andes ha ocasionado que los niños y los jóvenes no encuentren medios para desarrollar su creatividad y sus dotes artísticas poniendo en peligro su capacidad para enfrentarse al reto de un desarrollo compartido y sostenible.

La Embajada Musical Andina (EMA) es un grupo vocal e instrumental formado por niños y jóvenes de Antofagasta (Chile), Tilcara y San Salvador de Jujuy (Argentina) y Cochabamba (Bolivia), que lleva trabajando desde 1993 para conseguir la integración cultural a través de la música.

En sus nueve años de existencia, EMA ha llevado su mensaje de paz e integración a salas de conciertos prestigiosas de Argentina, Chile, Bolivia, Venezuela y Francia entre las que cabe destacar los teatros 'Colon' y 'Cervantes' en Buenos Aires y la sala de la UNESCO y la 'Opera de la Bastilla' en París. Además de estas presentaciones, EMA no descuida la tarea de llevar la música a lugares donde ésta no puede llegar como cárceles, hospitales y residencias de ancianos.

En 1998, la UNESCO nombró a la EMA Embajadora de la paz ante la juventud y en 2001 fue el único coro sudamericano elegido para formar parte de la Federación Internacional de Coros de la Unión Europea. Desde 1999 EMA emplea los beneficios generados por el restaurante de Música Esperanza para financiar el trabajo y la continuidad de sus tareas pedagógicas.

Las prácticas o buenas prácticas, siempre son relativas al contexto sociopolítico en que se insertan. Este contexto las condiciona y motiva a la vez. El contexto como condicionante permite ver qué factores estructurales son tenidos en cuenta en la definición de los objetivos de transformación y cuál es la fuerza transformadora (organizativa, argumentativa, creativa) que ha sido necesario poner en marcha en relación a los mismos. Las prácticas exitosas necesariamente son aquellas que han tenido en cuenta esos contextos y han logrado un significativo poder transformador del mismo, institucionalizando (clara, visible y sustentablemente) nuevos modos de hacer y pensar en torno a determinadas cuestiones. Podemos decir que el "éxito" de una

práctica está necesariamente autorreferido a sus objetivos de transformación, o mejor dicho es relativo a ellos.

La posibilidad de transferir prácticas requiere que los contextos condicionantes de las mismas sean hechos concientes, sólo de esta manera es posible “visualizar” en que condiciones es posible implementarlas, adaptarlas o recrearlas.

La transferencia como política de una organización está presente en la medida que medie la voluntad de aumentar el poder social en torno a una cuestión problematizada, es decir cuando se ha logrado institucionalizar un modo de pensar y abordar cuestiones y se entiende que es posible y “necesaria” su reproducción en contextos que comparten los mismos condicionantes.

Algunos de los elementos necesarios para la implementación de la transferencia: 1- Reconocimiento de condicionantes/objetivos de transformación. 2- Reconocimiento de las estrategias de transformación implementadas y su grado de eficacia. 3- Voluntad de incrementar el poder social con un objetivo claro.

El desafío mayor es salir colectivamente de la impotencia, de movilizar al servicio de todas las personas los conocimientos acumulados para hacer frente de manera más democrática los desafíos actuales.



## Entrevista Jaime Lerner – Antanas Mockus (transcripción)

**Charlotte Boisteau**, Consultora UNITAR-CIFAL (CB) - moderadora

**Antanas Mockus**, Ex alcalde de Bogotá (AM)

**Jaime Lerner**, Ex alcalde de Curitiba (JL)

**CB:** Quería agradecerles primero su asistencia y decirles que es un honor tener a estos dos personajes aquí en Barcelona, les agradecemos el acuerdo para esta entrevista. Les recuerdo que iniciamos un proyecto de red que nos gustaría basar en el conocimiento, las experiencias locales y la comprensión de los fenómenos y procesos urbanos. Curitiba y Bogotá se han erigido como modelos de urbanismo y cultura en el plan regional e internacional, aunque durante años han sido consideradas, en especial Bogotá, de un modo negativo e incluso devastador. De este modo, pretendemos comprender los factores que han contribuido al cambio del destino de estas dos ciudades y consideramos que ustedes, profesor Antanas Mockus y profesor Jaime Lerner, han contribuido a este cambio de imagen. Con esta entrevista pretendemos analizar los acontecimientos que tuvieron lugar durante sus respectivas administraciones y en qué modo estas cambiaron el modo de pensar de las políticas locales, lo que ha tenido consecuencias en Curitiba y Bogotá y en gran parte de las ciudades de América Latina y del mundo. Por las dos personalidades que ustedes representan, nos gustaría tener su opinión crítica sobre las acciones que llevaron a cabo en sus respectivas ciudades desde un punto de vista científico.

La primera pregunta que les quería hacer es ¿cuáles son los efectos positivos y los efectos negativos perversos en la mejora de los servicios urbanos en sus ciudades, señor Mockus?

**AM:** Pues el efecto positivo es que se hacen valer los derechos de los seres humanos, se cumple con las funciones del estado, se logra la cooperación y la complementariedad entre lo público y lo privado para que una serie de problemas se resuelvan. El único efecto negativo que yo veo es la atracción de la migración hacia las ciudades, efecto que se ve mitigado porque las otras ciudades aprenden también que tienen un destino que construir en sus manos. La principal lección que debemos tomar de todo esto es que el destino de la ciudad está en manos de la ciudad, si la ciudad quiere cambiar, cambia, si no, no. Evidentemente hay que alinear una serie de factores, de eventos, de recursos, gestión, voluntad, claridad pedagógica... así la ciudad puede caminar. En el caso de Bogotá, Bogotá cambió porque los bogotanos quisieron cambiar. Otro defecto de la estrategia en juego es que la gente ya se aficionó a pedir nuevas iniciativas todos los meses y no siempre los alcaldes pueden inventarse cosas nuevas cada mes.

**CB:** ¿Y en el caso de Curitiba, señor Lerner?

**JL:** Yo pienso que después de la experiencia que tuvimos en Curitiba, no sólo yo, sino también otros alcaldes, diría que en todo este proceso de cambio hay muchas cosas que se pueden lanzar, muchas conclusiones. La primera es que la gente siempre intenta

proyectar la tragedia. Si se proyecta la tragedia, se encuentra la tragedia. Cuando la ciudad de México tendrá 50 millones de personas... Hay una expresión que dice que cuando se detecta una experiencia que no sea deseable, es el momento del cambio. Lo que pasó en Curitiba, Bogotá, es un conjunto de condiciones y liderazgos políticos en que la reacción de la población posibilitó cambios positivos en muchos aspectos. Y esta mejora de calidad de vida, se refleja en la autoestima de la población y también en el hecho de creer que las cosas se pueden cambiar. La ciudad se puede cambiar. Es mejor invertir nuestra propia energía en cambiar tendencias que no son deseables. La experiencia demostró que en menos de tres o cuatro años se puede cambiar una ciudad. Hoy en día existe una literatura muy grande y muchas investigaciones intentando demostrar la tragedia, muchas veces, incluso, intentando manipularla. Lo que es muy negativo. Cuando una ciudad mejora en calidad de vida es positivo, no hay efecto perverso, sino un efecto positivo en que las otras ciudades quieren hacer lo mismo, hay una atracción. Como ocurrió en mi estado, cuando se empezó a mejorar la calidad de vida en todas las ciudades, la región metropolitana de Curitiba creció menos que el interior del Estado. Pero no hay efecto perverso cuando lo que se mejora es la calidad de vida. Otra cosa es acreditar que sí se quiere se puede cambiar. El gran problema es la comunicación, la comunicación entre los líderes políticos, los planeadores. Primero, la comunicación con quién toma la decisión que cree que se puede planear por toda la vida, pero los responsables de la ciudad tienen mandatos. Yo aprendí una cosa, y es que si se quiere cambiar hay que proponer un escenario, una idea, un proyecto que todos, o la mayoría entiendan como deseable. Si creen que es deseable, le ayudarán a hacerlo.

**CB:** A la hora de planificar la ciudad ¿hay prioridades según los barrios donde se implementan los servicios llamados públicos en América Latina?

**AM:** Sí, está clarísimo que en nuestras ciudades, por lo menos en Bogotá, hay una desigualdad muy grande. Dentro de la desigualdad, hay gente que todavía está consiguiendo alcantarillado y agua potable: un 6% de la población que en los tres o cuatro próximos años va a acceder a la red de alcantarillado. El 94% de la población que ya consiguió alcantarillado ya está pensando otra cosa. Para ellos ya no es un problema, ni siquiera es visible y ya no es tema de discusión. El proceso de descentralización interna en Bogotá, en 20 localidades, propició que cada localidad gastara en sus necesidades o pudiera expresarse políticamente para poder conseguir apoyo en sus necesidades. El 10% de los tributos recaptados en Bogotá son gastados por la localidad de manera bastante libre a través de procesos muy participativos. Bogotá sería ingobernable sin estos 20 alcaldes locales que viven resolviendo los problemas localmente. Llamarlos pequeños sería injusto porque son problemas grandísimos localmente. Además, tienen a su cargo elementos de tipo policivo, la reordenación urbana, la planificación, para ser efectiva tiene que hacer respetar la norma. La policía tiene que luchar para hacer valer la norma. Ahora, en el proceso de gobierno fue difícil colocar las inversiones en el mapa. También fue difícil, y además me llevé una sorpresa enorme, cuando le mostraron a la comunidad la inversión en el mapa. Yo pensaba que la comunidad iba a coger el mapa y decir: "¿porque invierten el triple aquí, la mitad ahí...?". Y no pasó, lo que me sorprendió muchísimo. Al final de la reunión nadie cogió los mapas y nadie los arrancó. Una ONG que sí hizo divulgación y pedagogía alrededor de estos mapas, recibió presión política porque el poder sobre esta información da poder político. Otro factor es que nos atendimos mucho a las reglas: si eran 300 metros



de terreno intocable al pie del río Bogotá para construir el futuro parque lineal, pues eran 300 y no se hicieron arreglitos con una comunidad o con una otra... Es importante cierta firmeza. Nos ayudó muchísimo la descentralización, algo de flexibilidad, así como el redireccionamiento y la aplicación de la misma norma para todos, ricos y pobres. Las reglas de espacio público, que usualmente en otros países se aplican de manera diferencial, aquí no, aquí se aplica la misma regla a todo el mundo.

**CB:** Pero como se invierte en los servicios públicos en los barrios de autoconstrucción?

**AM:** Una de las primeras cosas que se da en un barrio informal es la constitución de una junta de acción comunal que negocia con el estado, con la Corte Constitucional, el acceso al agua, salvo que sea una zona de riesgo para sus líderes. Por otro lado se negocian servicios de energía, teléfono, etc.

Hoy en día ya casi no quedan barrios sin legalizar en Bogotá, salvo los que están en zonas de riesgo para la vida, los de riesgo por derrumbamiento, donde hay que reubicar a la gente. Antes era un proceso lento de reconocimiento político, aceleramos lo que se puede reconocer y frenamos drásticamente lo que no se puede reconocer. De este modo las juntas de acción comunal han venido perdiendo la importancia en la gestión de lo informal. Si estás en una situación legalizable, legalízalo rápido, y si no, pues busca los recursos para reubicarlo. Un servicio que creció en Bogotá muy informalmente fue el transporte. El transporte informal se acoplaba muy bien a la urbanización informal, los barrios nacían con línea de buses.

**CB:** Pero, y será el mismo caso en Curitiba, el transporte genera una plusvalía del precio de la vivienda, etc. ¿No existe un riesgo de exclusión de los más pobres?

**AM:** Lo que hace Bogotá es legalizar tratando de estimular la nueva urbanización, especialmente, y sobretodo, en zonas de riesgo para la vida implantamos el sistema de monitoreo. Los últimos semestres del segundo gobierno soñamos y trabajamos en tener las radiografías, que eran muy costosas en este momento, para tomar una imagen cada mes. Conocíamos las épocas de riesgo semanas antes de un desastre en términos de ocupación de tierras. Un desastre, además, es la facultad que tienen los dueños de tierras a subdividir. Cualquiera que mire la subdivisión sabe que esto van a ser casitas, que ya no es zona rural, lo que desde la perspectiva de los derechos de la propiedad permite que la gente venga. Hay ahí una limitación de tipo jurídico, hemos estado trabajando con un instituto de reforma, el Land Reform Institute de Boston, que son gente muy buena en este ámbito. Ahora bien, en Bogotá, lo que causa plusvalía, más que el transporte es el acueducto. No hemos logrado que concierte con los grandes propietarios ni que se genere plusvalía entre los propietarios y la ciudad. No se ha logrado. Se logró parcialmente creando zonas, como zonas de futura plusvalía, pero la reglamentación es titubeante en este punto. Yo le he estado diciendo a la dirigencia colombiana: ustedes hace 30 años crearon estos problemas haciendo la reforma agraria, y ahora pueden arreglar estos problemas haciendo reforma urbana.

**CB:** ¿Qué ocurre en Curitiba, y qué tipo de lección se podría dar a las otras ciudades de América Latina y del mundo que están en este mismo camino, señor Lerner?

**JL:** Yo creo que hay dos cosas fundamentales. Primero, no se cambia si no hay voluntad política, segundo, no se cambia si no hay solidaridad. Pero no la solidaridad de la retórica, si no la solidaridad de sentir el problema de cada una de las personas. El tercero es que no hay cambio si no hay una estrategia; y cuarto es ¿cómo construir con cada problema una buena ecuación de corresponsabilidad? Porque no se puede pensar que tenemos todos los recursos del mundo. Toda ciudad puede cambiar si se logra una ecuación de corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado. Pero la estrategia que me parece importante es saber diferenciar lo que es fundamental de lo que es importante. O sea, lo que es necesario, las necesidades y las potencialidades. Si se piensa sólo en las necesidades, se pensará cada vez más en ellas pero no se producirá ningún cambio. Y al contrario, si se piensa sólo en las potencialidades, corremos el riesgo de alejarnos de la gente. Para mí se trata de un balance que hay que hacer diariamente, el balance de las necesidades y las potencialidades. Es decir, el problema de cada uno en cada barrio versus el problema que afecta a una gran parte de la población. Por ejemplo el problema del transporte, el problema de la educación, de la atención al niño... son problemas que afectan a todos. Hay que equilibrar este balance. Yo creo que en muchas ciudades del mundo sería necesaria esta visión clara: qué es lo que interesa a todos, y qué es lo que interesa a una vecindad específica. Se trata de trabajar, hacer un balance diario entre necesidad y potencialidad. Otro tema es cuando se piensa en el transporte; se piensa en conjunto, la ciudad mejora su calidad de vida como un todo. Si las reglas son claras para todos, todos ganan.

Otro tema es entender que la ciudad es una estructura de vida y de trabajo conjuntos. Cuando se separan las actividades económicas de la manera como la gente vive, ocurre el desastre.

Otro problema es saber como relacionar el sector formal e informal, las personas que están tomando decisiones por toda la ciudad, están tomando decisiones por el 50-60% de la población. ¿Pero qué ocurre con el sector informal? Es el gran reto, hay que encontrar una manera de dar repuestas rápidas al sector informal. Por ejemplo, en Río, ¿cuántas veces se habla del problema de las *favelas*? Yo procuro decir que se pueden hacer muchas cosas. Por ejemplo, resolver el problema de la basura y no dejar que la gente muera soterrada por la basura. Para poner solución se puede proponer cambiar la basura por *tickets* de transporte como hicimos en Curitiba. Es factible y de este modo aumentan los ingresos de la familia. También hay que comprender que normalmente el sector informal está en los fondos de barrio, en lugares de difícil acceso. Hay que ver como se puede llevar agua y luz, energía, rápidamente sin tocar el suelo, para que la infraestructura no sea muy cara. Lo que nosotros proponemos en Río, en las escaleras que llevan a las *favelas*, es poner la infraestructura en el pasamano, para hacer llegar agua y luz y se hace entrar en la casa por dónde se puede, por la ventana... pero no se toca el suelo. Por otro lado, el desagüe se puede retirar por la escalera. De este modo ya tenemos cuatro problemas resueltos. Nos queda el problema económico. Cuando trabajamos en Río, hace mucho tiempo, propusimos crear zonas francas en las *favelas*. Quién propusiera o creara pequeñas actividades económicas que originasen empresas de servicios y creación de empleos para la gente de las *favelas*, no iba a pagar impuestos. Era también muy importante promover más intercambios entre el sector formal e informal. Una de las obligaciones del sector formal es proveer empleos. Tomemos el

ejemplo de un edificio de gente muy rica. El portero del edificio o los encargados de la seguridad, son gente de bajos ingresos contratada para proteger al resto de gente con más bajos ingresos aún. Si se consiguen acuerdos para integrar más el sector formal e informal se conseguirá más tolerancia, más convivencia, la gente se conocerá mejor y habrá mucha menos violencia. Se pueden hacer muchas cosas. Como se hace una acción positiva? No hay que pensar que una acción positiva traerá una de negativa. Esta visión de decir “voy a mejorar la ciudad, pero va haber exclusión” es un poco académica. La gente estará mejor, y si se distribuye bien la mejora de la calidad de vida, no habrá exclusión, sino más inclusión.

**CB:** Profesor Mockus, quizás quiere reaccionar a lo que ha dicho Jaime Lerner. Conociendo los ejemplos de Curitiba, quizás puedan ser, o hayan sido ya implementados en Bogotá...

**AM:** Hay toda una lucha sobre la formalización y sobre si se aceptan estándares distintos dentro de los procesos de los servicios públicos. En general, en Bogotá, tratamos de no hacerlo. Si se construye un alcantarillado, se construye un alcantarillado como dios manda, como mandan los ingenieros. Pero en los barrios informales, por ejemplo, la propia policía les lleva el agua ya que se encuentran en un nivel de supervivencia. En la transición, pero, intentamos que las cosas no sean demasiado artesanales. Actualmente trabajamos en un proyecto para aumentar la seguridad en el gas natural. Hemos detectado que cuando la gente se instalan el gas ellos mismos, ocurren accidentes graves, incluso muertes. Se trabajaba con estándares parejos, pero el ingenio de la gente también les permitía conectarse a la energía, a veces de manera indebida. Nos tocó trabajar más progresivamente sin que en las zonas de riesgo se fuera la gente a la fuerza, acompañados por mecanismos de control de su condición. Yo saqué unas doce familias de una zona en peligro por derrumbe y me maldijeron durante un año. Estoy seguro que había poca gente que me odiara tanto como estas doce familias. Las escenas en televisión fueron un desastre: *bulldozers* tumbando casas por la advertencia de un geólogo. El geólogo había dicho que aquello iba a caer pero no les podía garantizar cuando... dentro de 5 o 10 años... el caso es que no era prudente vivir ahí, y entonces las familias fueron reubicadas.

Respeto a lo que ha mencionado el profesor Lerner, me parece muy interesante la idea de las zonas francas. Uno, por naturaleza, es malpensado y piensa en truculencias, pero evidentemente la no separación territorial de la actividad económica y residencial es un factor de convivencia importante. Durante muchos años los humanistas recomendaban: duerma allá, trabaje aquí, lo que propicia la segregación. Es una idea muy interesante.

**CB:** Hace unos años en Curitiba, un ingeniero tuvo la idea de poner las puertas de los buses a la izquierda, y se crearon corredores. ¿Estas grandes obras cambiaron mucho los planes urbanísticos de las dos ciudades? Con el Transmilenio y los tubos han tenido que trasladar a una gran cantidad de población, ¿cómo lo han gestionado y qué tipo de consejos podrían dar los dos a ciudades como Santiago, que lo está implementando?

**JL:** Yo creo que cuando se empezó a organizar el sistema de transporte masivo en superficie, como en Curitiba y Bogotá todos creían que el futuro estaba en el subsuelo,

en el metro. Pero llegamos a la conclusión que también se puede tener calidad en superficie; un buen sistema de transporte tiene que tener menos paradas y mucha frecuencia, como ocurre en Curitiba y Bogotá. Hubo mucha resistencia, pero hoy 83 ciudades en el mundo están implementando sistemas de superficie, el futuro está en la superficie. Claro, uno intenta decirse ¿qué es lo mejor? Si una ciudad tiene 3 o 4 líneas de metro, bueno, se puede continuar haciendo esto, como en Sao Paulo. Pero ya el 84% de los desplazamientos se realizan en la superficie. O sea, hay que conseguir *metronizar* al bus. En las campañas políticas la gente piensa que tenemos que entrar en el imaginario de las personas. Piensan que entrar en el metro es entrar en un vehículo de alta velocidad, pero no se percibe cuanto tiempo se tarda para bajar y para cambiar de estación. En el mejor metro del mundo, que es el de París, ¿cuánto tiempo hay que caminar en Montparnasse, Chatelet, Republique? Entonces lo realmente importante es el tiempo del viaje.

**CB:** ¿Pero quién lo utiliza? ¿Gente que no venían al centro? ¿La gente no prefiere ir en bus en vez de tomar el Transmilenio, porque el trayecto era realmente uno sólo para ir al centro y les costaba menos?

**AM:** Pues cuando se construye un sistema de transporte masivo al comienzo hay pocas rutas y captar el 12 o el 15% de los desplazamientos en una ciudad ya es una maravilla. Claro si usted piensa en París y se dice que el 60 u 80% de los viajes son en metro es porque usted lo compara ya con el resultado final. Pero en Bogotá cuando haya todas las líneas del Transmilenio, se captará un 70 u 80% de los viajes en la ciudad.

**CB:** ¿Piensa que el Transmilenio tendrá hasta 12 o 14 líneas?

**AM:** Sí, porque está previsto así. Ahora viene la dificultad de la séptima que es una línea angosta y va a haber un desafío técnico importante.

**JL:** Otra cosa es lo siguiente. Hoy en día hay ciudades en el mundo, de países muy ricos, que están pensando en el sistema de superficie. Londres y París están pensando en sistemas de superficie. El problema de la movilidad en el futuro deberá admitir todo lo que hay: metro, bus, taxi, bicicletas, coche... La única condición, y creo que será la condición del futuro, jamás competir en un mismo espacio. Lo que significa que el sistema de superficie no debe competir con el metro, que el taxi debe ser complementario, que todos los transportes sean socios del sistema. Si usted quiere ir en coche a su trabajo, muy bien: aparque en un sitio próximo y va a coja un bus pequeño que le lleve a la oficina. En este momento estará utilizando un sistema de transporte público y va a pagar un cartón de movilidad. Si quiere utilizar más el coche, pagará más movilidad, si quiere utilizar más el transporte público, pagará menos. Pero el principio será este. En el futuro tenemos que lograr sistemas competentes en superficie y hacer que no compitan en el mismo espacio. El gran error que cometieron muchas ciudades del mundo, sobretudo Sao Paulo, es pensar que hacer un carril exclusivo es suficiente. ¿Es necesario un carril exclusivo? Sí. Pero también es importante la manera de embarcar, tiene que ser rápida y con frecuencia. Ahora en Curitiba tenemos frecuencias de minuto a minuto y cada treinta segundos a la hora punta. Esto es calidad. El

problema de cuando se cometen errores es que se compromete el futuro de todos los sistemas porque la gente dice: “ah, esto es un bus, no funciona”. Claro, no funciona cuando te has equivocado. Esto fue una lucha muy grande que tuvimos todas las ciudades que queríamos provocar cambios rápidos. No podemos permitirnos el lujo de esperar 30-40 años por una línea, cuando se puede hacer en menos de 12 años, a un coste 20, 30, 40, 50 veces más barato por kilómetro.

**CB:** Dice usted que no hay que competir en el mismo espacio. Pero, ¿piensa que competir genera conflictos? ¿Y cómo funciona el uso del espacio público en cuanto a los actores?

**JL:** Yo digo que es importante integrar los sistemas

**CB:** Ahora hablando a nivel de actores, ¿piensa que es buena la competición en un mismo espacio, o es conflictiva?

**JL:** No, yo digo que los sistemas no pueden competir en un mismo espacio. No se trata de la competición para hacer el servicio más barato, que sí debe haberla, sino del hecho que no debe haber sistemas paralelos para utilizar un mismo espacio.

**CB:** Profesor Mockus, ¿cómo se integra la gestión de los servicios públicos y de la seguridad? Por ejemplo, ¿los servicios públicos urbanos pueden generar una mayor convivencia en el espacio público?

**AM:** Sí, hay varias conexiones. Una conexión obvia y pragmática es el alumbrado. Si en zonas inseguras se mejora la luz o se mantienen los árboles y los arbustos, si se arregla el parque descuidado, mejorará la seguridad porque habrá más posibilidades de ver. Las autoridades verán mejor, los ciudadanos también verán mejor. Este es un nivel elemental.

Ahora bien, hay una conexión mucho más profunda que viene de la sociología de la cultura. Basil Bernstein, un ex profesor mío, trabajó unas semanas conmigo y me cambió la vida. Muestra que no sólo somos sujetos de la ley o sujetos de nuestra propia moral, sino que sobretodo somos sujetos culturales. Para él, ser sujeto cultural implica obedecer a códigos culturales. Un código cultural asigna una cierta conducta a ciertos espacios reconocidos de cierta manera. Hay cosas que haría en otros espacios pero que no haría en este espacio, con ustedes. Hay límites. El espacio se marca en cierta manera, por esto es importante la lucha contra el vandalismo. Cuando alguien comete actos vandálicos, está marcando el territorio diciendo: aquí se aceptan cosas que en otro lado no se aceptan.

**CB:** ¿Pero a qué llama vandalizar? ¿Un graffiti es un acto de vandalismo?

**AM:** Depende de si es imaginativo.

**CB:** ¿Quién decide si es imaginativo?

**AM:** Fui rector y me acuerdo de un graffiti que definía nuestra política y la política de los que hacían graffitis. Decía: “Yo pinto y tú borras, yo pinto y tú borras y así juntos trabajamos”. Nosotros insistíamos en borrar y ellos insistían en pintar.

Esta época fue muy linda en mi vida porque lo que hicimos fue trasladar los conflictos en el terreno de la violencia simbólica. En vez de violencia, hago vandalismo para que adquiriera fuerza y expresara y encauzara las fuerzas que, por otro lado, irían en dirección a la violencia. Ahora, ¿qué ha pasado? En algunas ciudades, como por ejemplo Medellín, en alguna época se logró construir una cultura del metro. Llevada a lo absurdo implicaba el respeto total interpersonal en el metro. Pero cuando la gente se bajaba del metro, a cien metros ya volvía a sacar el cuchillo. Entonces hay una excesiva clasificación de los espacios. Hay que mejorar todos los espacios, no se puede crear un espacio demasiado distinguido. Algo similar pasa en la educación: los jesuitas tienen el programa “Fe y alegría” de apoyo a los jóvenes más pobres. Ellos decían: yo les garantizo el comportamiento del muchacho dentro del colegio; lo que haga fuera del colegio es otra cosa...

Hay que trabajar sobre la regulación jurídica legal, sobre la autorregulación moral y sobre la regulación social. El *súmmum* de la regulación social es cuando en las relaciones anónimas, independientemente del contexto, si yo veo un padre maltratar a su hijo, intervengo, del mismo modo que él intervendrá si me ve maltratar a mi hija. Hoy en día la investigación muestra que existen normas sociales entre desconocidos. La gran ciudad es un paraíso para el encuentro entre desconocidos. Todos los riesgos de la seguridad están relacionados con si puedo, o no, confiar en desconocidos. El punto clave de la seguridad en las ciudades está en los patrones de conducta con los desconocidos.

**CB:** ¿Cómo puede evitarse evita la estigmatización de grupos de jóvenes, en general masculinos? Y, imagino que es el caso en ambas ciudades, ¿cómo puede evitarse la estigmatización de otros grupos en situaciones de conflicto, en general de los desplazados? ¿Qué hacer para no caer en la estigmatización?

**AM:** Bogotá ha intentado que los desplazados se integren en la ciudad, sin ocupar zonas especializadas. No hay prácticamente ningún barrio de desplazados exclusivamente. En parte, los desplazados vienen a Bogotá a refundirse, a mezclarse con la gente.

**CB:** Cuando se hace una casa de paz, todo el mundo la rechaza, ¿cierto? Cuando se construye una casa de paz, los periódicos llegan y dicen que los vecinos no la quieren...

**AM:** La casa de Justicia, eso es, es un antecedente distinto. En Colombia, la mayor parte de las clases populares, incluso más que las clases medias o altas, han venido rechazando de forma muy emotiva la violencia. La vida son narraciones, son historias,

y la historia que quedó es que se quiso hacer la paz con las FARC y ELN, diciendo: “mire, les ofrecemos todo, y no engañar...”. Aquél año fue políticamente muy duro para mí porque mi mensaje era: “tal vez, como dice la gente hay que acabar con ellos, pero acabar con ellos es horrible. Hay que acabar con ellos dentro de la constitución, pero no de cualquier manera”. Sin embargo el mensaje popular en Colombia, todavía a estas alturas, sigue siendo: “acaben con ellos como sea” o “acabemos con ellos como sea” e insisto en “como sea”, que es gravísimo. Nos saltamos el estado de derecho, es paramilitarismo, es tortura, son cosas que harían absolutamente frágil la victoria, que generan sentimientos muy profundos.

Pero vuelvo al tema de grupos excluidos. Bogotá aprendió a realizar festivales de Rock y festivales de Rap. Cuando estábamos organizando el primer festival de rap, a un periodista se le ocurrió: “oiga, ¿porqué el alcalde no rapea?” Duramos media hora, aquellos que sabían rap enseñándome, y yo ahí, rapeando. Después ocurrió algo muy lindo: el periodista consiguió que un concejal de la ciudad respondiera al rap, y entonces se generó una polémica. Cada noche había rap. Una noche, el rap del alcalde, y otra noche el rap del concejal.

**JL:** Yo quería volver, y no quería olvidar que el transporte público tiene más roles de lo que es solamente transportar gente. Un rol es transportar gente, otro rol es inducir el crecimiento de la ciudad para que la ciudad sea accesible a todos. El tercero es establecer una relación entre el pasajero y su itinerario, o sea, una identidad. Cuando la gente se siente más identificada con su ciudad disminuye la violencia.

Otra cosa, siempre hay que evitar vecindades separadas, hay que promover la mezcla de ingresos, la mezcla de edades, de funciones... cuanto más mezcla, más humana será la ciudad. Al construir viviendas para gente de bajos ingresos, no hay que construir sólo para la gente de bajos ingresos, hay que mezclar siempre los ingresos. Es un punto esencial. Un elemento muy importante para evitar la separación e integrar a la población son los niños. Si se consigue que en las guarderías los niños se integren con niños procedentes de todos los ingresos, en poco tiempo habrá integración en las guarderías, en las escuelas, que son gratuitas, y en los centros de salud. Me parece un punto fundamental. A través del principio de igualdad la integración se hará naturalmente. Claro, que siempre habrá ricos y pobres, pero la situación será más digna, que es lo que hay que procurar.

**AM:** Usted planteó una pregunta muy imperativa sobre la reubicación de personas por proyectos de transporte o de infraestructura, quería retomarlos. Es un tema muy lindo que distingue el sector público y el sector privado. El sector privado está realizando un proyecto de ensanche y necesita un lote. El dueño piensa en pedirle el precio y ajustarlo en función de la necesidad que tiene el otro, de modo que los dos logren negociar un precio. Tuvimos muchas discusiones con el Banco Mundial porque temía las protestas populares por la reubicación. Fue un tema de gestión pública. Nosotros aprendimos de ellos y ellos, a su vez, aprendieron de nosotros. Nosotros no podemos tener un proyecto del Banco Mundial con un estándar “x” y trabajar con otro estándar. Las discusiones que se entablan entre la ciudad y el Banco Mundial fijarán una línea para toda la ciudad.

Una cosa relacionada en cierto modo con esta, aunque distinta, fue un invento de María Isabel, mi directora de construcciones en obras de infraestructura. Tradicionalmente después de la firma de un contrato, el alcalde y el contratista ponen la primera piedra y dicen la primera palabra. Lo que ella hizo fue imponer de dos a tres meses de preconstrucción, de afinamiento de diseños. Estaba prohibido poner la primera piedra e intervenir en el espacio antes de revisar los diseños. El hecho es que el diseño que tú haces para ganar la licitación es distinto al diseño que necesitas para operar, para evitar los retrasos de las obras, o los sobrecostos derivados de la intervención. A María Isabel se le ocurrió porque fue responsable de la gestión de estas indemnizaciones y tuvo la suerte de contar con el apoyo de gente muy buena y bien informada.

**CB:** Antanas estaba usted ahora hablando de políticas públicas de alianzas de ayudas sociales con el sector privado, a nivel de la seguridad y del sector privado de la seguridad. Piensan que contribuye a la urbanización y a la segregación del espacio?

**JL:** Yo doy un ejemplo. Aunque cuando es la seguridad es pública puede no ser buena, cada ciudadano no puede ser responsable por su seguridad. Lo que intento decir es que hay que establecer un cambio de servicios. Por ejemplo, en Río, se crean servicios para guardadores de coches u otros espacios, pero no como policías ni guardas, que puede ser peligroso.

**AM:** En Bogota hasta la fecha NO ha habido casos, por lo menos no ha habido casos graves, de desvío del rol de la licencia privada. Pero los riesgos existen. En México se dieron problemas graves con sus vigilantes. Ahora, tal y como lo veo en Bogota, su rol es puramente inocuo, incluso cuando se les pide que llamen a la policía, que colaboren, que si ven algo reaccionen, suelen pensar "mejor no me meto en líos" y no salen a atender al caso que se le ofrece enfrente. La ventaja que ha habido es que la sociedad ha reconocido mucho más lo que es la profesión de policía. Los policías no sólo tienen dos o tres años de formación en bachillerato, sino que desde el comienzo los policías bachilleres tienen un status más alto que el policía. Antes, el policía sólo tenía primaria ahora el policía profesional es Bachiller policía, infante y vigilante. Pero las relaciones son muy conflictivas. A menudo los escoltas de la policía han tenido conflictos con vigilantes privados. Una vez incluso tuvieron problemas con la conferencia episcopal. Los obispos tenían su propia vigilancia privada, lo que simbólicamente es difícil de asimilar para un policía La privatización de la seguridad es tal vez una enfermedad actual ineludible. No es positiva porque el nivel de entrenamiento que tienen es sumamente corto. Ahora incluso en la TV colombiana están un poco caricaturizados como buena gente, noble. Esto no es deseable, por supuesto.

**JL:** Yo creo que un punto fundamental es la atención integral al niño en la escuela. Tiene que haber un contra flujo para que los niños puedan hacer siempre algo creativo y no deambular por las calles. Sueño que cada niño pueda dibujar su ciudad, porque al dibujarla, bien o mal, la conocerá mejor y la respetará más. El conocimiento de la ciudad tiene que ser fundamental en todas las escuelas. Recuerdo que conocí los ríos de mi ciudad cuando empecé a trabajar en el departamento de urbanismo, porque los mapas de mi ciudad no tenían los ríos. Conocer los ríos, conocer la ciudad, y sentirse parte de ella es muy importante. También es importante asegurar toda una serie de condiciones



al niño. Cuando fui gobernador del estado de Panamá conseguimos retirar 80 000 niños de la calle. Con el apoyo de los alcaldes de 399 municipalidades conseguimos que todas las familias con hijos en edad escolar los llevaran a la escuela; a cambio, nosotros asegurábamos la manutención de la familia, con la condición que retiraran a los niños de la calle y los llevaran en las escuelas. ¿Por qué en muchos países no se ven niños en la calle?

**CB:** Tengo una respuesta tal vez un poco provocadora. Tomando ejemplos de ciudades que conozco, las transformaciones urbanas que se hacen en los centros, que son lugares de paseo, turísticos y sirven para la promoción internacional de las ciudades se realizan transformaciones urbanas. No quiero citar ningún ejemplo, pero a menudo se echa a los niños de la calle y a las poblaciones más vulnerables de los centros para ponerles fuera. Entonces, ¿Eso no sería un efecto perverso de las transformaciones urbanas que al final podrían crear más inseguridad?

**JL:** Por favor, no haga esta confusión. No, cuando digo niño en la calle, niño abandonado en la calle, niños viviendo en la calle no se trata de prohibir al niño que pueda andar en la calle. Por favor, no haga esta confusión. Yo me crié en la calle y fue mi escuela de realidad y de fantasía, esto no se puede quitar a un niño. Pero tampoco debe confundirse el derecho de un niño a frecuentar su ciudad y el hecho que el niño esté mendigando en la calle. Esto es ya otra cosa.

**AM:** Si pero, yo conozco estudios que comparan. Mi sensación es que la cantidad de familias que deja que sus hijos se eduquen en la calle va disminuyendo. Puede ser tema de pura condición socio económica, si la gente mejora su condición, los quita de la calle.....pero, está claro que muchos niños siguen creciendo en la calle. Lo que usted me pregunta es si hay zonas donde por políticas urbanísticas se termina con estos niños, por miedo a hacer una ciudad poco atractiva...

**CB:** Y por el sentimiento de inseguridad que generan. Pero hablando de los niños de la calle, bueno de los dichos desechables...

**AM:** En el caso de Bogotá, la persona más estable en la administración distrital se llama Padre Javier de Miquel. Hemos cuadruplicado y quintuplicado el presupuesto y lo que ocurre es que a veces la policía es demasiado amable con los niños de la calle, porque no es una política de acogida, es muy persuasiva y ha logrado resultados impresionantes. Para los jóvenes de más de 18 años existen otros programas de atención de día y también existe el derecho constitucional a vivir en la calle. Bogotá tenía una zona, una especie de gueto con la tasa más alta de homicidios de la ciudad. Ahora ya no es así; de ahí se reubicaron cientos y cientos de personas, de las cuales 1000 o 2000 estaban estrechamente vinculadas con el narcotráfico.

Hay gente que se queja de una dispersión. Pero veremos que si se aplica la teoría de la regulación social, si se tiene a los indigentes no agrupados, habrá más presión y más interacción entre la gente y los indigentes, más cercanía.

**JL:** Voy a dar un ejemplo, hay sectores en cada ciudad que son decadentes, que se vuelven decadentes. ¿Porque a veces se vuelven decadentes aunque haya una buena infraestructura? Porque no hay gente viviendo. Revitalizar es volver a ayudar a vivir. Pero no se puede volver a ayudar a vivir si no hay gente viviendo, es el problema de separar las funciones de una ciudad. Hay gente que quiere vivir dentro de la ciudad y vive fuera de la ciudad, este es el gran problema. Existen zonas que empiezan a quedar abandonadas y se vuelven decadentes.

Una vez en el zócalo de Méjico casi no me podía ni mover por tanta gente como había y tantos vendedores ambulantes. La gente me preguntó si podía haber alguna solución. Yo les dije cuando no existe solución en el espacio, existe una solución en el tiempo. O sea, ¿porque no permitir a los vendedores ambulantes abrir y parar sus negocios después de las seis de la tarde? La calle estaría más viva, la gente estaría más segura y habría espacio para que todos tuvieran su negocio. No se perjudicaría al comercio formal, y de este modo el sector informal tendría la oportunidad de contribuir a revitalizar las calles, la ciudad.

**AM:** Escuchando los momentos distintos de la conversación, quiero abordar el sistema de transporte. Usted abrió una posibilidad increíble diciendo que podría haber líneas de un sólo uso con diferentes usos de vías exclusivas para el transporte público por horas. Esto requiere educación, señalización y comporta ciertos riesgos ya que el control puede ser más difícil. Hay que decir, pero, que el transporte público ejerce mucho control social. La primera reacción de los conductores fue “nos vamos a hacer daño los unos contra otros”; pero la segunda reacción, cuando experimentaron una mejor disciplina que obedecía la norma social y el interés económico juntos, fue comprobar que se producía un equilibrio. Por un día incluso se eliminaron los castigos y se anunció que no iba a haber multas por el incumplimiento de la norma. Lo sorprendente es que el nivel de cumplimiento prácticamente no varió, o varió menos de un 1%.

Por otro lado, Bogota, fue pionera en utilizar la misma infraestructura con distintos horarios con la ciclo vía. Las calles son un bien tan costoso que es necesario optimizar su uso, utilizando un mismo espacio, a distintas horas, con distintas funciones.

**CB:** Piensan que las grandes transformaciones urbanas de los centros de sus ciudades tienen un efecto sobre el sentimiento de seguridad o de inseguridad?

**AM:** Sí. Claro que cuando una ciudad abandona deja su centro histórico a merced de la inseguridad se está cometiendo un parricidio, se le quita su fuente de energía. En Bogota, la seguridad en la Candelaria y la seguridad en el centro extendido marcan la pauta para la concepción de la seguridad en otras zonas. Durante mucho tiempo, cuando la ciudad se deterioraba, la clase alta, en vez de tomar iniciativas, emigraba y se desplazaba hacia el norte.

**CB:** También sucedió en ciudades como Johannesburgo. Pero ahora se están retomando todos los centros, parece la tendencia urbanística del momento.

**AM:** Se da por razones simbólicas, políticas y económicas. A menudo el valor del patrimonio histórico es también patrimonio turístico

**JL:** Cuando no hay ciudad, es decir, cuando no se da una estructura de vida y de trabajo conjunto, hay problemas. Por ejemplo los conflictos que hubo recientemente en París, en las “*banlieues*” que fueron pensadas como ciudades dormitorio donde hubo una gran concentración de población, lo que es muy peligroso. La ciudad, repito, tiene que ser una continuidad de vida, trabajo, ocio, todo esto.

Cuando trabajamos en el Proyecto de Río, en el año 2000, procuramos averiguar la función que faltaba en cada sitio. Si no se daba suficiente función de trabajo, promovíamos incentivos de trabajo. Si no había la función de vivienda, promovíamos incentivos para la vivienda, o para las escuelas, universidades... para que tuviesen más presencia en la ciudad. Es fundamental

**CB:** Profesor Lerner, ¿hay algún tipo de arquitectura que favorezca la convivencia?

**JL:** No se trata de un tipo de arquitectura, sino del modo de pensar la ciudad. La ciudad tiene que ser una mezcla de funciones, de ingresos, de religiones... Cuánto más mezcla, más humana será la ciudad. El problema es que no es posible planear cómo mezclar. Ahora bien, lo que sí puede hacerse es inducir la mezcla, por ejemplo, mezclando el sector informal con el formal.

**CB:** Una pregunta para los dos: ¿a qué se denomina participación en estos procesos?

**AM:** La participación puede interpretarse de diferentes maneras. Las nuevas clases medias hablan sobretodo de comunicación. Es importante que el ciudadano sepa qué acciones se llevan a cabo en su ciudad y pueda dar su opinión. Es un poco como un juego sin saber exactamente con qué reglas se libra, y a veces el gobernante insiste en hacer lo que quiere aunque haya perdido el debate.

Ahora, hay otros sectores que participan. Los sectores populares, y empresarios, que dicen “yo participo, pero yo decido”. A menudo las metodologías de participación son complicadas. A veces es posible, y lo hicimos en planeación local, empezar desde cero. Hay un tema en el que lamento no haber sido más participativo: el diseño de los parques infantiles. Cuando estaba en el último semestre de mi segunda alcaldía conocí la experiencia de algunas ciudades europeas, donde los niños diseñaban pequeños parques de algunos barrios. Los parques de Bogotá son bonitos, cómodos y están pensados para facilitar el entendimiento, pero imagínese la alegría de un niño, o de grupos de niños, diseñando su propio parque, por pequeño que fuera. He organizado procesos de votación no obligantes varias veces. Sin embargo a veces la participación puede ser frustrante o incompleta.

Otro mecanismo que nos ha ayudado en Bogotá, es la participación a través de la Cámara de Comercio, donde está representado el sector privado. Además, el principal periódico del país y una de las ONGs más respetadas, tienen un programa que se llama

“Bogotá, cómo vamos?”. Cada tres meses la Alcaldía registra 180 indicadores que se acaban publicando cada año en un libro.

**JL:** Yo veo la participación como un juego. La comunidad decide su propuesta y la lleva delante de los políticos; sin propuesta no hay participación. No se puede esperar que una asamblea resuelva todos los problemas, hay que empezar con hacer algunas propuestas para que la gente diga si está de acuerdo o no. Lo mismo ocurre cuando la comunidad toma la iniciativa. ¿Cuántas veces en Curitiba fue la comunidad quién nos corrigió? Hay que entender que en el proceso de planeamiento, de decisión política, no se puede dar respuesta a todo, quien intentara hacerlo sería muy prepotente. Lo importante es empezar y entender que el proceso es una trayectoria donde sabes que la gente va a corregirte para saber si estás en la buena dirección. Me parece fundamental escuchar y dar espacio para que seas corregido o mejorado. No hay que esperar la vida entera para tener todas las respuestas, lo fundamental es empezar y tener la humildad de entender que la gente te va a corregir.

**CB:** Hay un tema que me llama la atención, usted habla de la comunidad, ¿cómo, sería el tema de la representación, quién participa?

**JL:** Bien esto me parece otra cosa. Porque ¿cómo empezó la participación ciudadana? Cuando se puso fin a los procesos autoritarios de muchos países, a través de las organizaciones y asociaciones de barrio se encontró una manera democrática de sustituirlos. Pero hay que entender que la gente también manipula. Yo creo que una asociación de barrio tiene que tener su cuenta de luz, o de agua, para decir “yo pertenezco a esta comunidad y no soy un pequeño ejército de militantes que va a decidir por mí. Es un proceso de manipulación que ocurre normalmente. En Curitiba hicimos una cosa que nunca se había hecho antes en Brasil. Al pagar los impuestos, se podía elegir entre 5 o 6 prioridades, escoger también escoger la prioridad en tu barrio. La gente votaba. Lo llevé a cabo en mi segundo mandato.

**CB:** Profesor Mockus, ¿qué opina de este tema de participación, representación?

**AM:** En Bogota se hizo algo parecido con los impuestos: el pago voluntario. 63.000 familias escogieron a qué se dedicaba el plus y la mayor parte de ellas se decidieron por proyectos altruistas que no les aportaban beneficios directos. Con la participación se puede correr el riesgo de resolver los problemas fragmentando los recursos y a veces se atenta contra la priorización. Durante mi mandato, por ejemplo, premiaba las localidades en que la distribución de recursos se apartara más de la distribución de recursos en plata. Luchamos mucho para que no hubiera proyectos demasiado pequeños, sino para que la gente agrupara sus proyectos para un mayor impacto y un menor coste de gestión. Iniciamos un proyecto de entrenamiento con un responsable pedagógico para introducir a los jóvenes en el diseño de proyectos. Diez jóvenes diseñaban 10 proyectos, cada uno en su barrio, y después tenían que sentarse y discutir sobre cuál era el que se iba a financiar. Esto hizo que en los procesos de participación de los años siguientes, los jóvenes que habían pasado por el proceso proponían buenos proyectos porque el proceso inicial fue exigente.

**CB:** Pero entonces, ¿qué ocurre con las nuevas poblaciones que llegan? Se habla mucho de los inmigrantes, pero en las ciudades de Latinoamérica tal vez haya más migraciones de zonas rurales a zonas urbanas.

**JL:** Pienso que la mejor manera de lograr la integración es a través de los niños. Si el niño está en la guardería o en una escuela y se convoca a los padres a reuniones, se abre la vía de la comunicación, incluso para los recién llegados o los que están viviendo en una *favela*. Si hay una buena red de transporte, oportunidades de empleo, buenas escuelas, asistencia sanitaria... la tendencia será cada vez más integradora y habrá más participación.

**CB:** Quisiera acabar con dos preguntas. En primer lugar y aprovechando que estamos en Barcelona, quisiera decir que Barcelona siempre se ha vinculado con un modelo de urbanismo, ¿cómo lo ven desde sus respectivas ciudades?

En segundo lugar, y para acabar, para que haya un intercambio entre ustedes le ruego al señor Antanas Mockus que cite un punto bueno y un punto malo de la política de Jaime Lerner, y viceversa.

**AM:** Empiezo con Barcelona. Durante mi infancia mi madre me repitió varias veces que la ciudad de Barcelona, que ella conoció en 1950, es la más bella del mundo. Y por aquél entonces era rarísimo, por un inmigrante que huía de la guerra quedar fascinado por una ciudad en la que se paraba por unos días. Las transformaciones posteriores, que sí son importantes, ya tenían un buen punto de arranque de algún modo. Obviamente no puedo evitar relacionar Catalunya, y Barcelona, con el movimiento libertario y los anarquistas, que no querían hacer violencia, sino pedagogía. Eso influyó un poco en mí. Además yo vengo de una familia lituana y me atraía todo este tema de grupos étnicos, sobre esta gente que reivindica su autonomía, etc.

Sobre Curitiba, por la imagen que tengo noto que hay como una escala óptica. Es la primera vez que converso con el exalcalde, pero me da la impresión que es justo el tamaño en que las cosas son relativamente manejables, y que una ciudad mayor de 10 o 15 millones de habitantes es como un monstruo desproporcionado. Por ejemplo, cuando miro las intervenciones en Sao Paulo, me parecen una tarea sinfín. Yo conocí Curitiba por el sistema de transporte, pero paradójicamente este sistema de transportes era promovido por los fabricantes de USA. Y yo, que soy un poco "injusto", cuando me venían los fabricantes de metros y veía la marca me cerraba en banda.

Lo que ha venido sucediendo es que se ha realizado un aprendizaje de ciudad a ciudad. Por ejemplo en Guatemala hay el proyecto para un Transmilenio, que afirman que va a ser mejor que el de Bogotá en el sistema de recaudo: habrá tarjetas electrónicas recargables que no van a plantear las limitaciones o dificultades que hubo en Bogotá. Entonces cada ciudad aprende de la otra. Otra cosa que me gusta mucho, de las experiencias como la de Curitiba, es que haya gobiernos enérgicos que tengan como un sello propio, gobiernos no autoritarios - porque no estamos condenados al autoritarismo de labor - con alcaldes que sean como artesanos que plasmen sus convicciones y que logren sacar a la gente a la calle y tirar adelante procesos sin que sean considerados como una amenaza.

**JL:** Yo siempre digo que es importante decir que Curitiba no es un paraíso. Tenemos los mismos problemas que tienen todas las grandes ciudades pero con una diferencia. La diferencia está en el nivel de respeto que se da a la gente a través de la calidad de los servicios públicos. Si hay una falta de transporte, es proveer un buen sistema de transporte; si hay necesidad de vivienda, encontrar el modo de organizarlo induciendo a la mezcla; si se organiza un buen sistema de educación, de salud, etc. la calidad de vida de los ciudadanos será buena y aumentará la autoestima de la población hacia su ciudad. Fue importante que Curitiba y Bogotá pudiesen dar el ejemplo en la organización de sus sistemas de transporte público. Yo veo Bogotá como una ciudad que dio un ejemplo muy positivo. Las dos ciudades tienen el reto de tener que innovar constantemente. Cuando la población se acostumbra a la innovación pide cada vez más, lo que es muy positivo para las dos ciudades, aunque constituya un gran reto para sus mandatarios. Es evidente que cada ciudad tiene sus propios problemas, pero hay que intentar darles solución, hay ciudades que no intentan hacer nada... Me he encontrado con alcaldes de grandes ciudades que me dicen que no se puede hacer nada porque son una ciudad de tantos millones. No se trata de un problema de escala, es un problema de visión, de cómo plantear las cosas. Hay gente que se queja también de que no tienen suficientes recursos. No se trata tampoco es una cuestión de recursos, sino de cómo construir una buena ecuación de corresponsabilidad. Bogotá y Curitiba han sido elogiadas por todo el mundo, pero nosotros sabemos que hay que continuar mejorando.

**CB:** Profesor Lerner, usted es arquitecto, ¿cómo ve Barcelona con los ojos de un arquitecto?

**JL:** Me encanta Barcelona. Barcelona fue durante mucho tiempo una meca para la arquitectura y la creatividad en todo el mundo. Los catalanes son gente muy creativa en todos los campos. Me encanta la Barcelona de los ensanches, me encanta la Barcelona de los Juegos Olímpicos, siempre aparecían cosas muy creativas. Pero hay una cosa que me preocupa bastante. En España hay mucho dinero y creo que se desperdicia demasiado. Siempre digo que para ser creativos hay que quitar un cero del presupuesto, o dos quizás. Estuve reciente en Canarias, una linda región con 7 o no sé cuántas islas...y 8 aeropuertos en un radio tan pequeño! Fui de una estación de bus urbano y la gente tenía que caminar y caminar para cambiar de un bus a otro. Hay construcciones enormes en toda España, en cambio en Curitiba tenemos una plaza, tres tubos, 700.000 pasajeros cada día y no hay necesidad de construir. Si se construye se pierde tiempo, el concepto de que hay que hacer una estación Terminal es equivocado. Hay que hacer paradas y no Terminales, de este modo la gente no tendrá que cambiar y caminar por un edificio arquitectónicamente de buen ver.

Cuando fui presidente de la Unión Internacional de Arquitectos decía que estamos muy orgullosos de las grandes estrellas de la arquitectura, pero realmente tenemos que preocuparnos para tener una buena constelación de profesionales que contribuyan más a la vida de nuestras ciudades.

**CB:** Gracias Señor Lerner, Gracias Señor Mockus.

## **Bibliografía**





Acero H. (2000), et.al., *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*, Bogotá, Colección Estudios Sociales

Acero H. et.al., *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*, Colección Estudios Sociales..

Adorno S. (2005), *Le monopole étatique de la violence: le Brésil face à l'héritage occidental en Cultures et Conflits*, 59, 3, pp. 149-174.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2003), *Elementos para una criminología local, Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*, Secretaria de Gobierno de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2003), *Violencia y delincuencia en contextos urbanos, La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*, Secretaria de Gobierno de Bogotá.

Arias Foundation. 2006. *La cara de la violencia urbana en América Central: Armas, violencia y juventud*. Costa Rica: Arias Foundation for Peace and Human Progress.

Arrizaga M. C., (2000), *Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires*, in: Nueva Sociedad no. 166, Caracas, Marzo-Abril.

Baires S. (2003), *La nueva segregación urbana en América Latina: Los barrios cerrados*, in: A.-M. Séguin (éd.), *Urban Fragmentation and Segregation in Latin America*, Montreal, Institut National de la Recherche Scientifique (INRS).

Baires S. (2003), *La nueva segregación urbana en América Latina: los barrios cerrados en el area metropolitana de San Salvador- El Salvador*, papier doctoral non publié.

Balbín Álvarez J.W. (2004), *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación.

Bassand M., Kaufmann V. et Joye D. (eds.) (2001) *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 87-102.

Bauman Z. (2005), *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Barcelona, Arcadia.

Beck U. (1986), *La société du risque*, Paris: Aubier.

Bigo D. (2005), *La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation*, in: *Cultures et Conflits*, n°58, Paris. <http://www.conflits.org/document1813.html>

Boisteau C. (2006a), *Construire le vivre-ensemble: Aménagement urbain et politiques de sécurité*, cahiers du LaSUR 9 et de la Coopération 3, EPFL.

Boisteau C. in Patiño F. & al. (2006b), *Guía para la gestión local de la seguridad y convivencia*, Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, DC, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT.

Boisteau C., Pedrazzini Y. (2006c), *Urban Security as a Way of Life. Viewing the Age of Fear from South America, The Optimist*, Green Cross International.

Boisteau C., (2006d), *Violences et transformations urbaines: Un rideau de fer est tombé sur les villes?*. Small Arms Survey unpublished background paper.

Boisteau C. (2005a), *Sécurité, dynamiques urbaines et privatisation de l'espace à Johannesburg*, Cahiers du LaSUR n°7, Lausanne, EPFL.

Boisteau C. (2005b) *Dynamics of exclusion: Violence and Security Policies in Johannesburg*, in Segbers K. & ali, *Public Problems-Private Solutions? Globalizing Cities in the South*, Burlington, Ashgate.

Bolay J.-C., Pedrazzini Y., Rabinovich A., Catenazzi A. and Garcia Pleyan C., (2005), *Urban Environment, spatial fragmentation and social segregation in Latin America: Where does innovation lies ?*, in: *Habitat International* 29 (2005), pp. 627-645, Elsevier Ltd.

Bolay J.-C., Pedrazzini Y., Rabinovich A., Catenazzi A., Garcia Pleyan C., (2004), *Neo-liberal Arguments, Technology and Public Institutions: Environmental, Economical and Social problems in Cities of Argentine, Bolivia and Cuba* in: *Dialog* 80, 1/2004, Neo-liberal Urbanity ?, Darmstadt.

Bolay J.C. et Pedrazzini Y., Rabinovich A., y otros (2001), *IP5: Social Practices and empowerment in urban societies*, LaSUR/INTER-ENAC/EPFL, Lausanne.

Bolay J.C. et Pedrazzini Y., (1999), *Environnement urbain et développement: c'est quand qu'on va où ?*, in: J.-C. Bolay, P. Odermatt, Y. Pedrazzini et M. Tanner, eds., *Environnement urbain: recherche et action dans les pays en développement*, Bâle, Birkhäuser.

Borja J. (2003a), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.

Borja J., Muxí Z. (2003b), *El espacio público : ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa.

Bromberg P. et al. (2003), *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, Bogota, Observatorio de Cultura Urbana.

Caldeira T. (2000), *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Caldeira T. (1996), *Un nouveau modèle de ségrégation spatiale: les murs de Sao Paulo* in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* no. 147, Paris, UNESCO/érès, marzo.

Castells, M. 1977. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Coing, H. (1988). *Serviços urbanos: velho ou novo tema? Espaço & Debates*. Ano VIII. Vol.1. n°23.

Collington, B. *Le service public d'eau pour les populations défavorisées*, en *Villes en développement*, Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial, n° 42, déc 1998

Coulomb, R.(1991). *La Participación Popular en la Provisión de los Servicios Urbanos. Estrategias de Supervivencia o Prácticas Autogestionarias?* In SCHTEINGART, Martha y

- D'Andrea, Luciano (comps.) *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*. Mexico: El Colegio de México/Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio 74.
- Crawford A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press.
- Cuervo, L.M.; Jaramillo, S.; Gonzales, J. I. y Rojas, F.(1988). *Economía Política de los Servicios Públicos, una Visión Alternativa*. Bogotá: CINEP Centro de Investigación y Educación Popular.
- Dammert Lucia (2005), *El gobierno de la seguridad. ¿De qué participación comunitaria hablamos?, Gobernanza y Seguridad Sostenible*, enero 2005
- Dammert L., Lunecke A. (2004), *La Prevención del Delito en Chile. Una Visión desde la Comunidad, Colección seguridad ciudadana y democracia*, Número 1 - mayo 2004. Santiago - Chile
- Davis M. (1999), *The Ecology of Fear, Los Angeles and the Imagination of Disaster*, New York, Vintage Books.
- De Freitas J. (1995), *Bárbaros, armados y peligrosos. La eficiencia del discurso sobre violencia popular urbana* In: E. Amodio y T. Ontiveros, eds., *Historias de identidad popular*, Caracas, Ed. Faces-UCV.
- De Freitas J., *Seguridad/inseguridad Urbana y sus repercusiones en la apropiación del espacio Público en la Metrópoli Latinoamericana. Caso de Caracas*. Trabajo de investigación. Non publié.
- Delgado M. (2002), *Disoluciones urbanas: procesos identitarios y espacio público*, Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Delgado M. (1999), *El animal, público: hacia una antropología de los espacios urbanos*, Barcelona: Editorial Anagrama, Colección Argumentos.
- Derrida J. (2003), *Voyous*, Paris, Galilée.
- Feixa C. (1999), *De jóvenes, bandas y tribus*, Barcelona, Ariel.
- Fiszbein, D. *Pobreza, exclusión y acceso a los servicios: el rol de las reformas institucionales en Foro sobre pobreza, desigualdad y vulnerabilidad*, Buenos Aires, 1998
- Fournier, J.M. *L'eau potable en Amérique Latine: pour tous ou pour quelques uns?* CNRS, Université de Caen, 2003
- García Canclini N. (2002), *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires, Ediciones Paídos.
- García Canclini N. (1999), *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Ediciones Paídos.
- Gaviria Trujillo C. (2005), *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Bogotá, PNUD.

Grafmeyer Y. et Joseph I., *L'École de Chicago: naissance de l'écologie urbaine*, Armand Colin, Paris, 1979

Gutiérrez S., and Jaramillo AM. 2004. *Crime, Counter-insurgency and the Privatization of Security – the Case of Medellín, Colombia, Environment and Urbanization*, 16(2). October, 17-30.

Hardoy, Schusterman, A. y R. *Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos en Medio ambiente y urbanización*, Año 15, N° 54, diciembre, IIED-AL, Buenos Aires, 1999

Hillery G. (1955), *Definition of Community: Areas of Agreement*, in *Rural Sociology*, 20, pp. 111-123

Informe sobre Desarrollo Humano 2006, *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2006

Jordan, R. y Simoni, D. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, 2003

Lahosa, J. y Molinas, P. (2003). *La seguretat, un compromís de la ciutat*. Aula Barcelona, Barcelona.

Mockus A. (2004), *Imaginons que...,(recevoir un Doctorat Honoris Causa soit le contraire d'aller en prison)* Allocution à Paris 8, réception du titre de Docteur Honoris causa, 22 juin 2004.

Moser, C. ON. 2004. *Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap*. *Environment and Urbanization*, Vol 16(2).

Mucchielli L., Robert Ph. (2002), *Crime, délinquances, sanctions.L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Navez-Bouchanine (2002), Dir., *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, l'Harmattan.

Nosedá, V., Racine, J.-B. (2005): *Violences urbaines, Une exploration au-delà des interprétations reçues; Le regard du géographe dans une approche transdisciplinaire*. *Travaux et recherche*, 29, Institut de géographie, Université de Lausanne.

Ordoñez Barba y Alegría, O *Los servicios públicos en la encrucijada en Ciudades*, N° 11, julio-septiembre, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México, 1991

Pedrazzini Yves (2005), *La Violence des villes*, L'Atelier, Coll. Enjeux Planète, Paris.

Pedrazzini Y. (2001), *Barrios, gangs enfants de la rue...: Culture d'urgence et culture de l'asphalte en Amérique Latine* in: PRISMA 4, Université du Mirail, Toulouse, 10-11 mai.

Pedrazzini Y. (1994), *La métropolisation du Venezuela et les barrios de Caracas*, Lausanne, EPFL, thèse de doctorat ès Sciences

Pérez, P., *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie medio ambiente y desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000

Recasens i Brunet A (2005), *À force d'expliquer l'inexplicable, on finit par le comprendre* in: *Erytheis* n°1, Mai: [http://idt.uab.es/erytheis/texte-integral.php3?id\\_article=85&lang=fr](http://idt.uab.es/erytheis/texte-integral.php3?id_article=85&lang=fr)

Salazar A. (2002), *No nacimos pa'semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín*, Bogotá, Booket, 1ère ed. 1990, CINEP.

Sansfaçon D. (2004), *Of Prevention and Security: Reflections on Sustainable Governance in ICPC 10<sup>th</sup> Anniversary Colloquium on Crime Prevention*, Décembre 1-2, 204 Paris.

Santos M, (1987), *O Espaço da cidadão*, Sao Paulo, Nobel.

Segbergs K. Raiser S., Volkmann K. et al. (2005), *Public Problems- Private Solutions ?*, Burlington, Ashgate.

Vanderschueren F. (2000), *Prévention de la criminalité urbaine*, Document de référence, <http://www.unhabitat.org>.

Wacquant L. (2004), *Punir les pauvres – le Nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Paris, Agone/Contrefeux.

Weber M.(1921), *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

Weber M. (1919), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

Wieviorka M. (2005), *Penser la violence: en réponse à Sergio Adorno*, *Cultures et Conflits*, 59, 3, pp. 175-184.