

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

# Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



**cifal**  
Barcelona



**unitar**  
United Nations Institute for Training and Research



**OLACCHI**  
Organismo Latinoamericano  
y del Caribe de Capacitación

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO

Con el apoyo de



**VEOLIA**  
ENVIRONNEMENT

**PROACTIVA**  
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

[www.cifalbarcelona.org](http://www.cifalbarcelona.org)

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

[www.unitar.org/ldp](http://www.unitar.org/ldp)

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

[sitioweb@quito.gov.ec](mailto:sitioweb@quito.gov.ec)

[www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

# Índice

---

PRESENTACIÓN .....	7
AGRADECIMIENTOS .....	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES .....	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
<b>Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana ...</b>	<b>45</b>
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
<b>Gobernabilidad y nuevos territorios .....</b>	<b>73</b>
<i>Jordi Borja</i>	
<b>Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana .....</b>	<b>97</b>
<i>Antanas Mockus</i>	
<b>Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia .....</b>	<b>107</b>
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
<b>Violencia urbana: un asunto de ciudad .....</b>	<b>119</b>
<i>Fernando Carrión M.</i>	

<b>Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente? . . . . .</b>	<b>149</b>
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
<b>Las ciudades y el desafío político de la seguridad . . . . .</b>	<b>165</b>
<i>Andrés Antillano</i>	
<b>Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable . . . . .</b>	<b>183</b>
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
<b>ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA</b>	
<b>Gestión de los servicios básicos y convivencia . . . . .</b>	<b>217</b>
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
<b>¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana . . . . .</b>	<b>229</b>
<i>Ricardo Montezuma</i>	
<b>Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración . . . . .</b>	<b>247</b>
<i>Marco Carmach Botto</i>	
<b>RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL</b>	
<b>Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina . . . . .</b>	<b>265</b>
<i>Gastón Urquiza</i>	
<b>Convivencia bajo riesgo . . . . .</b>	<b>289</b>
<i>Germán Solinís</i>	
<b>Servicios urbanos e inclusión . . . . .</b>	<b>303</b>
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

# Las ciudades y el desafío político de la seguridad

---

Andrés Antillano\*

## Ciudad e inseguridad

La inseguridad se ha instalado como un dato constitutivo de la vida urbana. En todas nuestras ciudades aumenta la violencia de manera exponencial, se incrementan los crímenes callejeros, el miedo al delito marca las percepciones y prácticas colectivas. Si consideráramos la seguridad desde una perspectiva más amplia, habría que agregar los cada vez más frecuentes desastres que resultan de la interacción entre los sistemas urbanos y eventos catastróficos de origen natural, el colapso de los servicios, los problemas de saneamiento natural, el aumento de lisiados y fallecidos por accidentes de tránsito, la mortalidad por enfermedades asociadas con estilos de vida urbana, o el nuevo y cada vez mayor fantasma de la inseguridad alimentaria. Es como si las relaciones que constituyen el espacio urbano (las relaciones entre sus habitantes, las relaciones con el medio físico que ocupa, las relaciones con el exterior) dejan de operar como condiciones para la vida en común y se vuelven problemáticas, se convierten en procesos de producción de riesgos.

La ciudad deviene espacio inseguro, *locus* del riesgo. Sin embargo, este igualamiento entre vida urbana y peligro, pese a convertirse hoy en día en un lugar común, no refiere a una naturaleza propia de lo urbano, sino que es de reciente aparición. La violencia, para hablar de una de las

---

\* Ms. Investigador, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Ciencias Penales. Correo electrónico: andresantillano@gmail.com

expresiones más extendidas de la inseguridad en las ciudades, es un fenómeno de corta data. Hasta hace unas décadas, los hechos de violencia eran más bien propios del mundo rural y atribuidos a un atavismo de prácticas premodernas, frente al proceso civilizatorio, asociado con la aparición de lo urbano. El miedo al delito, como dato autónomo y central en la experiencia urbana, se instala en las últimas décadas. En términos más generales y considerando un arco temporal más amplio, antes de la modernidad el peligro provenía de fuera de las ciudades, y éstas se consideraban como lugar protegido, refugio frente a los avatares de los elementos y las amenazas externas. La modernidad, que coincide con el proceso de urbanización, entiende a la ciudad como espacio seguro frente a la incertidumbre del estado de naturaleza que prolifera en el afuera. Podríamos aventurar que la creciente preocupación por la inseguridad en los contextos urbanos estaría asociada con el quiebre de los elementos que constituye la ciudad como proyecto moderno, con la crisis de la ciudad moderna.

Por otra parte, esta correlación entre espacio urbano e inseguridad no pasa inadvertida a los gobiernos locales, que cada vez más incorporan el cálculo securitario como una dimensión transversal a todas sus intervenciones. La nueva relevancia de los gobiernos locales (que coincide con los procesos de globalización y la erosión del Estado-nación, por un lado, y con la llamada “crisis de la seguridad” por el otro) plantea el desafío de cómo asumir desde la esfera local tareas (la prevención y control del delito) que tradicionalmente han sido monopolio del Estado nacional. Sus atribuciones como “gobierno de la ciudad” los coloca en una posición privilegiada para encarar de manera simultánea tanto las manifestaciones inmediatas y visibles de la inseguridad, como los procesos estructurantes urbanos que actúan sobre ella.

### **Las fuentes urbanas de la inseguridad**

Aunque algunas de las hipótesis que dan cuenta de esta intersección entre inseguridad y ciudad se remontan a las primeras décadas del siglo

pasado, con los conocidos trabajos de la Escuela de Chicago, justo en la primera gran crisis urbana en los Estados Unidos descontando los trabajos sobre la alienación del “urbanismo como estilo de vida” (Wirth, 1968), sus explicaciones sobre el delito se restringen la más de las veces los conflictos que resultan de la transición hacia los contextos urbanos, recensando el inicial y vertiginoso proceso de urbanización en el medio oeste norteamericano.

El problema actual parece referir a una situación de naturaleza distinta. No se reduce a la mayor prevalencia de la criminalidad en unos cuantos barrios tugarizados de recién llegados (las zonas de transición), pues la inseguridad se “desparrama”, aunque con características distintas, por todo el tejido urbano, se convierte en un hecho ubicuo y coextensivo propio de la crisis de las formas de organización y vida urbana, no en un episodio local y transitorio vinculado al tránsito de las formas asociativas preurbanas (la comunidad) a las nuevas relaciones impersonales de la urbe. Más que consecuencia del proceso de urbanización, resultaría de su crisis.

Estos cambios se hacen evidentes también en las teorías que intentan dar cuenta del problema. Segregación, homogeneidad social, fracaso de las instancias modernas de control y socialización se oponen a las explicaciones tradicionales que aluden a la heterogeneidad cultura, al descalabro de los medios comunitarios de regulación y la transición ecológica como variables que explican la relación entre espacio urbano y delito. Es la exclusión, y no las dificultades para la integración de grupos marginados, el declive de los medios de cohesión propios de la vida urbana y no el desmoronamiento de los lazos comunales, la fragmentación urbana y no la serialización de zonas diferenciadas, la atomización individualista y no la vieja distinción por clases sociales, lo que se constituye en el sustrato de la inseguridad (Wacquant, 2001).

La nueva forma de la relación entre inseguridad y urbanismo no remite tanto a los factores físico-urbanos de las transformaciones de la ciudad, como a sus implicaciones “políticas”, si fuera lícita la distinción. Variables como la densificación o la tasa de urbanización no parecen tener relación con el aumento del delito o el sentimiento de inseguridad, mientras parece incontestable el peso de la exclusión urbana, la segrega-

ción espacial de grupos sociales, la erosión de lo público como lugar físico y espacio simbólico (Carrión, 2004; Wacquant, 2001). La experiencia contemporánea de la inseguridad no deriva de la crisis de lo urbano como dimensión autónoma y específica, sino como esquema general que organiza y gobierna la población de la ciudad. Lo urbano impone condiciones que regulan la acción individual o colectiva. Más que disposición de objetos físicos, lo urbano es una forma de organización de las poblaciones, una diagramática del poder. Ya Castells en un trabajo temprano, señalaba la mistificación que supone recurrir al espacio físico como explicación, prescindiendo de las condicionantes estructurales que lo atraviesan (Castells, 2004: 95-106).

Dos procesos constitutivos del hecho urbano podrían ser claves para entender esta crisis y su impacto en la inseguridad. Por un lado, el debilitamiento de la esfera pública. La ciudad moderna es sobre todo un espacio político, que articula los ciudadanos y grupos sociales en términos de proyectos e intereses colectivos. La noción de convivencia está íntimamente vinculada con la participación en la esfera pública, con lo público como constitutivo de la propia identidad. El ciudadano se define por su participación en lo público, en un sistema de reconocimiento, de derechos y deberes, de prestaciones y contraprestaciones en que se articulan los intereses colectivos, que es en suma la participación en la ciudad como proyecto político. Sin embargo, en las últimas décadas, la crisis de la democracia representativa y los procesos de exclusión simbólica y material, que excluyen las grandes mayorías de la participación en la esfera pública, erosionan este rasgo central de la ciudad contemporánea. La violencia puede entenderse, desde este quiebre de lo público como esfera de participación y reconocimiento de los habitantes de la ciudad, como un medio espurio, extremo, de participación y obtención de reconocimiento.

Por otra parte, la fragmentación social, la precariedad y el espesamiento de las vías de ascenso social han contribuido con la atomización de los actores sociales, alimentando el miedo y la violencia. En la medida en que lo público deja de ser la esfera en que se articulan los individuos y grupos, este espacio vacío lo ocupa el temor al otro y el conflicto.

En segundo lugar, la transformación de los procesos de producción material que dan lugar a la ciudad como hecho social y económico. La ciudad moderna se caracteriza por la inscripción social de sus habitantes en el mundo de la producción y del consumo. La división social del trabajo y el mercado, dos invenciones modernas estrechamente vinculadas con la vida urbana, garantizaban la inclusión material (sin duda jerárquica e inequitativa, pero inclusión al fin) en la ciudad como forma de articulación social. Pero la inserción en la economía globalizada, los procesos de desindustrialización y la destrucción del mundo del trabajo han significado el fin de la organización económica de la ciudad moderna, dando lugar a cambios sociales significativos, como la exclusión crecientes de grupos sociales enteros (los mismos que padecen en mayor medida la inseguridad y la violencia), la experiencia de precariedad e incertidumbre de aquellos sectores que, aún cuando se mantienen en los límites de la inclusión, son permanentemente amenazados por el peligro de perder su posición social, o los procesos de desregulación social que son funcionales a la nueva economía de mercado, que generan atomización social e incertidumbre, sustituyendo la inclusión en la ciudad por la inclusión en las nuevas formas de consumo, entres otros.

Los vínculos sociales que hicieron posible la ciudad como proyecto moderno, en su doble dimensión de vínculo político y vínculo material, y que sostuvieron la idea de ciudadanía y de convivencia, se encuentran seriamente fracturados en nuestras urbes. La mayor parte de los habitantes de nuestras ciudades ya no son ciudadanos, han sido expulsados de los procesos simbólicos y materiales que constituyen la ciudad. Una investigación reciente realizada por el PNUD y el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela en diez barrios pobres de Caracas, revela un indicador impresionante: cerca de la mitad de la población nunca sale de su comunidad de residencia, porcentaje que es aún más dramático en los más jóvenes. La ciudad se convierte en un espacio ajeno, extraño. La doble exclusión de los jóvenes pobres de nuestras ciudades, de la vida productiva y de los órdenes que ofrecen significado colectivo, estaría en la base de los procesos que los involucra como víctimas y victimarios de la violencia. La violencia se convierte en una forma de

lograr bienes sociales que les son negados, reconocimiento que no reciben de otra forma, y forjar vínculos sociales (la pandilla, la banda) que sustituyen la ruptura de los vínculos con el resto de la sociedad (Zubi-llaga, 2007). Por otra parte, el miedo al delito expresa la incertidumbre y temor de aquellos sectores sociales que se perciben vulnerables frente a las dinámicas de extrañamiento social y amenaza de exclusión. La violencia, el crimen y el miedo al otro emergen ante la ruptura de la ciudad como proyecto moderno y modernizador, por el debilitamiento de lo público y lo material como esferas de inclusión y construcción de ciudadanía. La convivencia parece inviable en la medida en que la ciudad republicana, la ciudad incluyente, está en crisis, disolviéndose las formas de participación propias de la ciudad moderna y sustituyéndose por la atomización, la fractura social y la exclusión.

### **Seguridad y política**

Esta hipótesis tiene varias implicaciones. En primer lugar, la inseguridad no sería un rasgo inmanente a la ciudad, sino síntoma de la crisis de ésta, tal y como la hemos conocido hasta ahora. En segundo lugar, si comprendemos la ciudad como forma de organización y gobierno de lo social, eludiendo una lectura puramente “física”, se haría entonces necesario una relectura de la inseguridad desde una crítica a esa forma de organización y gobierno que supone el proyecto actual de ciudad. Se hace necesario sustraerse de cualquier reducción “urbanista” o “sociológica” de este vínculo entre crisis urbana e inseguridad para recolocar una lectura política de la crisis urbana y de la inseguridad como su correlato.

Se ha pretendido que la seguridad debe entenderse como un problema técnico, ajeno a lo político. Esta mirada forma parte de un discurso más amplio, que desvincula los problemas de la sociedad (la economía, la gestión urbana, las políticas sociales y la seguridad) de la política, sustituyéndola por una lectura que se pretende puramente “técnica”. No habría, según esta línea de sentido, políticas de seguridad de izquierda o de derecha, sino solo políticas que funcionan. Se sustituye la política por la

gestión, y se renuncia a articular ésta con los proyectos societales y colectivos. Es un nuevo consenso, que a su modo amenaza la democracia en nuestros días: la muerte de la política y el imperio de lo “técnico”. De hecho, este declive de lo político que se expresa en los discursos de la seguridad, sería también un índice de los contextos problemáticos que hacen emerger la seguridad como problema: el adelgazamiento de la esfera pública y el desmoronamiento de los proyectos colectivos. La política remite siempre a lo común, al vínculo social que nos amalgama y hace posible la sociedad, vínculo cuya fractura favorecería la emergencia de los procesos relacionados con la inseguridad. Entre crisis de la seguridad y crisis de la política habría una relación mayor que la simple coincidencia histórica.

Si entendemos la política como proposiciones atribuibles a la forma en que se distribuye el poder y los bienes en la sociedad, entonces la seguridad es un problema claramente político. No solo porque la inseguridad emerge en contextos de exclusión y disminución de la participación y el reconocimiento social, como a los que han estado sometidos nuestros países durante las tres últimas décadas (Kliksberg, 2007: 27-33), sino porque la inseguridad redefine y amenaza la viabilidad de las sociedades democráticas. A la vez, las opciones que se escojan para enfrentar la seguridad siempre están impregnadas de contenidos políticos, aún cuando estos no sean explícitos. Dilemas por los que transitan las políticas de seguridad, como los de segregación versus inclusión, represión versus solidaridad, eficiencia versus garantías, policiamiento versus participación social, no solo tienen impacto sobre las tasas de criminalidad y el miedo al delito, sino que prefiguran ordenes colectivos de vida que son, a fin de cuentas, proyectos políticos.

### **Efectos políticos de la inseguridad**

Con frecuencia se ha atendido a las consecuencias de la seguridad en términos de sus costos económicos, sus efectos sobre la salud pública, el impacto en la conducta y en las actitudes del público, en el uso de los es-

pacios públicos y en la configuración de la trama urbana. Quisiéramos considerar algunos de sus posibles efectos políticos, entendidos como la manera en que reconfiguran la participación ciudadana en el ámbito de los intereses y proyectos colectivos. Cómo impacta sobre la convivencia, en el sentido más político del término.

Una primera consecuencia es la pérdida de legitimidad y credibilidad del Estado. Como sabemos, la legitimidad del Estado moderno está en el monopolio del uso legítimo de la fuerza, en el recurso a la violencia formalizada para defender la ley, el orden y los ciudadanos. Sin embargo, la crisis de la inseguridad pone en solfa este objetivo. Ya a principios de los años ochenta, Norberto Bobbio se percataba del inmenso peligro que significaba para las democracias modernas la proliferación de la violencia social. Aunque Bobbio tenía en mente el fenómeno del terrorismo que crispaba a Italia para entonces, su reflexión es válida para todas las formas de violencia “posmoderna” y para la inseguridad en general. De acuerdo con él, tres tipos de efectos enrostra la democracia frente a la violencia: la multiplicación de actores armados que ejercen la violencia fuera del Estado y las leyes, recusando el monopolio estatal sobre la fuerza; las respuestas del Estado frente a estas violencias privadas, que tienen a adelgazar los límites y restricciones normativas que sobre el uso de la violencia estatal han prevalecido durante la época moderna (el estado de derecho), y finalmente la creciente incapacidad del Estado para regular los conflictos por vía pacífica (Bobbio, 1985).

Por su parte, Garland habla del declive del mito de la soberanía del Estado como resultado del acrecentamiento de la inseguridad. Frente al delito, el Estado falla en cumplir la misión que se arroga en la modernidad, proteger a los ciudadanos, por lo que se ve obligado a transferir a privados, o a los propios ciudadanos, competencias que le eran exclusivas, y que debilitan su legitimidad y reduce su campo de actuación (Garland, 1996). En otras palabras, el Estado es incapaz de procesar y responder las demandas de seguridad de los ciudadanos, por lo que debe compartir con otros actores el ejercicio del poder en este campo.

Sin embargo, el Estado no es el único actor de la política. En un sentido más amplio, la política cruza una red de actores en que el Estado es

solo un nodo, no una instancia hegemónica, por lo que debemos atender a los modos en que la inseguridad redefine la actuación política, los procesos de construcción de ciudadanía, la movilización y demandas de los ciudadanos como actores políticos.

Si bien la inseguridad está relacionada genéticamente con la desigualdad y la exclusión social, a su vez la profundiza y acentúa. Son los pobres los que padecen con mayor rigor los efectos de la inseguridad, particularmente de la violencia. La inseguridad destruye las redes sociales y la base de sustento de las familias pobres, desmejorando su situación social y deshabilitando sus medios para ejercicio de la ciudadanía y para la movilización social en búsqueda de mejores condiciones de vida. Podríamos invertir la tradicional relación causal que estima que la pobreza genera desorganización social y ésta favorece la violencia e inseguridad, diciendo que la violencia provoca el debilitamiento de las redes sociales en las comunidades pobres, produciendo desorganización que a su vez impide la movilización colectiva para lograr mejoras y acentúa la exclusión. No solo todo esfuerzo de inclusión y justicia social encalla si no se garantiza seguridad y paz para los más pobres, sino que la posibilidad de fortalecer la propia capacidad de las comunidades pobres para enfrentar la pobreza, es negada por las dinámicas socialmente disolvente del delito y la violencia.

Por otra parte, la inseguridad actúa erosionando el vínculo del individuo con la comunidad, desanimando su participación en intereses y proyectos colectivos. La solidaridad es sustituida por el miedo y la sospecha al otro, y la convivencia por el extrañamiento. La inseguridad repliega a los ciudadanos al ámbito de sus intereses privados, renunciando a la esfera pública más allá de sus demandas particulares. El nuevo ciudadano de la ciudad insegura, la concurrencia en lo público no transita por horizontes colectivos de sentido, sino por la aspiración de sentirse protegido de los otros. Lo público deviene así en espacio fragmentado, en agregación de demandas individuales contradictorias y conflictivas. La política da lugar a la gestión, el Estado se convierte en condominio.

Esto representa una paradoja insalvable para el Estado democrático. El Estado democrático y social de derecho podría definirse por la asimi-

lación y manejo de las demandas sociales con ajustes a determinados horizontes normativos y programáticos. La interacción entre el Estado y los ciudadanos es a través de demandas colectivas que representan los intereses de los distintos grupos sociales. En sociedades como las nuestras, de grandes diferencias sociales y en que convergen grupos con intereses contrapuestos, el Estado debe mediar y resolver entre demandas contradictorias en el marco de la legalidad. Esta, por supuesto, es una imagen neutra del Estado social, que no da cuenta ni los intereses que defienden quienes detentan el Estado ni de las asimetrías de poder entre los distintos colectivos.

En el caso de las crecientes demandas de seguridad, que ocupan un lugar cada vez más central en los reclamos ciudadanos al Estado, tiene algunas características que las hacen distintas a otros tipos de demandas que enfrentan los Estados. Por un lado, la seguridad puede ser entendida como un *bien* —la protección frente a las amenazas— pero también implica un *mal*: el ejercicio de la coacción y la reducción de la libertad de otros, por lo que las demandas de seguridad tienen una naturaleza dual y asimétrica, al menos en la manera en que convencionalmente se plantean: al pedir protección para unos, se exige a la vez control sobre otros. Su sobre-dimensión implica una maximización tanto de la protección propia como de la coacción sobre los demás. Por ello, la dificultad de articular las demandas de seguridad con otras demandas colectivas y programas generales, pues su naturaleza dual, asimétrica, conduce a la disolución de los vínculos e intereses colectivos en exigencias atomizadas y a-sociales, pues justamente lo social (definido a los efectos como vínculos e intereses colectivos y comunes) es percibido como contrario a la propia seguridad. Por otra parte pueden aludir a necesidades distintas a las planteadas en las demandas: los reclamos de inseguridad pueden encubrir otro tipo de problemas (precariedad, vulnerabilidad, conflictos sociales, miedo al cambio, déficits de servicios urbanos, entre otros) que las respuestas que exigen las demandas no resuelven. Esto hace que las demandas de seguridad sean recursivas y refractarias: aún cuando las medidas tomadas pueden implicar la disminución del volumen de delitos o de las condiciones objetivas de la inseguridad, no por ello necesariamente los reclamos disminuyen,

pudiendo incluso incrementarse. De manera paradójica, las exigencias de más seguridad pueden terminar por postergar la atención a los procesos que condicionan la persistencia de la inseguridad.

### **La dimensión política de las estrategias de seguridad**

Debido a su naturaleza, las demandas de seguridad son difíciles de procesar y muchos más de resolver por parte del Estado. Pero todavía más grave, la intención de responder a estas demandas, aún de modo simbólico, puede significar para el Estado sacrificar otros intereses, bienes sociales e incluso la misma legalidad. Si la inseguridad en sus causas y sus efectos revela su dimensión política, las políticas que se le opone, en tanto definen modos de acción y organización colectiva y favorece determinadas distribuciones de bienes y “males” sociales, son susceptibles de una lectura semejante.

Las estrategias de uso más frecuentes, las llamadas “políticas de ley y orden” que enfatizan en el control “duro” y la expansión penal, y las que podríamos denominar genéricamente estrategias “manageriales”, que buscan la optimización de los medios de control reduciendo costos económicos y sociales, imponen determinados modos de gobierno de las poblaciones y establecen determinados esquemas de distribución de poder y bienes sociales, aun cuando lo encubran bajo la fórmula de decisiones técnicas que buscan responder a las demandas ciudadanas. En tal sentido, independientemente de su impacto real sobre la inseguridad, estas políticas afectan la configuración del espacio público y de la acción colectiva. Entre los efectos en el orden político que estas estrategias inducen, se resalta el incremento de la inequidad por la vía de la distribución desigual de la seguridad y sus efectos sociales, la erosión de los vínculos sociales, la criminalización de los problemas sociales, y la subordinación de las políticas urbanas a fines securitarios.

*Las políticas de seguridad definen cómo se distribuye socialmente la seguridad.* En sociedades desiguales los efectos de las políticas de seguridad se

distribuyen de forma asimétrica, sobreprotegiendo a determinados grupos poblacionales y ejerciendo un mayor grado de coacción sobre otros. Algunos territorios (zonas residenciales, centros urbanos, áreas turísticas), colectivos (sectores medios y altos) y bienes jurídicos (la protección de la propiedad sobre la defensa de la vida, entre otras) serán protegidos de manera privilegiada, mientras que otros sujetos, territorios y conductas (barrios pobres, jóvenes, inmigrantes, pequeña criminalidad callejera y molestias en áreas públicas, entre otros) serán controlados y contenidos con mayor severidad, por lo que determinados grupos sociales resultarán a la vez infraprotegidos y sobrecontrolados.

Medida de prevención situacional como aquellas que implican rediseño urbano y alta tecnología, determinadas tácticas de policía ostensiva o la transferencia de responsabilidades de prevención a actores privados, con frecuencia favorecen esta asignación diferencial de la seguridad que, a su vez, repercute en la distribución y desplazamiento del delito, concentrándose en las zonas menos protegidas. Por otro lado, tácticas policiales que implican alto coeficiente de violencia o una mayor frecuencia en el uso de medidas penales y coercitivas se focalizan en los grupos poblacionales más pobres. En el caso de Venezuela, como ejemplo, los municipios más ricos cuentan proporcionalmente con un número superior de policías en comparación con municipios más pobres (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos, 2007), mientras que los grupos sociales menos favorecidos reportan mayor frecuencia de contactos con la Policía que implican coacción (Gabaldón y otros, 2007). Paradójicamente, los grupos y territorios que cuentan con mayor protección ofrecen menos oportunidades sociales y situacionales para el delito, mientras las áreas desprotegidas resultan más vulnerables en términos de oportunidades para el crimen.

Por otro lado, esta distribución asimétrica de la seguridad refuerza y acentúa la desigualdad social, pues en tanto bien permite proteger y acceder a otros bienes, mientras que como coacción acentúa la exclusión, al concentrar la violencia estatal y conculcar derechos básicos. El delito y la violencia incrementan el empobrecimiento y la segregación de aquellos que la padecen, y a ello habría que agregar los efectos de la violencia

estatal sobre las condiciones de vida colectiva: al revisar quiénes son los destinatarios tanto de la violencia delictiva, de la violencia policial o de la sanción penal en América Latina, son sobre todo los jóvenes en edad productiva, generalmente los encargados de sostener económicamente sus hogares, los que son abatidos por las balas del delito y de la Policía, o terminan en prisión.

*Las políticas de seguridad inciden en la forma y calidad de las relaciones colectivas.* Medidas que promueven la autoprotección y el “endurecimiento” o clausura de los espacios públicos contribuyen con la atomización y el repliegue sobre la esfera privada, erosionando los espacios comunes de sociabilidad y resquebrajando la vida comunitaria. Estrategias de prevención local, como los esquemas de vigilancia vecinal o el cierre de vecindarios, pueden tener como resultados no previstos el aislamiento y la hostilidad frente a los extraños. Una política que promueva lo que O’Malley llama “prudencialismo privatizado” (1992: 265), induciendo a los ciudadanos que se protejan en sus hogares y eviten los sitios “peligrosos”, y otra que por el contrario estimule la recuperación del espacio público como medida de prevención, pueden tener similar impacto sobre los índices de criminalidad, pero sin duda contribuyen en forma distinta a configurar las relaciones sociales en la ciudad. Las políticas de seguridad también definen una “semiótica” de la ciudad y sus habitantes como sujetos peligrosos, al enfatizar en la pequeña criminalidad callejera o tratar áreas y barrios como territorios enemigos. Esta semantización de los espacios urbanos de acuerdo con un gradiente de miedo y seguridad, también termina funcionando de manera inversa, estableciendo zonas “vedadas” a las que no pueden acceder personas de acuerdo a su edad, color o estrato social, de manera que determinados grupos pueden ver obstaculizado o claramente impedido su acceso y tránsito por ciertas áreas de la ciudad. En suma, al igual que ocurre con la violencia y el delito, determinadas políticas de seguridad contribuyen con el extrañamiento de las dinámicas comunitarias, las relaciones colectivas y con el uso de la ciudad como espacios democrático.

*Las políticas de seguridad regulan y gestionan conflictos sociales.* La inseguridad es índice de conflictos o déficits sociales, marcados por la exclusión y la desafiliación (Castel, 2004). Las políticas de seguridad, al atender solo sus expresiones visibles y terminales, encubren, relegan y profundizan los conflictos que le dan origen. Con el declive de las perspectivas rehabilitadoras y reformistas como medio de prevención del delito (Garland, 2007) las estrategias de control se contentan con la gestión del delito, desplazándolo, reduciéndolo o conteniéndolo, renunciando a cualquier pretensión de actuar sobre sus condicionantes estructurales. Es el tránsito de la prevención disposicional, propia de las estrategias de control dominantes durante buena parte del siglo XX, a la prevención situacional, que busca incidir sobre las oportunidades y riesgos que pueden favorecer la ocurrencia de delitos en un lugar y tiempo dado (Antillano, 2007). Si bien no debe esperarse que las estrategias de seguridad resuelvan los problemas sociales, sin embargo su puesta en actos puede servir para acentuarlos y bloquear las vías para su superación, dándoles un tratamiento securitario (policial o penal) que impide otras formas de respuestas.

*Las políticas de seguridad subsumen otras políticas urbanas.* Las políticas de seguridad con frecuencia desbordan los límites de las estrategias policiales o la aplicación de la ley penal, colonizando estrategias y medidas provenientes de otros campos de la intervención del Estado y que originalmente responden a propósitos distintos. Esto podría explicarse por varias razones: la resistencia y las dificultades legales que generan la coacción policial y las sanciones penales, la mayor “plasticidad” de estos otros dispositivos, su capacidad para impactar en la gestión de grupos poblacionales enteros, frente a alcance más individual (generalmente centradas en el individuo) de las estrategias convencionales.

Es el caso del conjunto de acciones que podríamos llamar genéricamente políticas sociales. La crisis del estado de bienestar —especialmente el estado de bienestar local, es decir, las competencias en materia de bienestar y protección social de los gobiernos urbanos locales (Castells, 1995)— ha significado el relegamiento de las políticas sociales o su subor-

dinación a objetivos de control y seguridad. Programas de atención a grupos vulnerables como jóvenes o indigentes, decisiones en el ámbito educativo, medidas sanitarias, proyectos de mejoramiento de barrios turgrizados y rescate de aéreas urbanas degradadas, etc., frecuentemente son pensados y llevados adelante considerando sus efectos en la contención, vigilancia o desplazamiento de grupos de riesgo, o la reducción de oportunidades para el delito. Aunque sin dudas mucho más benévolas que las estrategias “duras” de control, su utilización en este contexto puede implicar el desplazamiento o abandono de sus fines originales (promoción social, compensación, construcción de consenso) frente a los nuevos objetivos atribuidos. Las políticas sociales ya no remiten a la protección de sujetos vulnerables ni al reconocimiento de derechos adquiridos, no buscan la inclusión y promoción social, sino que se contenta en el control y gestión de grupos poblacionales definidos como peligrosos.

Otro tanto parece ocurrir con las políticas de gestión urbana, que adquieren propiedades tributarias con fines de control y prevención del delito. Las estrategias de prevención situacional o el diseño espacial basado en la perspectiva del espacio defendible, son las expresiones más claras de una fórmula general en que la gestión del espacio se convierte en un medio para la contención, desplazamiento, vigilancia y ordenación de la conducta colectiva. Otros tipos de intervenciones urbanas de carácter local, como políticas de transporte, alumbrado, programas de salud, control del tránsito, entre otros, frecuentemente participan en una preocupación semejante.

En suma, en los últimos años el gobierno de la ciudad parece atravesado por el cálculo securitario como instrumento de gestión, redefiniendo los objetivos y contenidos de aquellas políticas que tenían como propósito previo garantizar la convivencia, proveer acceso a los bienes urbanos, democratizar el espacio público o compensar los desequilibrios generados por la desigual distribución de bienes y condiciones.

## Por una ciudad democrática, por una política democrática de seguridad

Jacques Rancière llama la atención sobre la raíz común de los términos *policía* y *política* para aludir a dos formas generales de gobierno de la ciudad (*polis*). El primero referiría a una disposición jerárquica y supraordenada de los cuerpos sociales, fundada en algún principio que admite la desigualdad como forma de relación, mientras la política, en cambio, supone la igualdad entre los actores como premisa (Rancière, 2006: 59-70). El problema de la seguridad supera los márgenes de la prevención del delito y la reducción del miedo, para entrañar la convivencia y solidaridad entre los ciudadanos, las formas de ordenación y acción colectiva, la relación con la esfera pública. En la seguridad se juega la pervivencia de las formas democráticas frente al riesgo de su descalabro, lo que no deja de plantear una cierta circularidad: la inseguridad misma nace del déficit democrático de nuestras sociedades, entendido como la deficiencia en los procesos de reconocimiento e inclusión de los sectores menos favorecidos, pero a su vez la inseguridad, y el tipo de respuesta que el Estado y la sociedad adelanten, moderaran las posibilidades de la convivencia democrática en nuestras ciudades. De allí que sea necesario desmarcar el debate sobre la seguridad de toda primacía técnica y devolverle su profunda densidad política, pues las opciones que se escojan tendrán efectos ineludibles sobre la vida colectiva.

Repolitizar la seguridad pasa por recuperar el valor de la ciudad como espacio político, en que se articulan las trayectorias individuales como los proyectos colectivos. Esta intersección, que también podemos llamar ciudadanía (*ciudadanía política, ciudadanía social*), es la que hace la ciudad un proyecto viable. Como dice Borjas (2008), la ciudad “maximiza la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades”. La naturaleza actual de los problemas de inseguridad (la violencia, el miedo al otro, el repliegue sobre la vida priva, el abandono de los espacios públicos y de la participación en la vida común, el adelgazamiento de la tolerancia y la convivencia) es índice de la crisis de la ciudad como proyecto común, a la vez que reproduce y acentúa esta cri-

sis. La ciudad nace como espacio de resistencia frente al poder y como lugar de protección frente a la incertidumbre, y esa naturaleza dual (libertaria y protectora, patria del individuo y espacio de lo común) debe estar en el centro valorativo de nuestras respuestas frente a la inseguridad.

## Bibliografía

- Antillano, A. (2007a). “¿Qué son las políticas de seguridad?” *Capítulo criminológico*, XXXV, 2: 45-177.
- Antillano, A. y Centro para la Paz y los Derechos Humanos (2007b). “Características de la Policía venezolana”, en: Gabaldón y Antillano (eds.). *La Policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al iniciarse el tercer milenio*, I. Caracas: Ministerio de la Cultura: 65-158.
- Bobbio Pontara, N. (1985). “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en: Bobbio y Veca. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Borjas, J. (2008). “La izquierda errante en busca de la ciudad futura”. *Sinpermiso*. Documento electrónico: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- Carrión, F. (2004). *Violencia, gobiernos locales y ciudades*. Documento electrónico: [www.flacso.org.ec/docs/goblocal.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/goblocal.pdf)
- Gabaldón, L. G.; Benavides, D. e Y. Parra (2007). “Victimización delictiva y percepción de la Policía”, en: Gabaldón y Antillano (eds.). *La Policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al iniciarse el tercer milenio*, I. Caracas: Ministerio de la Cultura: 307-342.
- Garland, D. (1996). “The limits of the sovereign state”. *The British Journal of Criminology*, XXXVI, 4.

- Garland, D. (2001). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Kliksberg, B. (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Guatemala: F&G Editores.
- O'Malley, P. (1992). "Risk, power and crime prevention". *Economy and Society*, XXI, 3: 252-275.
- Rancière, J. (2006). *Política, Policía, democracia*. Santiago de Chile: LOM.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanas. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wirth, L. (1968). *El urbanismo como estilo de vida*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Zubillaga, V. (2007). "Los varones y sus clamores: los sentidos de la demanda de respeto y las lógicas de la violencia entre jóvenes de vida violenta de barrios en Caracas". *Espacio Abierto*, XVI, 3.  
Documento electrónico: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/Inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12231608>