

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

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

UNITAR

Chemin des Anémones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

www.unitar.org/ldp

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

sitioweb@quito.gov.ec

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	
Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana ...	45
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
Gobernabilidad y nuevos territorios	73
<i>Jordi Borja</i>	
Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana	97
<i>Antanas Mockus</i>	
Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia	107
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
Violencia urbana: un asunto de ciudad	119
<i>Fernando Carrión M.</i>	

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

Presentación

La Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Centro Internacional de Formación de las Autoridades y Agentes Locales (CIFAL) de Barcelona, con el apoyo de la empresa Veolia Environnement y Proactiva Medio Ambiente, organizaron el 27 y 28 de junio de 2008 en Quito la conferencia internacional denominada *Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión*.

En el evento se pusieron en cuestión los desafíos de cómo construir políticas integrales de ciudad para mejorar la convivencia ciudadana. Los resultados de la reunión fueron tan positivos que se vio la necesidad de generar un mayor impacto a través de la socialización de los resultados mediante una publicación de este libro. Ponemos a consideración de la audiencia –académicos, técnicos, funcionarios y estudiantes– los resultados, con la finalidad de impulsar el necesario intercambio de experiencias y conocimientos para promover un análisis más certero en las políticas de reducción de la violencia en el marco de ciudades incluyentes y solidarias.

La validez de esta entrega se destaca por el análisis de la ciudad en el marco de la inclusión, como fundamento clave a considerarse en la generación de políticas urbanas en pro de la convivencia urbana de América Latina y el Caribe. Aparece nítidamente la vinculación de la sociedad, la ciudad y el gobierno como pilares de la integralidad en la gestión de los gobiernos locales de la región.

El libro presenta los temas de gestión urbana y la convivencia a partir de políticas urbanas que procesen los conflictos de la ciudad para potenciar las relaciones ciudadanas; entender al espacio público como arena constructora de integración social que genera respeto al otro (otredad); la provisión de los servicios y de accesibilidad a la ciudad como la base material de la convivencia; y comprender al riesgo que nace de la diferenciación y la exclusión como elementos productores de violencia.

Carlos González
CIFAL Barcelona

Fernando Carrión
Presidente de OLACCHI

Carlos Lopes
UNITAR

Agradecimientos

Para la elaboración de esta publicación sobre los resultados de la conferencia *Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión*, que tuvo lugar en Quito el 27 y 28 de junio de 2008, se contó con la colaboración y valioso aporte de un gran número de personas y organizaciones.

Las presentaciones individuales así como las discusiones y debates a las que dieron lugar, sirvieron para suministrar la información básica para la presente publicación.

Los autores desean agradecer al CIFAL Barcelona, UNITAR, al Distrito Metropolitano de Quito y a OLACCHI por sus aportaciones, especialmente a Veolia Environnement y Proactiva Medio Ambiente por sus comentarios y apoyo financiero para la elaboración de esta publicación.

Agradecimientos a los autores de las contribuciones escritas:

Antanas Mockus (ex Alcalde de Bogotá, Colombia); Jordi Borja (Director del Programa de Posgrado de Gestión de la Ciudad Universitat Oberta de Catalunya, España); Diego Carrión Mena (Secretario de Desarrollo Territorial, Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito); Gustavo Rodríguez Elizarrarás (Presidente de la Fundación Agua y Medio Ambiente, México); Hélène Rivière d'Arc (CNRS-CREDAL, Francia); Andrés Antillano (Investigador en Seguridad Ciudadana, Universidad Central de Venezuela); Juan Neira Carrasco (Gerente de la Empresa Metropolitana

de Alcantarillado y Agua Potable de Quito, Ecuador); Otto Granados Roldán (ex Gobernador de la Provincia de Aguascalientes, México); Humberto Blancarte (Director de CAASA, Proactiva); Horacio H. Blodek (Ministro Secretario de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo); Luis Arnaldo Jacobo (Ministro Secretario de Estado de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración, Gobierno de la Provincia de Misiones, Argentina); Felipe Urbano (Director de Proactiva Medio Ambiente, Argentina); Ricardo Montezuma (Director de Ciudad Humana, Colombia); Marco Carmach (Director Transantiago, Chile); Dominique Héron (Director de Partenariados Internacionales Veolia Environnement, Francia); Germán Solinís (Especialista de Programa MOST, UNESCO, Francia); Gastón Urquiza (Director del Área de Acción Comunitaria, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina); Gonzalo Ramírez Guier (Vicecalde de San José, Costa Rica).

También agradecemos por su colaboración a:

Carlos González Zorilla (Director CIFAL Barcelona, España); Francesc Guillén (CIFAL Barcelona, España); Joan Saura i Laporta (Consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Generalitat de Cataluña, España); Carlos Lopes (Subsecretario General de las Naciones Unidas, Director Ejecutivo del UNITAR); Nicolas Frizon de Lamotte (Programa de Desarrollo Local, UNITAR); Olivier Fruchaud (Programa de Desarrollo Local, UNITAR); Joachim Bitterlich (ex Embajador, Vicepresidente Ejecutivo de Veolia Environnement, Asuntos Internacionales, Veolia Environnement, Francia); Dominique Héron (Director de Partenariados Internacionales Veolia Environnement, Francia); Janis Rey (Proactiva Medio Ambiente); Paco Moncayo Gallegos (ex Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y Copresidente de la Unión Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, Ecuador); René Pinto (Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador); Fátima Serrano (Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador); Andrea Salvador (Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador); Helena Rovner (Instituto de Encuestas de Opinión,

IPSOS). Y al señor Gerardo A. Ramírez Badilla por su contribución a la gestión eficiente de una política de ciudad en Fortaleza-Brasil sobre todo en términos de ambiente, seguridad y valorización.

Expresamos un agradecimiento especial para Charlotte Boisteau, socióloga y politóloga quien, en colaboración con el CIFAL Barcelona y a través de sus estudios, ha contribuido a desarrollar el concepto de las violencias urbanas y de las políticas de seguridad especialmente en Sudáfrica, Colombia y España.

Instituciones:

UNITAR: Creado en 1965 como instituto autónomo de las Naciones Unidas, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) constituye una herramienta de formación privilegiada y rinde cuenta de sus actividades directamente en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con sede en Ginebra y oficinas en Nueva York e Hiroshima, UNITAR desarrolla sus propias metodologías de formación en el ámbito de la diplomacia preventiva, la gobernanza y el desarrollo económico y social, incluyendo el desarrollo urbano y el medioambiente. El Instituto lleva a cabo más de 250 actividades de formación por año, habiendo capacitado a unos 80 mil beneficiarios entre 2008-2009.

CIFAL Barcelona: nace en 2004 como parte de una iniciativa conjunta entre el Programa de Desarrollo Local del Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y el Departamento del Interior de la Generalitat de Catalunya.

El centro CIFAL Barcelona forma parte de la Red CIFAL (Centro Internacional de Formación de Agentes Locales) y fue creado con el objetivo de ser un centro internacional de referencia en temas de cooperación en materia de políticas públicas de seguridad, políticas públicas y convivencia en el espacio público urbano.

OLACCHI es una organización internacional cuya labor constituye una contribución dirigida al desarrollo sustentable de la centralidad urbana en la región, rescatando las expresiones culturales propias del territorio Latinoamericano y del Caribe.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos conduce su accionar hacia el compromiso con la sociedad en la renovación e innovación del patrimonio tangible e intangible en la región.

**Intervenciones protocolares
durante la conferencia,
27 y 28 de junio de 2008**

Discurso de Inauguración

Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión

Carlos González¹

La mayoría de la población del mundo vive o vivirá en ciudades, sean estas medianas o grandes urbes. Este fenómeno no supone únicamente un cambio del espacio físico, sino sobre todo una transformación mayúscula de la forma de vida de una parte importante de la población mundial y un cambio en las relaciones sociales y económicas que genera nuevos riesgos y conflictos que ya amenazan y amenazarán la vida cotidiana en algunas de nuestras grandes ciudades.

El CIFAL Barcelona es el resultado de una cooperación entre UNITAR y la Generalitat de Cataluña a través del Ministerio de Interior, y está vinculado con el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, centro cuyas actividades principales son la formación de los miembros de los servicios relacionados con la seguridad pública y la promoción del estudio y la investigación en el ámbito de la seguridad. Sus programas se dirigen no solamente a policías de la nueva Policía autónoma de Cataluña, sino a todos los funcionarios locales relacionados con la seguridad pública (gestión de riesgos naturales, urbanistas y funcionarios que intervienen en el espacio público, entre otros).

Desde CIFAL Barcelona siempre hemos defendido que una buena organización y un buen gobierno de la ciudad minimizan los riesgos y conflictos e incrementan consecuentemente la seguridad. Este buen gobierno de la ciudad incluye muchos ámbitos diferentes.

1 Director de CIFAL Barcelona.

Sin duda, la propia configuración del espacio urbano constituye un elemento esencial. La existencia de espacios que supongan la creación de referentes sociales significativos que faciliten su pacífica ocupación por parte de la población, que favorezcan la realización de actividades profesionales o de ocio diversas, o que simplemente promuevan la relación con otras personas, constituye un factor esencial para asegurar la convivencia ciudadana. La planificación urbanística, en un sentido amplio, es un factor extremadamente relevante para facilitar o perjudicar “el buen orden” de las ciudades, entendido este buen orden como una convivencia armónica y pacífica, basada en el respeto a los derechos de las personas y grupos. Pero debemos tener en cuenta, como ha dicho Jordi Borja, que urbanizar no significa necesariamente “hacer ciudad”. La existencia cada vez más frecuente de barrios-guetos, segregados, sin movilidad ni diversidad social, significan la negación de la ciudad, favorecen los conflictos, la marginalidad y aumentan el miedo al “otro”, es decir, el sentimiento de inseguridad.

La calidad de los servicios públicos también es un factor fundamental de la vida de las ciudades. Sin un buen transporte público que facilite la movilidad de todas las capas de la población de una manera eficaz y por precios accesibles, sin un buen sistema de alcantarillado, adecuado abastecimiento de agua, suministro eléctrico igualitario y eficiente, y sin el acceso de todas las personas a la comunicación digital no es posible asegurar el entramado de relaciones sociales que da sentido a la convivencia en y entre nuestras ciudades.

Una buena red de servicios públicos facilita la convivencia, evita la marginalidad y, en consecuencia, mejora la calidad de vida de los ciudadanos. Su ausencia convierte la ciudad en un espacio de lucha individual por el acceso a condiciones esenciales de la vida “humana”, donde todos sus habitantes deben sobrevivir como mejor puedan, compitiendo con los demás y favoreciendo que los más fuertes se impongan, que algunos sectores sean desplazados hacia la marginalidad y, en definitiva, que la violencia y el conflicto crezcan. En este sentido se pronunció en su día la Asamblea General de las Naciones Unidas en su declaración de agosto de 2001 sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo

milenio, y esta ha sido desde el principio la finalidad del Programa Hábitat.

Para lograr la existencia de servicios esenciales a la comunidad, será necesario el esfuerzo del conjunto de actores sociales tanto públicos como privados. Pero deberemos asegurar que la acción de ambos esté dirigida, orientada, por poderes públicos democráticos y fuertes. El mercado no puede erigirse en el único regulador de las relaciones sociales y, por tanto, es precisa la intervención de los poderes locales para asegurar la fuerza integradora de la ciudadanía.

Pero ni aún el buen diseño de los espacios públicos y una buena organización de los servicios garantizan al cien por ciento el buen gobierno de las ciudades. Lograr la existencia de ciudades “vivas”, integradas, seguras y acogedoras requiere la existencia de algunos otros factores.

En primer lugar la participación activa de los ciudadanos. Tanto el diseño urbano como la organización de los servicios son cruciales para el buen gobierno de la ciudad, pero lo son en cuanto los ciudadanos puedan, a través de mecanismos de participación, tanto directa como indirecta, incidir en su diseño, desarrollo y sostenibilidad. Si los ciudadanos y ciudadanas no sienten la existencia de los servicios públicos, de los espacios urbanos como una respuesta a sus necesidades y demandas, difícilmente estos servicios tendrán la virtualidad articuladora que son susceptibles de generar, la capacidad integradora que perseguimos. En consecuencia, la ciudadanía no tendrá la percepción de pertenencia a la comunidad y, por ende, el sentimiento de seguridad que constituye nuestra meta.

En segundo lugar necesitamos considerar que existen conflictos sociales que no son estructurales, que no se derivan de la planificación urbana sino que provienen de la coexistencia de grupos de población en el espacio público con diversas culturas, diferentes valores y distintas concepciones acerca del uso de los espacios públicos y de lo público en general. Con alguna frecuencia, la concurrencia de estos grupos diversos genera conflictos que pueden llegar a amenazar la convivencia y la seguridad. Será necesario entonces garantizar que existan mecanismos de mediación y resolución de conflictos que, sin criminalizar la diferencia,

resulten adecuados para garantizar la seguridad de todos y todas, y siendo, al mismo tiempo, conscientes de que la más poderosa fuente de conflicto viene determinada por la existencia de desigualdades sociales inaceptables. La lucha contra la desigualdad social constituye uno de los ejes políticos más relevantes de nuestro tiempo.

Ello remite al tercero de los factores: resulta imprescindible garantizar a todas las personas el libre y fácil acceso a los servicios públicos, en especial, a dos que resultan esenciales: los servicios de seguridad y la justicia.

Asegurar el acceso a los servicios de seguridad quiere decir diseñar cuerpos profesionales capaces de responder de manera rápida y eficaz a las emergencias, articular planes de protección civil eficientes, garantizar que todas las capas de la población, en especial las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, reciban una respuesta idónea cuando el “riesgo” que, se dice, define a nuestra sociedad, se transforma en siniestro.

Y por supuesto ello supone dotarse de un servicio de Policía que no actúe como institución autónoma y alejada del control democrático, sino formada sobre criterios de servicio a la ciudadanía como garante de sus derechos y libertades; una Policía próxima, profesionalmente capacitada, consciente de que garantizar la seguridad obliga a intervenir primordialmente en clave preventiva y, por tanto, en continua interacción con otros profesionales de la salud, la educación o la acción social; una Policía, en fin, respetuosa con los “diferentes”, los desiguales, provenga esa desigualdad de donde provenga: raza, religión, estatus social o preferencias sexuales.

Debe garantizarse el acceso igual, al alcance de todos, a una justicia imparcial, independiente de los poderes políticos o económicos, garantista, cercana, rápida y atenta a los cambios que se producen en la sociedad. Uno de los factores más dañinos para promover la convivencia social proviene de la dificultad de muchas personas para ver reconocida su condición de “ciudadano”, es decir, de una persona dotada de derechos cuyo ejercicio puede exigir también ante los Tribunales de Justicia, y de obligaciones que a su vez pueden serle exigidas. La Justicia debe

convertirse en el principal instrumento para luchar contra las dinámicas discriminatorias que hoy se extienden en nuestras sociedades.

Soy consciente de que algunas de estas cuestiones trascienden las competencias de las autoridades municipales, pero la progresiva “urbanización” de las sociedades modernas dota a gestores y gestoras públicos locales de un poder de influencia y decisión extraordinario, que debe ser utilizado para promover cambios estructurales en la vida de las personas.

En definitiva, debe coincidir el conjunto de actores públicos en la ciudad (y por qué no, privados) para garantizar que la ciudadanía disfrute con seguridad de unos buenos servicios públicos y conviva pacíficamente; en resumen, para que ciudadanos y ciudadanas disfruten de sus derechos en el entorno urbano que es el entorno donde finalmente viviremos prácticamente todos.

Por eso es tan importante que compartamos experiencias, que veamos dónde podemos encontrar referencias que nos ayuden, que nos den ideas o nos muestren buenas prácticas que contribuyan a la gobernanza de nuestras ciudades. Estas experiencias tendrán que sustentarse en políticas transversales, pero también tendrán presentes los instrumentos que, en el marco de esas políticas, tengan como objetivo garantizar la seguridad. Sin seguridad, entendida como la garantía del libre disfrute de los derechos y libertades ciudadanas, no hay gobernanza y sostenibilidad posibles.

CIFAL Barcelona es consciente que para avanzar en el largo (interminable) camino de la gobernabilidad, de la convivencia en las grandes ciudades, tenemos que caminar juntos, tenemos que compartir. Con esta intención se planteó la conferencia internacional *Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión*, como una herramienta para la creación de la Red Convival, instrumento que agrupa a las autoridades e instituciones tanto locales como regionales y que nos permitirá aprender unos de otros y facilitará la mejora de la calidad de vida de nuestras ciudades. De ahí mi enorme satisfacción por su presencia, por el hecho de que hayan abandonado por unos días sus importantes responsabilidades para asistir a este evento y compartir sus experiencias para poner los cimientos de la futura Red Convival.

Muchas gracias a los responsables de UNITAR que siempre dieron su más decidido apoyo al proyecto desde su inicio, a la Alcaldía de Quito por su inestimable aporte político y material a la realización de esta conferencia, a todas las entidades colaboradoras en la realización de este evento así como a los asistentes y lectores de esta publicación.

Discurso de Inauguración

Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión

Carlos Lopes*

Es un enorme placer y un honor estar con ustedes en Quito. Esta conferencia es de gran importancia para mí por dos razones: es la primera que organizamos en América Latina en el marco de nuestros trabajos con CIFAL Barcelona, y las problemáticas que vamos a tratar durante estos dos días son de especial actualidad.

Para comenzar, deseo destacar dos tendencias, la urbanización masiva de nuestro planeta y el incremento de la violencia urbana. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial se encuentra en efecto urbanizada y de aquí al año 2030 nos encontraremos con más del 60%. Es un quinto de la población la que vive en ciudades de 1 a 5 millones de habitantes. Las “metaciudades”¹ no dejan de multiplicarse y mil millones de personas (es decir, un tercio de la población urbana mundial) a lo largo del planeta se ha establecido en barrios de chabolas. Esta tendencia se acentúa aún más en América Latina, la región más urbanizada del mundo, donde el conjunto de población que vivirá en las ciudades sobrepasará el 80% en 2020.

Por lo que se refiere a la violencia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se preocupa por este fenómeno especialmente devastador para la salud pública que “provoca más de 1 millón de muertes cada año y aún más heridos” y “figura entre las principales causas de muerte en el

* Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director General de UNITAR.

1 Metaciudades: conurbaciones de más de 20 millones de habitantes.

mundo para las personas con edades comprendidas entre los 15 a los 44 años”.

En este contexto, la violencia definida como urbana y su corolario, y el sentimiento de inseguridad, son en la actualidad los principales retos a los que deben enfrentarse las autoridades públicas. ¿Qué relación existe entre ciudad y violencia?, ¿entre riesgos y violencias? Finalmente, ¿qué tipo de seguridad debe proveerse en las ciudades de América Latina?

UNITAR se inscribe en una corriente de pensamiento según la cual los comportamientos desviados y la violencia deben comprenderse como reacciones estructuralmente generadas por la organización social, en la cual el individuo se inscribe. Nuestra sociedad contemporánea, como el título de la obra del sociólogo alemán Ulrich Beck, es una “sociedad del riesgo”, una sociedad desigual ya que la capacidad para hacer frente a los riesgos nunca ha sido tan condicionada por capacidad social y financiera de cada individuo. Pensamos que las distintas capacidades de resiliencia de los individuos frente a los riesgos urbanos pueden encontrarse en el origen de los conflictos que se establecen en nuestras sociedades y del recurso a la criminalidad.

Si la pobreza económica, social o cultural no incita al acto criminal, el protagonista criminal o delincuente es víctima a menudo de la inseguridad social y económica, antes de que cometa un delito que, en un círculo especialmente vicioso, genera la inseguridad.

Los factores de riesgo se multiplican sin cesar, la protección se convierte entonces en un concepto relativo al peligro, a la amenaza y a los riesgos en los que se incurre. La cuestión que se plantea, entonces, consiste en saber ¿qué seguridad debemos facilitar y a quién?

Las organizaciones internacionales se posicionaron en la escena internacional desde el inicio de la década de los años noventa, redefiniendo los principios del concepto de seguridad y centrando el debate en adelante en un nuevo concepto, el de *seguridad humana* (PNUD, 1994. *Informe sobre el desarrollo humano*), a veces empleada en referencia a las necesidades básicas de las poblaciones para encontrar los medios que les aseguren sus necesidades, a veces en referencia a la vieja concepción de la

seguridad personal para encontrar los medios necesarios para preservarlos del miedo.² Para nosotros, aumentar la “seguridad” ante la necesidad permitiría reducir “la inseguridad” vinculada al miedo del otro. Así, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, declaraba:

La seguridad humana en su aceptación más amplia engloba aún más que la mera ausencia de conflicto violento. Esto incluye también los derechos humanos, el buen gobierno, el acceso a la educación y a la salud, y se asegura que cada individuo tenga la oportunidad y la capacidad de decisión para responder a su potencial [...] la libertad cara a la necesidad, la libertad cara al miedo y la libertad de las generaciones futuras de heredar un medioambiente natural sano: he aquí las preocupaciones construidas en la interrelación para la seguridad humana y nacional.³

A escala de la ciudad, la seguridad humana implica trabajar sobre transversalidades que no se mencionaban antes: la seguridad pasa de una posición de finalidad a una posición intermedia de instrumentalización. Se convierte en una reconstrucción funcional de la gestión pública para una sociedad duradera, siguiendo tres nuevos ejes de reflexión:

- El primero aporta una nueva visión del riesgo y su gestión internacional, donde las catástrofes se designan como lo que está en juego a niveles políticos y no más como fatalidades.
- El segundo propone una idea de bienestar que hace el vínculo entre el *welfare-state* y el individuo y se pregunta si el modelo es extrapolable a escala internacional.

2 Liberarse del miedo en el medio urbano. El centro sobre la seguridad humana, financiado principalmente por gobiernos occidentales (Canadá, Reino Unido, Suecia, Noruega y Suiza). Se publicó recientemente esta visión en un informe titulado: *Human security report: war and peace in the 21st century*.

3 Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, en la sesión de trabajo internacional sobre seguridad humana, Mongolia, Ulaanbaatar, del 8 al 10 de mayo de 2000. Nota de prensa SG/SM/7382. Traducido por nosotros. Kofi Annan se refería a su informe *Nosotros el pueblo, el papel de las Naciones Unidas en el siglo XX*, capítulo 4: “Un mundo liberado del miedo”.

- Por último, este nuevo utilitarismo mide el efecto de interdependencia y conecta los distintos sectores de la seguridad. Esta interdependencia es fundamental ya que pone en relación sectores que antes eran independientes: desarrollo/seguridad, derechos humanos/seguridad, entre otros.

La ampliación de la definición de la seguridad ilustra un desplazamiento a la vez teórico y práctico de una seguridad clásica fundada en la protección de los Estados, hacia una seguridad centrada en la satisfacción de las necesidades de base del individuo. Es también una nueva gestión del riesgo que se propone gracias a la toma de conciencia de las interdependencias en el ámbito de la seguridad y las respuestas sistémicas e integra- das que deberían ofrecerse.

Los gobiernos locales se encuentran especialmente bien situados para proponer soluciones transversales y locales, fundadas sobre el diálogo con el conjunto de los actores locales y la satisfacción de las necesidades de base de las poblaciones.

En este campo de interacción entre riesgos y violencias urbanas, elegimos examinar una problemática particular: ¿qué vínculos existen entre servicios urbanos y convivencia? ¿El acceso y la gestión de los servicios urbanos pueden favorecer la inclusión social en la ciudad y reducir así las tasas de delincuencia y criminalidad?

Este tema ha sido muy poco tratado hasta el presente. UNITAR desea favorecer el diálogo entre una temática que el instigador de este planteamiento, el centro CIFAL Barcelona, trabaja desde hace mucho tiempo: la seguridad; y otro tema, el concerniente a los servicios urbanos que el sector privado conoce bien pero desea mejorar, sin por ello disponer de las herramientas necesarias para la comprensión de las necesidades de las poblaciones. Las Naciones Unidas, mediante la aproximación ofrecida en esta conferencia internacional de Quito y la Red Convivial que les proponemos lanzar a la finalización de los dos próximos días, tienen por objeto reforzar este diálogo entre los sectores y los protagonistas en cuestión, para ciudades más inclusivas y de mayor convivencia.

Es un ejercicio que mostrará la viabilidad del principio de gobernabilidad a la base de nuestro propio método y las enseñanzas que se desea revelar. Actualmente, con la entrada en la era de la universalización, nos enfrentamos a una segunda *Gran transformación*.⁴ Las fronteras del Estado se confunden, las distinciones entre naciones se borran. Si la violencia representaba antes el ejercicio normal del poder para todo Estado, que regulaba estrictamente el empleo para los individuos y los grupos, la universalización permitió ampliamente impugnar este monopolio.

Singularmente, en términos de acciones de seguridad, parecería que no estamos solamente ya a las manos de instituciones nacionales de justicia y control, sino más bien en un nuevo complejo sistema en el que las normas cambian en el momento en que se implican nuevos actores de la economía mundial y de las sociedades civiles, incluidas las empresas privadas de seguridad y las comunidades de vecinos, por ejemplo. Se trata para nosotros, las Naciones Unidas, de reequilibrar las oportunidades de cada uno para que la seguridad no excluya poniendo rejas en las ventanas, estigmatizando a los más pobres, segregándolos y creando las tensiones sociales y xenófobas (como pudimos ver en Sudáfrica recientemente); al contrario, favoreciendo los transportes urbanos colectivos y accesibles económicamente a todas las personas, iluminando los barrios y facilitándoles su visibilidad, favoreciendo la buena gestión de los residuos, del agua y reduciendo los riesgos de contaminaciones, entre otros.

Queremos así crear las condiciones propicias para la creación de una red que se preocupe de estas interdependencias y explore las soluciones multidisciplinarias. La idea es construir una red temática y funcional cuya forma podemos manejar, pero les compete a ustedes determinar el contenido, desarrollarlo y hacerlo conocer. No deseamos un espacio político suplementario sino de una red que por la investigación orientará la acción. No vamos a decir ni a los actores públicos ni a las empresas privadas ni a la sociedad civil lo que deben hacer, sino que vamos a proponerles elementos de comprensión, de diagnóstico de situaciones que les

4 Karl Polanyi describía en 1944 la *Great transformation* de la “sociedad de mercado” que influía lo mismo sobre la forma moderna del Estado-nación que sobre la economía de mercado.

permitan, si lo desean, adaptar sus decisiones a una realidad cada vez más local. Podrán contar con la experiencia de UNITAR en el ámbito de la formación de los actores locales para encontrar respuestas comunes.

Antes de dar la palabra a mis colegas, permítanme agradecer efusivamente al Municipio de Quito, a CIFAL Barcelona y a nuestros socios privados, en particular, Veolia y Proactiva, que aceptaron asociarse, superando las separaciones tradicionales y que han hecho posible nuestra presencia de todos nosotros hoy aquí.

Referencias bibliográficas

- Beck, Ulrich (1986) [2001]. *La sociedad del riesgo*. París: Flammarion.
- Bigo, Didier (2005). “¿La universalización de la (in)seguridad? Reflexiones sobre el campo de los profesionales de la gestión de las inquietudes y analítica de la transnacionalización de los procesos de (in)seguridad”. *Culturas y conflictos*, 58. París. Documento electrónico:
<http://www.conflits.org/document1813.html>
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local and global. Management of cities in the information age*. Londres: Earthscan Publication / United Nation Centre for Human Settlements.
- Foucault, Michel (1976). “Es necesario defender a la sociedad”. *Curso en el Colegio de Francia*. Seuil: Gallimard.
- ONU-Hábitat (2007). *Informe mundial sobre los establecimientos humanos, consagrado a la mejora de la seguridad y de la seguridad urbana*.
- Sassen, Saskia (2001). “La ciudad global: una introducción al concepto y a su historia”, en: Rem Koolhaas. *Mutations*. Harvard Design School Project on the City, ACTAR, arc en rève centro de arquitectura: 105-114.

Discurso de Inauguración

Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión

Joachim Bitterlich*

En nombre de Veolia Environnement y de su filial para América Latina, común con el grupo FCC, Proactiva Medio Ambiente, expreso nuestra gran satisfacción de participar en esta conferencia internacional. Agradecemos en particular al alcalde de Quito, Gral. Paco Moncayo Gallegos, y a todo su equipo, por el apoyo brindado a esta excelente iniciativa.

Nuestra presencia en este evento es un testimonio del compromiso compartido con todos ustedes: trabajar conjuntamente en favor del bienestar de las sociedades donde estamos presentes.

Estamos convencidos de que gobiernos, empresa privada, organismos internacionales, academia y las ONG se complementan en el esfuerzo de mejorar la convivencia y la calidad de vida en las ciudades.

Permítanme citarles algunos ejemplos:

Veolia Environnement es una empresa francesa con actividades internacionales, que interviene en 68 países del mundo. A través de Proactiva Medio Ambiente, está presente en siete países de América Latina. Nuestro trabajo consiste en gestionar servicios urbanos por cuenta de las autoridades locales.

Como seguramente tendremos ocasión de discutir durante nuestros trabajos, el acceso a los servicios urbanos de proximidad y de calidad

* Embajador (ret.) Executive Vicepresident International Affairs, Veolia Environnement, Francia.

contribuye a la inserción en la vida social: ¿cómo ser un ciudadano de pleno derecho sin beneficiarse de un suministro regular de agua, de un sistema de saneamiento o de una red de transportes públicos para ir a trabajar o a distraerse? ¿Cómo librarse de la exclusión social viviendo en un barrio donde la basura no se recoge o donde el servicio de transporte es deficiente?

Nuestro oficio y nuestra responsabilidad consisten en distribuir agua, recoger y eliminar los residuos de las ciudades y ofrecer servicios de transporte colectivo. Por esta razón, en 2002 respondimos al llamado del Secretario General de las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos del Milenio, adhiriéndonos con firmeza al Pacto Global. En consecuencia, Veolia Environnement participa desde hace tres años en el comité de expertos que reúne la ONU-Hábitat para la elaboración de directrices sobre el acceso a los servicios esenciales.

Estas directrices serán presentadas en el *Foro urbano mundial de Nanjing* en noviembre próximo, antes de ser transmitido al ECOSOC en Nueva York.

Asimismo, Veolia Environnement pone su “saber hacer”, fruto de una experiencia de más de 150 años al servicio de la red CIFAL del UNITAR. Esta red difunde a nivel mundial las buenas prácticas del urbanismo sostenible, en particular desde Curitiba y Atlanta para el hemisferio americano.

Somos conscientes de la necesidad de anticipar los cambios y adaptarse a ellos. Por esto hemos creado un *Observatorio de modos de vida urbanos*. Queremos conocer las preocupaciones de los habitantes de distintas ciudades del mundo mediante sondeos periódicos y buscar respuestas adecuadas a sus necesidades. Queremos contribuir con los gobiernos locales, aportando soluciones eficaces a sus problemas. Estas son las razones de nuestra presencia en esta conferencia.

Me gustaría añadir algo más. En Veolia y Proactiva estamos convencidos de que la cooperación entre el sector público y el sector privado tiene un gran impacto en la mejora de los servicios públicos. Esta cooperación *no* es una privatización de los servicios. Es una delegación de la gestión del servicio. La cooperación público-privada permite a una Municipalidad

delegar en un operador privado la gestión de sus servicios urbanos, conservando el control de la operación y la propiedad de las infraestructuras.

Bajo este esquema, la Municipalidad controla y evalúa los resultados de manera permanente a través del precio y de la calidad del servicio. Ambos socios, público y privado, fijan un objetivo común: favorecer el acceso a los servicios urbanos al mayor número de ciudadanos, bajo unas reglas de control.

Las actividades de Proactiva Medio Ambiente en algunas ciudades ilustran esta apuesta por la cooperación entre el sector público y el privado. Desde hace más de 10 años, Proactiva Medio Ambiente está presente en América Latina ofreciendo servicios básicos en los sectores del agua y residuos. Atendemos a 40 millones de personas, en más de 80 ciudades. Conocemos las dificultades y retos a los que se enfrentan: fuerte crecimiento demográfico, desequilibrios sociales, gran impacto sobre el medioambiente, sobre las infraestructuras y sobre la cohesión social.

Por esta razón, hemos apostado por una *cooperación público-privada en la gestión de los servicios esenciales*, bajo los parámetros antes mencionados. Este esquema nos ha permitido dar una respuesta eficaz a los problemas locales, al delimitar responsabilidades y favorecer sinergias entre el sector público y el privado.

Los casos exitosos son varios. Uno de ellos ha sido la gestión del servicio del agua en el Municipio de Aguascalientes, ubicado en el centro de México y con una población de 800 mil habitantes. Este Municipio se enfrentaba en la década de los años noventa a un grave problema de degradación hidráulica que condujo al gobierno local a delegar la gestión del servicio del agua en manos de un operador privado.

Desde entonces, la estrecha cooperación entre el gobierno y el operador –Proactiva en México– ha sido decisiva. Los cambios lo evidencian: reducción de las pérdidas de agua, ampliación de la cobertura, extensión del servicio, certificaciones de calidad, entre otros.

Esta gestión le ha valido al Municipio de Aguascalientes el reconocimiento de la autoridad nacional, quien en 2007 le otorgó el Premio Nacional de Eficiencia Física en Agua Potable. Queremos repetir este ejemplo en este país también.

De igual manera, en la provincia de Misiones, en la Argentina –una zona de gran riqueza natural–, el gobierno provincial propuso e impulsó una solución integral para gestionar el problema de los residuos. El resultado de este proyecto, operado por Proactiva Argentina, ha sido la ampliación del servicio a un total de 53 localidades a lo largo de la provincia y a 680 mil habitantes.

Las claves del éxito de estos casos podrían resumirse en una fórmula: una fuerte voluntad política de mejorar la calidad de los servicios esenciales y de ampliar su cobertura, una cooperación público-privada a largo plazo (en el caso de Aguascalientes, la cooperación se extiende a 30 años) y una política de responsabilidad social corporativa por parte de Proactiva. Sobre estos casos tendremos la ocasión de discutir durante nuestras reuniones.

Concluyo reiterando nuestro compromiso y nuestra voluntad de trabajar conjuntamente en favor de las sociedades latinoamericanas. Estamos convencidos de que todos los actores –comunidad, gobiernos, instituciones educativas, empresa privada y organismos internacionales– pueden aportar soluciones conjuntas a los problemas de las ciudades.

Creemos que la gestión eficaz de los servicios públicos contribuye de manera decisiva con la convivencia en las ciudades de América Latina. Por ello, celebro con entusiasmo esta iniciativa de UNITAR y deseo que estos dos días de reuniones sean de máximo provecho para todos.

Muchas gracias.

Apertura del Debate

Movilidad urbana y acceso a las ciudades

Dominique Héron*

**Haciendo frente a las últimas tendencias urbanas:
un nuevo reto centrado en la movilidad y en los
sistemas de transporte**

Las ciudades desempeñan un rol de liderazgo en la dinámica de crecimiento económico y en la integración económica y social de sus individuos. Si las ciudades están correctamente gestionadas, pueden ser una fuente vital para el crecimiento y ofrecer soluciones eficientes al medioambiente y otros retos que puedan plantearse, siendo uno de los más importantes la movilidad urbana. Dichos retos han sido ilustrados de forma extensa en todos los talleres de esta conferencia en Quito.

Sin embargo, muchas ciudades, especialmente en las economías emergentes, tienen que hacer frente a temas muy diversos, incluido el rápido crecimiento urbano que conlleva una dispersión acelerada de zonas hasta el momento informales y, especialmente, en asentamientos irregulares. Otras preocupaciones actuales son los desafíos medioambientales relacionados con los problemas de polución y los riesgos relacionados con el cambio climático, así como la acelerada desaparición de las especificidades culturales y de la herencia material e inmaterial. Debido a la falta de una gestión adecuada y a la carencia de herramientas de

* VP para Parteneriados Internacionales, Veolia Environnement.

planeamiento urbano, esta situación puede desembocar en un aumento de los riesgos económicos y de saneamiento, y de la inseguridad urbana. Por ello, hacer frente a estos retos es necesario, lo que implica, a su vez, hacer frente a los retos de la movilidad urbana al ofrecer un acceso adecuado a los servicios básicos para las poblaciones más pobres, luchar contra las desigualdades en términos de accesibilidad urbana y reducir la fragmentación social y funcional de los territorios. Para realizarlo, las ciudades tienen que proteger la movilidad urbana y ofrecer sistemas de transporte adecuados y económicamente accesibles para todos.

Para afrontar los retos urbanos, es imprescindible una planificación estratégica y su implementación en el marco de la gobernanza urbana. Gracias a la coordinación de diversos actores como los Estados, las autoridades locales, las agencias de financiación y los grupos civiles (incluyendo las ONG), la gobernanza urbana ofrece una visión común del desarrollo urbano sostenible, así como de la puesta en marcha de proyectos urbanos.

Esto permite ofrecer servicios urbanos eficientes, lo cual es una prioridad ya que, entre los servicios básicos, la accesibilidad urbana es un elemento clave para las políticas de salud pública e inclusión social.

Por su parte, Veolia Environnement ayuda a las ciudades de todo el mundo a definir sus estrategias, invertir en las soluciones más eficientes y emplear las técnicas de gestión adecuadas para acelerar los trasposos de habilidades y conocimientos relevantes.

La idea principal es considerar los asuntos medioambientales como un reto industrial: el transporte de personas y mercancías debe garantizarse a través de soluciones comprensivas que concilien la economía con la ecología y que sigan los principios de desarrollo sostenible. Con más de 300 mil empleados y con un ingreso consolidado de 35 billones de euros, Veolia Environnement implementa día a día una gran variedad de acciones para construir la ciudad sostenible del mañana.

Discurso de Clausura

Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión

Fernando Carrión Mena*

No voy a hablar ni en mi condición de académico o Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sino más bien en calidad de representante del Alcalde, dada mi condición de Concejal del Cabildo Municipal. Desgraciadamente los alcaldes se pierden este tipo de reuniones porque tienen que estar en otros eventos donde deben resolver los problemas que hemos debatido en estos dos días. De todas maneras, por razones de protocolo, les quiero transmitir el saludo cordial del Alcalde Paco Moncayo a todos ustedes, y decirles que él espera que estos dos días hayan pasado muy bien en la ciudad y que las deliberaciones hayan podido contribuir al conocimiento de una problemática tan compleja como la que hemos tratado.

Independiente de la representación honrosa que ostento, quisiera decir un par de ideas de cosecha propia, captadas en parte en los debates que hemos tenido en esta reunión y por otra, de la información existente.

Una primera que es importante tomar en cuenta es que la violencia en América Latina ha crecido de manera significativa. Prácticamente en todos los países de la región existen tasas superiores a las que existían a mediados de la década de los años ochenta, cuando este proceso empezó a despegar y a crecer. Pero no solo que creció la violencia o se multiplicó, sino que también se han producido algunos cambios relativamente importantes que bien vale la pena señalarlos.

* Concejal del Distrito Metropolitano de Quito

Hay que tomar en cuenta que se urbanizó la violencia, en términos de que la mayor cantidad de los delitos se producen en las ciudades y no en el campo, a pesar de que los delitos de la ciudad y del campo son distintos. Mientras en el campo están fundamentalmente los delitos vinculados con las personas, las tradiciones, la cultura o la propiedad rural (cuatrerismo) y agrícola, en la ciudad existen más los relacionados con los delitos que tienen que ver, por ejemplo, con la violencia en los estadios, las pandillas, los homicidios, los asaltos a las personas o la inseguridad predatoria o callejera.

También se debe señalar que la violencia se ha modernizado, en tanto se observa un desarrollo tecnológico bastante importante, que hay división del trabajo, internacionalización de las operaciones y los grados de violencias son mucho más altos que los que existían antes. Por ejemplo, antes se podía salir en un vehículo a una reunión con el temor que se tenía de que le roben el automóvil estacionado; hoy en día el temor es que a uno lo puedan asaltar en el trayecto, y no se diga respecto del nivel de armas que se utilizan.

No se puede dejar de mencionar un elemento histórico interesante: cuando las tasas de urbanización de América Latina tienden a decrecer, las de homicidios tienen un comportamiento inverso de crecimiento. Si en la década de los cuarenta hubo un 41% de la población viviendo en ciudades, hoy la región tiene cerca del 80% de la población concentrada en el ámbito urbano. En 1950, alrededor del 60% de la población estaba en disposición de migrar, pero en la actualidad ese porcentaje es cercano al 20%; lo cual quiere decir que el ciclo de la migración del campo a la ciudad se ha cerrado en América Latina y que –correlativamente– se han abierto nuevas formas de migración como la internacional, que nos ha lleva a nuevas formas de violencia que antes no conocíamos, por ejemplo, las distintas versiones de la trata (sexual, laboral, órganos) o la existencia de las pandillas globales.

Es interesante este proceso porque, por un lado, existe un problema serio de inseguridad y violencia, además de un cambio de las formas de la violencia con su internacionalización y, por otro lado, tenemos una tendencia decreciente del proceso de urbanización con lo que se puede concluir

que la ciudad no es una causa de la violencia, más todavía si vemos que las ciudades más grandes dentro de nuestros países no son las más violentas.

Esta constatación es importante porque durante mucho tiempo nos hicieron pensar o creer que la migración campesina iba a ser el fin de la ciudad, razón por la cual era imprescindible formular políticas públicas para contener esos procesos; mucho más si invadían las urbes, si se construían verdaderos cinturones que presionaban las ciudades. Al cabo de 50 años, las mismas organizaciones internacionales que nos mostraron la irracionalidad de la migración hoy plantean que la ciudad no es un problema sino una solución. Mucho más evidente la afirmación si en las ciudades se multiplican empleos, las mujeres se hacen públicas y la pobreza por salario y necesidades básicas insatisfechas es mucho menor que en el campo.

Una afirmación como la señalada sirve para decir que no caigamos nuevamente –sin beneficio de inventario– en aquello que nos dijeron, de creer que deteniendo las características fundamentales de la ciudad –porque son una causa– vamos a lograr reducir las tasas de violencia; o adcentando el espacio público mediante la “prevención situacional” o las lógicas inscritas en las “ventanas rotas”, la violencia será controlada.

También hay que tener mucho cuidado con medir la violencia a partir de las tasas de homicidios porque, por medio de la misma, se estigmatiza territorios y poblaciones así como se invisibilizan otras violencias. Las tasas de homicidios nos muestran, por ejemplo, en el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que los países de menor desarrollo relativo tienen las tasas más altas de homicidio, aunque sean los países desarrollados los que tengan las tasas más altas de homicidios. Incluso hay más fallecimientos por suicidios que por homicidios.

Con estos datos se estigmatizan como países violentos a los países de menor desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos, en sus estudios e informes, colocan a América Latina como el continente más violento del mundo. También señalan que los jóvenes varones son los victimarios y víctimas centrales; más si provienen de hogares pobres y desestructurados. ¿Qué se logra

con estas afirmaciones? Primero, muy poco en el conocimiento. Segundo, la estigmatización de los países bárbaros y poco civilizados, así como de los jóvenes. Tercero, invisibilizar ciertas violencias como las de género o las de mayor connotación social. Y cuarto, que los mismos organismos internacionales que dicen que se debe actuar sobre las causas del desempleo y la polarización después recomiendan a sus funcionarios o connacionales no visitar los países más violentos con lo cual se genera un ambiente negativo para el turismo internacional. ¡Qué política más contradictoria! Es más, hoy en día con la globalización de la información, las tasas de homicidios sirven para construir los *rankings* de los lugares donde se debe invertir, que –paradójicamente– son justamente los menos violentos, tal como lo hace la revista *América economía*. De esta manera, la inversión externa no va a aquellos lugares donde más se necesita para reducir la violencia.

Entonces, ¿no sería más correcto –si queremos disminuir la violencia– privilegiar aquellos lugares donde existen mayores tasas de homicidio para canalizar la inversión hacia esos lugares? Con eso se lograría más empleo y mejores condiciones de vida. Por ende, hay que plantear a la Cooperación Internacional que empiecen a repensar y replantear las políticas que nos plantean y lo hagan desde los propios indicadores que usan. No se puede desconocer que la violencia crece y se internacionaliza, por lo cual iniciativas como las de este seminario, impulsadas por las entidades organizadoras de este evento, que tienden a discutir con los actores locales y a impulsar redes horizontales son muy útiles; más ahora que el delito se internacionaliza, lo que requiere enfrentarlo internacionalmente.

Si el delito se internacionaliza, si las ciudades forman una red urbana global, si la economía ilícita se despliega mundialmente, las políticas que se deben plantear tienen que ir en esa línea. Y para eso tenemos que construir redes e instituciones; hay que realizar estudios comparativos, hay que intercambiar experiencias, hay que diseñar políticas internacionales.

Por eso, más que clausurar esta reunión, quiero, a nombre del Alcalde y de la ciudad de Quito, que sigamos en esta gran apertura para incorporarnos en este importante proceso de integración.

Muchas gracias.

Discurso de Clausura

Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión

Joan Saura i Laporta*

Durante estos dos días se han debatido aspectos cruciales en torno a las políticas urbanas como mecanismos de integración y armonización de los ciudadanos y ciudadanas en el entorno urbano. La interacción entre espacio urbano y seguridad, convivencia y salubridad ha sido una constante a lo largo de la historia. Podemos citar algunos ejemplos como las murallas defensivas, las cuales facilitaban a la vez el control de sus habitantes; el planeamiento urbano de Haussmann en la París del siglo XIX basado en calles anchas para evitar los motines; la configuración del nuevo ensanche de Barcelona por Ildefons Cerdà en busca de la reducción de la mortalidad causada por las insalubres calles sin ventilación y promoviendo la paz social a través de la arquitectura residencial;¹ hasta el protagonismo que toma en el siglo XX el diseño de las ciudades para crear un retorno del espacio público como lugar de encuentro fomentando el intercambio comercial, lúdico y social.

En algunos países, una sola ciudad concentra el 20% ó 30% del total de la población y más de 500 millones de personas viven en las 36 mayo-

* Consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya

1 Cerdà también pretendía alcanzar la “paz social” dotando las viviendas del *hixample* de una pequeña huerta donde los obreros pudieran distraerse. Con la huerta dispondrían de hortalizas frescas que les compensaría por los bajos sueldos, y al mismo tiempo se evitaría que frecuentasen ambientes obreros revolucionarios.

res metrópolis del mundo. La población en el siglo XXI es y será cada vez más urbana. El ámbito urbano tiene que ser, por tanto, una de las prioridades a la hora de planificar los servicios públicos para conseguir que la mayoría de la población mundial, que ya es urbana, tenga sus necesidades básicas satisfechas y donde se garantice y proteja el libre ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la persona.

El Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, consciente de las problemáticas específicas que generan las ciudades, promueve la transversalidad de todas las instituciones que trabajan en el espacio urbano para coordinar la implementación de políticas públicas de seguridad, para sumar esfuerzos en la detección de las disfunciones o de nuevas necesidades, y para que las distintas percepciones y necesidades en los temas de seguridad sean discutidas abiertamente y en común por todas las instituciones y asociaciones ciudadanas.

En este sentido, las líneas maestras que marcan la estrategia de seguridad del departamento que dirijo están trazadas por tres ejes prioritarios: a) la inclusión de las políticas públicas de seguridad dentro del ámbito de las políticas sociales; b) el nuevo impulso del modelo de seguridad que queremos para Cataluña; y c) promover la complicitad, la participación ciudadana y el fomento de la corresponsabilidad con el resto de administraciones.

Las acciones encaminadas a la ejecución del primer eje se centran en aquellas actuaciones específicas dirigidas a la protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, así como en la detección, prevención y gestión de las principales situaciones de riesgo, que incluyen ámbitos como la lucha contra la violencia de género, la prevención y la educación viaria o la lucha contra los accidentes laborales.

Como segundo eje estratégico, queremos ofrecer un servicio público de calidad basado en la proximidad, la responsabilidad y la eficiencia. Como ejemplos del nuevo modelo de seguridad citaré la carta de servicios tanto de la Policía como de los Bomberos, para asegurar los compromisos de calidad y de servicio ante toda la población, así como la modernización, innovación tecnológica y mejora de la coordinación entre to-

dos los cuerpos de seguridad, ya sea Policía, protección civil, ambulancias o el servicio meteorológico.

Como tercer eje, la prioridad de actuación se centra en conseguir la complicidad y la participación ciudadana, el consenso y la corresponsabilidad de todas las instituciones en la elaboración de las políticas públicas de seguridad.

Nosotros creemos que mejorando la seguridad mejoramos el bienestar del ciudadano y que, a mayor bienestar social, la convivencia es más pacífica, se reducen los problemas y el ejercicio de los derechos y libertades es más un elemento de cohesión que de separación. En este sentido, la seguridad la entendemos como una función global, que no solamente es competencia de los cuerpos de seguridad y de la justicia, sino que también tiene que involucrar a toda la comunidad. Para su consecución, es preciso sustentar las políticas públicas de seguridad en igualdad, mediación, profesionalidad, diálogo y comunicación.

Como ejemplo de estas políticas de debate abierto entre todos los profesionales de la seguridad, los agentes económicos y sociales así como del tejido asociativo ciudadano, destacaría el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona, que celebró su sesión anual el pasado 12 de junio en la capital catalana. Este consejo reúne a los máximos responsables del Departamento de Interior del Gobierno de Cataluña, del Ayuntamiento o del Estado central, altos representantes del estamento judicial, fiscal y del Colegio de Abogados, los jefes de los diversos cuerpos de Policía que tienen competencias en Barcelona, los representantes de los gremios y asociaciones profesionales y comerciales, asociaciones de vecinos, organizaciones sindicales y dirigentes de los partidos políticos municipales, entre otros.

Es en una misma mesa donde se goza de la oportunidad de escuchar, de forma transparente, la opinión de los diversos agentes sociales, se conoce de primera mano la evolución de la delincuencia y el estado de percepción de la seguridad entre la ciudadanía, se analizan las políticas de coordinación entre los cuerpos policiales y los servicios sociales o de medioambiente, el grado de penetración y de proximidad de la Policía con el tejido asociativo local. El resultado de esa interrelación sirve para evaluar el grado de convivencia y de tranquilidad ciudadana.

Las oportunidades de lograr el consenso entre todos los actores sociales no se ciñen exclusivamente a Barcelona, sino que también abarcan a todo el territorio catalán. Con este fin, se ha creado el Consejo de Seguridad de Cataluña, que pretende ser un espacio deliberativo, de interlocución y de democracia participativa para incorporar a la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas de seguridad.

En resumen, diría que la finalidad que persiguen las políticas de seguridad del gobierno de Cataluña están basadas en: 1) garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de todo ciudadano y ciudadana como base de una convivencia pacífica y democrática, y 2) prevenir y minimizar las situaciones de riesgo y asegurar la ágil gestión de las emergencias.

El incremento en el flujo de intercambios comerciales como resultado de la globalización de la economía ocasiona, o puede ocasionar, un aumento de las cifras de delitos o incluso la aparición de nuevas conductas delictivas a nivel local. Es, en este sentido, que cobran todavía más importancia las acciones preventivas y de coordinación entre todas las instituciones que trabajan en una misma ciudad y anticiparse, en la medida de lo posible, al surgimiento o al enquistamiento de conductas nocivas que alteren la normal convivencia de los residentes.

El desplazamiento de personas del campo a la ciudad, de un país a otro, o de un continente a otro en búsqueda de mejores oportunidades laborales o económicas puede tener ventajas económicas tanto en la zona o país de origen como en el de destino. Pero no debemos olvidar que las migraciones masivas y la concentración de esos nuevos residentes en áreas muy concretas de las ciudades conllevan sentimientos de desarraigo y de exclusión social que pueden desembocar en la marginalidad.

Y es en este campo de la marginalidad donde las instituciones locales tienen el protagonismo en el liderazgo de las políticas de integración colectiva y de creación de medidas de confianza que unan y solidaricen la comunidad.

Los actores locales juegan un privilegiado papel en la consecución de los mecanismos y en el éxito de las estrategias para reducir y eliminar las barreras de la marginación, así como también en la precoz detección y

ayuda de aquellas personas que, por diversas causas, padecen o pueden padecer una mayor vulnerabilidad en temas de seguridad.

Para terminar, quisiera animar a los organizadores de esta conferencia internacional a seguir por el camino de la promoción de encuentros multidisciplinares de discusión y de debate de las políticas urbanas que logren unas ciudades más habitables y más justas socialmente.

Muchas gracias.

Introducción

Sociedad, ciudad y gobierno: trípode de la convivencia ciudadana

Fernando Carrión M.*

Grace Benalcázar Z.**

En América Latina el patrón de urbanización vive un franco y profundo proceso de transformación. Hasta la década de los años ochenta, la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica bajo una tendencia exógena y centrífuga (periferización y metropolización); pero desde este momento se vive una mutación caracterizada de endógena y centrípeta, pero en un contexto de mundialización que conduce a una urbanización caracterizada como *introspección cosmopolita* (Carrión, 2002); es decir, de regreso a la ciudad construida en medio de la globalización.

Esta nueva condición de la urbanización en América Latina produce un cambio importante en el concepto de ciudad: se pasa de *ciudad frontera* nacida en el contexto de la primera modernidad, al de *ciudad en red* propio de la posmodernidad, en la que mucho tienen que ver los procesos concurrentes de globalización, reforma del Estado y de transición demográfica, que configuran una nueva coyuntura urbana.

* Concejal del Municipio de Quito. Editorialista diario *Hoy* y Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador.

** Secretaria General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos OLACCHI y Académica de la Universidad San Francisco de Quito.

Globalización y localización

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica que produce, paradójicamente, una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos a nivel local (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de lugares estratégicos –las ciudades– para proyectarse de manera ubicua por el territorio planetario (Sassen, 1997). Sin embargo, lo local solo tiene viabilidad en un número reducido de sitios y de acuerdo con el lugar que tengan dentro del sistema urbano global; es decir que la condición estratégica de las ciudades depende del posicionamiento venido de la conectividad y la competitividad.¹

Este proceso de transformación introduce cambios notables, al menos, en los siguientes aspectos que tienen que ver con el tema que nos ocupa:

Primero, existe una reducción de la distancia por la aproximación relativa de los territorios distantes y la modificación de la geografía planetaria, fenómenos que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner, 1995) y, en términos metodológicos, a un cambio en los conceptos del desarrollo urbano vinculados con la accesibilidad, centralidad, velocidad y al paso de su consideración físico-espacial a una mucho más comprensiva e integral (económica, cultural).

Segundo, se aceleran y multiplican las historias en espacios cada vez más distintos y distantes, por lo que la diversidad se convierte en un elemento fundamental de la democracia (el respeto a la heterogeneidad). A partir de este momento, la distinción entre igualdad y equidad se hace ostensible.

1 “El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red” (Randolph, 2000: 28).

Tercero, el espacio principal de socialización de la población se traslada de la ciudad (ágora, polis) y la escuela a las nuevas tecnologías de la comunicación y a los modernos medios de comunicación.

La transición demográfica

América Latina vive un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades que se manifiesta en un universo urbano caracterizado por cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes y 28 urbes con una población que supera el millón. Esto significa que hay 32 áreas metropolitanas, convertidas en las plataformas a partir de las cuales la globalización se sustenta y desarrolla.

La creciente concentración de población en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas generales de urbanización (Villa, 1994). En 1950, el 41% de la población vivía en ciudades y en el año 2000 se estimó en el 75% (Lattes, 2002: 50). En medio siglo casi se duplica el porcentaje de la población urbana, la población mayoritaria de la región tiene a la ciudad como su modo de vida y se convierte en el continente con mayor porcentaje de población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que en otras latitudes.

Como consecuencia del proceso anterior, la tasa de urbanización se reduce desde 1950 cuando de 4,6 pasó a 4,2 en 1960; a 3,7 en 1970; a 3,2 en 1980; a 2,6 en 1990 y a 2,3 en 2000 (Hábitat, 1986) y se prevé que en 2030 se ubique en alrededor del 1%. Este fenómeno se produce por el descenso de las tasas de migración campo ciudad y del crecimiento vegetativo de la población urbana y rural.

Con estas cifras se puede afirmar que en Latinoamérica se cerró el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abrió un inédito proceso de distribución territorial de la población, donde se destacan dos de sus expresiones más relevantes:

- Un redireccionamiento de los flujos poblacionales desde los lugares históricos de la urbanización hacia territorios periurbanos de las gran-

des ciudades y hacia ciertos lugares dinámicos de las economías nacionales vinculados a los bloques regionales en emergencia.

- La apertura de la migración internacional, convertida en un componente fundamental del proceso de globalización para América Latina, en tanto se puede afirmar que es la forma de inserción de las ciudades de la pobreza al proceso de globalización, pero se trata de una inserción asimétrica pues se vinculan al proceso solo una parte de las ciudades, añadiendo un nuevo elemento a la segregación urbana, esta vez, de carácter interurbano.

Del escenario de esta nueva “coyuntura urbana” surgen desafíos y potencialidades que deben ser conocidas y adoptadas dentro de las políticas urbanas. Por ejemplo, que la ciudad es menos un problema y más una solución: las demandas sociales ahora son menores en lo cuantitativo (más agua) pero mayores en lo cualitativo (mejor agua). La conformación de “comunidades translocales” nos lleva a preguntar: ¿cómo pensar las ciudades de hoy que no solo que están dispersas en el territorio sino que están en otros países e, incluso, en otros continentes?

Pero también desafíos, entre otros, respecto a los modelos de gestión de los servicios cuando estos se han diversificado (Internet, agua potable) y se han integrado entre ellos (energía eléctrica con transporte) y en territorios más amplios (sistemas multinacionales integrados). Relacionados con la producción de espacios públicos cuando se percibe con fuerza lo que Jordi Borja (1994) llama agorafobia o un poder local más fuerte frente al Gobierno nacional pero que es más débil frente a la ciudad porque el mercado se ha hecho fuerte.

Este conjunto de cambios que se viven en las ciudades de la región plantean algunas interrogantes respecto a la seguridad ciudadana y la convivencia de la población; sobre todo porque *la ciudad* tiene la función estratégica de concentrar la organización delictiva y la violencia (se urbanizan), porque existen conflictos urbanos no resueltos (se especializa en un tipo particular de violencia) y porque se convierte en plataforma de esta avanzada global del crimen (nodo).

En dicho marco se identifican dos tendencias que caracterizan a la región desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado: la significativa disminución de la tasa de urbanización a prácticamente la mitad² y, en contrapartida, la duplicación de la violencia urbana en el mismo período.³ Sin duda que estos indicadores —entre otros— nos deben llevar a estudiar, analizar y reflexionar sobre los vínculos riesgo-violencia-ciudad-seguridad.

En los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los componentes más importantes de la ciudad latinoamericana, no solo porque el temor se convierte en el imaginario urbano más significativo sino también porque la violencia objetiva hace presencia con mucha fuerza en las ciudades de la región. Lo uno y lo otro cambian el paisaje urbano, fragmentan la organización del territorio, las ciudades de ciudadanos dan paso a la foraneidad y las políticas urbanas se securitizan, con lo cual se entra en un círculo vicioso o en una lógica de causación circular, donde cada hecho genera menor convivencia y más violencia.

A la violencia objetiva se debe añadir la violencia subjetiva (el miedo, el temor, la percepción de inseguridad). Hoy en día el imaginario del miedo se ha convertido en uno de los elementos principales que definen las prácticas conductuales de la población urbana. Además el riesgo y el temor se han convertido en factores limitantes de la libertad y del debilitamiento del sentido de ciudadanía, en tanto se ha posicionado con fuerza el sentido del miedo al otro. Una problemática de estas dimensiones debe llevar a pensar en el tipo de seguridad que se debe construir, a quién debe estar dirigida y cuáles deben ser los actores privilegiados.

De esta manera, a los problemas tradicionales de la ciudad latinoamericana se han sumado estos del temor, la convivencia y la violencia. En unos casos de forma autónoma y en otros asociados, por ejemplo, a la

2 América Latina tuvo en 1950 una tasa de urbanización de 4,6 y en 2000 de 2,3 (Hábitat, 1986).

3 “En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo” (Kliksberg, 2008).

búsqueda de la localización de la población, del acceso a los servicios, del desempleo o de la informalidad, entre otros.⁴

El marco histórico del momento está signado por el impacto que tiene la crisis económica en los distintos planos del convivir ciudadano, que –para el caso que nos convoca– tiende a redefinir los componentes de la ecuación: ciudad/inseguridad y sus relaciones. Así, por un lado, en la ciudad se siente su peso en algunos de los sectores clave del desarrollo urbano como son –por ejemplo– el inmobiliario y el empleo, y por otro, en la propia violencia se percibe cambios cualitativos y cuantitativos.

Por esta razón, la Alcaldía de Quito, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Centro Internacional de Formación de las Autoridades y Agentes Locales (CIFAL) de Barcelona, con el apoyo de la empresa Veolia Environment y Proactiva Medio Ambiente organizaron el 27 y 28 de junio de 2008 en Quito la conferencia internacional denominada *Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión*. En el evento se trataba de poner en cuestión, debate y discusión los desafíos de cómo construir políticas integrales de ciudad que permitan mejorar la convivencia inter-ciudadana para reducir los intolerables índices de violencia existentes.

En esta ocasión y con el ánimo de generar un mayor impacto a través de la socialización de los resultados de los debates desarrollados en la mencionada conferencia, se pone a consideración de la audiencia especializada –académicos, técnicos, funcionarios y estudiantes– los resultados, con la finalidad de impulsar el necesario intercambio de experiencias y de conocimientos para promover un análisis más certero en las políticas de reducción de la violencia.

Este libro, a la manera de una memoria del evento, ha organizado las ponencias presentadas bajo una lógica de exposición que cuenta con

4 Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia, según información de Echeverri (1994), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por \$ 1.250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi \$ 100 en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

una presentación de intervenciones protocolares y cuatro secciones. Las intervenciones protocolares agrupan una serie de percepciones de instituciones y actores involucrados en la temática central que permite otear el horizonte y contextualizar los servicios urbanos y la inclusión en el marco de las políticas urbanas integrales en América Latina; una primera sección dedicada a la temática de la gestión urbana y la convivencia, que busca mostrar cómo las políticas urbanas pueden procesar los conflictos de la ciudad para potenciar las relaciones ciudadanas; una segunda que pretende entender al espacio público como una arena constructora de integración social que genera respeto al otro (otredad); una tercera sección dedicada a los temas de la provisión de los servicios y de accesibilidad a la ciudad como forma de construcción de la base material de la convivencia; y la cuarta vinculada al riesgo que nace de la diferenciación y la exclusión social como elemento de la violencia.

El marco institucional del encuentro

En este contexto es Carlos Lopes, Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director de UNITAR-Suiza, quien describe el punto de confluencia entre UNITAR (con el Programa Local de Desarrollo para fortalecer la gobernabilidad local y las acciones para el cumplimiento de los objetivos del milenio), CIFAL (mediante la Red Convival sobre Políticas Urbanas Integrales y convivencia en las ciudades de América Latina), la FLACSO, sede Ecuador (a través del Programa de Estudios de la Ciudad) y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). Y no es casual que ello ocurra debido a la dinámica que la violencia tiene: creciente internacionalización sobre la base de espacios translocales. En dicho marco surge la propuesta de creación de la Red Convival de orden temático y funcional cuya actuación busca ser el resultado de las investigaciones generadas a la luz de elementos de comprensión, identificados por UNITAR, que permita adaptar las decisiones de la Red a cada orden local, facilitando la mejora de la calidad de vida en las ciudades de la región.

De forma inmediata a la visión planteada por UNITAR se suma, para enriquecer el análisis, la perspectiva de CIFAL-Barcelona a través de su director Carlos González, con planteamientos que permiten identificar al proceso de urbanización masiva como un factor determinante en la transformación de las formas de vida, el cambio en las relaciones sociales-económicas y los nuevos riesgos y conflictos como amenaza a la cotidianidad en las ciudades. Por lo que la atención debe centrarse en el análisis de la disminución del conflicto y en las acciones que los gobiernos locales deben realizar para el cumplimiento de este objetivo; con el propósito de que la ciudad goce de los beneficios de un buen orden, una buena red de servicios públicos y el fortalecimiento de la participación ciudadana en contraposición a las fuerzas del mercado

En este sentido, se centra el planteamiento en la identificación de algunos factores determinantes para lograr una ciudad viva, como pueden ser: la participación activa de los ciudadanos que permita fortalecer el sentimiento de pertenencia; y, por ende, de seguridad, la generación de mecanismos de mediación que potencien la coexistencia pacífica de diversos grupos en el espacio público y la garantía del acceso a los servicios públicos en especial a la seguridad y a la justicia.

Desde Veolia Environnement, S. E. Joachim Bitterlich (Jefe de asuntos internacionales, Veolia Environnement) plantea una serie de interrogantes en torno al cuestionamiento de la ciudadanía, en contextos carentes de servicios básicos eficientes y de la exclusión social como activadores de violencia, dinámicas a través de las cuales se busca una respuesta mediante la identificación de las buenas prácticas del urbanismo sostenible y del análisis de las directrices de acceso a los servicios esenciales. Para lo cual, a través del Observatorio de los Modos de Vida Urbanos, se han identificado las preocupaciones de las poblaciones del mundo con el propósito de encontrar respuestas a sus necesidades. Dentro de esta perspectiva se puntualiza, como factor fundamental para mejorar los servicios públicos, la cooperación público-privada, lejana a una lógica de privatización, se propone como exitosa la delegación de la gestión del servicio al sector privado y la conservación en el ámbito público del control de la operación y la propiedad de la infraestructura.

Es decir, para Veolia Environnement y Proactiva Medio Ambiente, sí se considera que la gestión eficiente de los servicios públicos contribuye a mejorar las ciudades y a favorecer la sinergia entre lo público y lo privado, repercutiendo en el mayor acceso a los servicios urbanos.

La Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su alcalde Paco Moncayo (2000-2008) cierra esta reflexión introductoria enfatizando la importancia de alcanzar los Objetivos del Milenio desde las ciudades, en el marco de la incidencia del incremento de la urbanización en las dinámicas sociales y de las ventajas de la alianza público-privado como determinante de la gestión de los gobiernos locales. En esta perspectiva se destaca la confluencia transversal de instituciones y se señala el ejemplo creador que viene realizando CIFAL y UNITAR en la región.

Gestión urbana integral y convivencia

Nunca como ahora el delito opera a escala mundial y nunca como ahora las ciudades se han convertido en los nodos privilegiados de un poder económico y político mafioso. Con el paso de la violencia tradicional a la moderna que se produce desde mediados de los años ochenta del siglo pasado (Carrión, 2009), la organización del delito y la violencia han dejado de ser un hecho marginal a la economía y a la política. De esta manera la violencia –en la hora actual– se ha convertido en una problemática fundamental para la comprensión de la ciudad, la economía⁵ y la política;⁶ así como de la medición de la calidad de vida de los habitantes.⁷

5 El BID mostró en un estudio que para el año 2000 el costo de la violencia le significó a la región la pérdida del 14,2% del PIB. Esto es, \$ 168 mil millones. (Londoño y otros, 2003).

6 El descrédito de la justicia y la policía van de la mano de la impunidad, de la ineficiencia de las políticas y de la infiltración que hace el crimen de las instituciones. Pero también hay que señalar la presencia de estas organizaciones en las instituciones más representativas de la democracia como los sistemas parlamentarios, los medios de comunicación y los órganos de gobierno.

7 El temor se ha convertido en el imaginario urbano más importante a la hora de la organización de la ciudad y del comportamiento de la población. Y no se diga, la existencia de un promedio anual de más de 150 mil homicidios por año.

El abordaje de esta dimensión de la problemática debe tener en cuenta los escenarios mundiales y urbanos, que son los espacios de expresión principal de las violencias. Un primer elemento a considerarse en este contexto debe ser el cambio del punto de vista de la seguridad, dado que se producen dos modificaciones importantes: por un lado, con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, se desplaza la seguridad, de la seguridad pública (defensa del orden público estatal frente a enemigos internos) hacia la seguridad ciudadana (convivencia ciudadana y respecto a las garantías civiles). Y por otro, este desplazamiento conduce a un proceso de reconstrucción de la gestión pública de la seguridad, sustentada en una pluralidad de actores (municipios, privados) y en múltiples procesos que terminan por configurar una política pretendidamente integral gracias a la fusión de las políticas urbanas con las políticas de seguridad.

Pero también porque gana terreno, dentro de las políticas de seguridad ciudadana, la estrategia de prevención como una propuesta externa y anterior (*ex ante*) al hecho delictivo, la que requiere de la universalización en tres dimensiones: local-global, intersectorial y pluri-institucional; conformando un sistema donde el conjunto de los actores nacionales e internacionales deben estar articulados. En este marco se aborda la importancia de la participación social dentro de lo que implica la predisposición de escuchar el uno al otro, considerando el interés por conocer la intención que motiva el fortalecimiento de las relaciones sociales (capital social).

En esta perspectiva se presentan, en el primer capítulo, trabajos que buscan relacionar lo internacional y lo local, en el entendido que el delito vive una fase de globalización que requiere de lugares estratégicos —las ciudades— para actuar y proyectarse: lo local. Pero también en la necesidad de enfrentar esta nueva lógica del delito en los mismos escenarios en los que se despliega: global-local.

Un acercamiento capaz de caracterizar las ciudades a través de una tipología y reflexión nacida de los obstáculos que surgen en el proceso de diseño y formulación de políticas de seguridad en los gobiernos locales lo encontramos en los textos de Jordi Borja, Antanas Mockus y Diego Carrión, contenidos en el primer capítulo de esta publicación.

Helena Rovner expuso un estudio delegado a Ipsos Internacional por Veolia Environnement y Proactiva Medio Ambiente cuyos resultados de la encuesta de opinión pública, aplicada por el Observatorio de los Modos de Vida Urbanos, reflejan los impactos producidos por la ciudad en la vida de la gente y el tipo de vida que tiene la población en las ciudades; identificando los sentimientos de confianza y apego de los ciudadanos a las ciudades sobre el presente y futuro de la misma. Los resultados del análisis de los elementos relacionados con la calidad de vida anuncian que los ciudadanos reclaman, de la ciudad, la mejora del costo de vida, la seguridad, el medioambiente y el transporte. A la vez que se establece una tipología de ciudades clasificándolas en: prácticas y culturales, del buen vivir, festivas, de dinamismo económico, neutras y del temor; conduciendo los resultados a delinear lo que puede ser considerada una ciudad ideal capaz de agrupar diversión, movilidad, limpieza, arquitectura, oferta cultural, dinamismo económico, facilidades para conocer gente y diversidad de población. Llegando a la conclusión que la ciudad demanda un balance entre el tiempo productivo y el tiempo para estar con uno.

Gustavo Beliz, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destaca el principio de convivencia y la importancia de los gobiernos locales como actores de la formulación de políticas de seguridad ciudadana. Plantea que cuando se trata de abordar el principio de convivencia, éste es visto como algo más amplio que la seguridad ciudadana y se lo vincula con el desafío de la gestión integral de políticas en esta materia; para lo cual se considera necesario focalizar el concepto de ciudad, definirla bien, dado que no basta con que un territorio sea considerado urbano para ser calificado como ciudad. Beliz identifica cinco obstáculos que surgen cuando se trata de gestionar políticas de seguridad ciudadana: 1) el crimen está organizado y el Estado no lo está para enfrentarlo. 2) Las leyes que se sancionan no se cumplen. 3) La privatización *de facto* de las políticas de seguridad ciudadana. 4) La falsa opción entre las políticas de control y de prevención de la violencia. 5) La corrupción.

Jordi Borja, Director del Programa de Posgrado de Gestión de la Ciudad, Universitat Oberta de Catalunya, a través de un análisis de la

Gobernabilidad y los Nuevos Territorios reflexiona respecto al desgobierno metropolitano, puntualizando que la urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad y tampoco solo al progreso de la ciudadanía. En este sentido, se plantea la necesidad de políticas públicas potentes y concertadas, planes estratégicos, infraestructura y planteamientos urbanísticos favorables a la cohesión social; se trata de “inventar” formas de gobierno democrático para los nuevos territorios urbanos. En este marco, Borja delinea estrategias urbanas desde diversas entradas de análisis: la infraestructura de comunicación y construcción de territorio metropolitano, las áreas de nueva centralidad, las políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial, la ciudad del conocimiento y la nueva economía, los corredores ecológicos, los centros y barrios históricos, los corredores culturales y áreas de oportunidad. Caminos a través de los cuales se redescubre a las redes de transporte como ordenadoras del desarrollo de una región metropolitana, se identifica los objetivos de las nuevas áreas de centralidad en las conurbaciones metropolitanas, se analiza las implicaciones de los actuales desarrollos urbanos en las ciudades-regiones metropolitanas, se describe la nueva economía como resultado de la internacionalización de la actividad económica y de la difusión de las nuevas tecnologías de la comunicación, y se conceptualiza la base del urbanismo de la ciudad metropolitana junto a los valores que reinan en la población que la conforman. A modo de reflexión final, Borja propone generar una política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía identificando como condición fundamental, para este propósito, que los derechos ciudadanos sean realmente efectivos.

Desde un enfoque local *Antanas Mockus*, ex alcalde de Bogotá, reconstruye su escenario de gestión enfatizando la preocupación por el incremento de la tasa de homicidio y centra su propuesta en el interés por disminuir los crímenes mediante la reconstrucción de la regulación legal, la autorregulación y la regulación cultural para mejorar el ejercicio de la ciudadanía. Plantea la ciudadanía como un proceso de construcción y conduce la reflexión a la descripción de los aspectos que movilizan al ser humano; siendo *los motivos* (intereses, razones y emociones) y *las reglas* (ley, moral, cultura) factores fundamentales a considerar en la

construcción de ciudadanía. Expone *la emoción* en relación con *la seguridad* y conduce la reflexión hacia la identificación del miedo razón por la cual enfatiza que durante su Alcaldía se habló poco de seguridad y más de legalidad y ciudadanía, recalcando la importancia de tratar al otro como ciudadano para volverlo ciudadano. Centraliza el tema de la eficacia en el respeto a la *Constitución* y a las leyes dado que el Estado no puede bajarse a hacer terror para combatir el terrorismo.

Desde la Dirección de Planificación Territorial del MDMQ, **Diego Carrión** realiza una breve visión de la planificación de la gestión integral municipal desde 2000. Recorrido que identifica procesos de planificación estratégica, planificación operacional y planificación sectorial manifestados en el Plan Equinoccio Siglo XXI, el Plan Bicentenario y los Planes Maestros y Sectoriales, respectivamente. Planificación que marca una diferencia con el resto de ciudades del país. En este sentido, explica D. Carrión, es a través del Plan Estratégico que se define un conjunto de políticas para la gestión del desarrollo desde una perspectiva democrática, lo que implica pensar la planificación para el desarrollo con sentido estratégico y con la coparticipación público-privada. Políticas que se expresan en la creación de un sistema de gestión municipal concretado en proyectos y programas de: reubicación de los vendedores ambulantes, implantación del sistema de gestión participativa y de rendición de cuentas, mejoramiento de la calidad de vida en los barrios populares, incorporación de una perspectiva de inclusión y género, incremento de áreas verdes, recuperación de barrios tradicionales, ampliación de la red de alcantarillado, incremento de la actividad cultural, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción. Informe que conduce a reflexiones finales en torno a la importancia de la construcción de sociedades más justas y ciudades eficientes, considerando la necesidad de diseñar un sistema estructurado de participación para el ejercicio democrático en los procesos de toma de decisiones con la perspectiva de crear una ciudad del diálogo y la palabra.

Espacio público, cultura ciudadana y convivencia

Como la ciudad concentra un grupo poblacional grande, denso y heterogéneo (Wirth, 1988) requiere de espacios de encuentro y contacto, tangibles (plazas) o intangibles (imaginarios), que permitan reconstruir la unidad en la diversidad (la ciudad) y definir la ciudadanía (democracia). Esos lugares son los espacios públicos, los cuales son un componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad.

El espacio público es uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía porque permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad, a la inclusión y a la polis. Este derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro, porque no solo se necesita un espacio donde encontrarse, sino un espacio donde construir tolerancia. Es una pedagogía de la alteridad nacida del aprendizaje a convivir con otros de manera pacífica y tolerante. En el espacio público deben coincidir las múltiples voces, manifestaciones y expresiones de la ciudad —porque solo es posible encontrar la heterogeneidad de la urbe en el espacio público— y hacerlo armónicamente en un ámbito de tolerancia y respeto. Pero, además, se requiere de una institucionalidad y políticas (urbanas, sociales) que procesen las diferencias y construyan la integración en ese contexto. Por eso, más ciudad es aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto de la población, es decir, aquella que tiene buenos espacios públicos. De allí que no se trata de mejorar el espacio público sino de construir uno nuevo, en el marco de un nuevo urbanismo.

Desde esta premisa salta a la vista la necesidad de contar con métodos y políticas eficaces para el desarrollo urbano innovador, de tal manera de que se intervenga desde una perspectiva incluyente, de alta calidad estética y que cuente con la posibilidad de potenciar los universos simbólicos que son portadores sus ciudadanos. Hay que diseñar proyectos de transformación urbana para afrontar los problemas locales en materia de convivencia, surgidos del conocimiento de los procesos particulares ocurridos en las ciudades de la región.

Para ello, esta sección se inicia en materia de Gestión de los Espacios Públicos con un trabajo de **Fernando Carrión**, Concejal del Municipio de Quito y Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador. El trabajo aborda el tema de la Violencia Urbana a partir de la identificación de algunos puntos centrales: la relación entre la ciudad y la violencia, la causalidad de la ciudad en la violencia, la relación violencia-conflicto, el impacto de la violencia en la ciudad. Puntos de análisis que conducen la reflexión hacia el estudio del impacto de la concentración de la heterogeneidad como base para la generación de conflictos, considerando que la ciudad per se está vinculada a una conflictividad propia. Aspectos que precisan establecer la diferencia entre conflicto y violencia; así, F. Carrión describe el conflicto como la relación entre personas desiguales y la violencia la expone como resultado de una relación social de conflicto que termina desbordando la institucionalidad social y la institucionalidad pública. La ausencia de una clara identificación, diferenciación y gestión de estos aspectos ha llevado a varios equívocos, uno de ellos manifiesto en el desinterés de las políticas urbanas provocando el descuido en la administración del espacio público donde lo mínimo termina siendo el origen de un caos. Reflexión que conducirá el análisis al impacto que provoca la violencia en la ciudad identificando tres modificaciones temporales y espaciales: el incremento del tiempo de uso de la ciudad, la reducción del espacio público, la pérdida del sentido de ciudad-ciudadanía. Lo que evidencia cambios profundos de la ciudad a partir de lo que significa la violencia. Finalmente se abordan reflexiones en torno a algunas interrogantes: ¿existe una violencia típicamente urbana? ¿De existir una violencia urbana, cómo debe ser tratada? ¿Cómo se expresa la violencia según el espacio en el que se manifiesta, sea este público o privado? Por lo que la propuesta consiste en crear una política de intervención en el marco de una política de prevención como parte de las políticas de planificación.

Hélène Rivière d'Arc, CNRS-CREDAL/Francia, comienza su planteamiento con el análisis de los cambios sociales y, a partir de ellos, delinea el rol de la gestión urbana desde la perspectiva de las transformaciones de las construcciones urbanas antiguas en el contexto de los cambios

producidos en algunas grandes ciudades de Europa y América Latina. Un repaso por la historia de la configuración de los centros de las ciudades y su conceptualización nos conduce hacia la explicación del origen y descripción de las políticas urbanas centradas en la revitalización, regeneración y recuperación de los espacios construidos como centros de las ciudades. Utilización y dominio de estos nuevos conceptos, aspectos o instrumentos de urbanismo que, para H. Rivière d'Arc, implica suponer que los poderes públicos están en la posibilidad de ejercer una regulación sobre el espacio que visibilice en los centros de las ciudades, las calidades patrimoniales y de interrelaciones sociales múltiples, acumuladas y sedimentadas por la historia. De esta manera, H. Rivière d'Arc plantea la necesidad de identificar y definir los roles del espacio antiguo construido y del centro urbano en el marco de las nuevas configuraciones sociales.

En materia de cultura ciudadana y convivencia, las preguntas giran en torno a ¿cómo controlar los comportamientos en la ciudad sin moralizarlos? ¿Cómo fomentar y controlar las políticas preventivas y participativas sin perder legitimidad gubernamental?

Al respecto, **Andrés Antillano**, investigador de seguridad ciudadana de la Universidad Central de Venezuela, expone la necesidad de relacionar los procesos urbanos con la política y la seguridad. Se identifica a la violencia, al crimen y al miedo como los generadores del fracaso de la articulación de los individuos en la ciudad. Así, para A. Antillano, el problema de la inseguridad se encuentra en una dimensión política y no técnica. Planteamiento que guía su reflexión hacia la descripción de la relación entre la ciudad y la violencia, las fuentes urbanas del delito, la seguridad y la política. Utilizando una doble perspectiva: los efectos políticos de la inseguridad y la dimensión política de las estrategias de seguridad. En su reflexión final propone una ciudad democrática para una política democrática de seguridad.

A este marco de reflexión en torno al espacio público, cultura ciudadana y convivencia se suma la exposición de **Gustavo Rodríguez**, director general de Agua y Drenaje de la Ciudad de México, quien destaca el reto que tiene esta ciudad por el agua potable en un contexto con exce-

so de población cuya demanda incrementa día a día. Para lo cual se plantea, entre otras propuestas, la creación de una política inductiva que favorezca el uso racional del agua potable, su reciclamiento en procesos industriales y unidades habitacionales y el control de las tarifas como uno de los mecanismos para racionalizar el uso.

Acceso a la ciudad, servicios y convivencia

Uno de los temas principales en las ciudades de América Latina tiene que ver con el acceso de los pobres a la ciudad: más de 300 millones de pobres están concentrados en el área urbana de la región, pero muchos de ellos no gozan del derecho pleno a la ciudad. Por eso, durante mucho tiempo se los llamó a estos sectores poblacionales como marginales (al margen), informales o ilegales (fuera de la ley), lo cual mostraba que no tenían acceso a la ciudad. En gran parte esta situación proviene de la relación entre mercado del suelo urbano y vivienda; donde el suelo debe ser habilitado como un soporte central para la vivienda.

El precio del suelo que se realiza en el mercado proviene, entre otros, de la producción de los servicios y equipamientos –habilitación–, de la regulación urbana y de la especulación inmobiliaria; de allí que llame la atención la fuerte incidencia que tiene en el precio final de la vivienda, al extremo que sube más el precio del suelo que el producto total de la vivienda. De allí que no solo se trata de producir más suelo en buenas condiciones, sino que tenga un precio de acuerdo con los costos de su habilitación. Esto hace pensar que la habilitación del suelo urbano es uno de los elementos más importantes en la producción de vivienda y, por tanto, en el acceso a la ciudad.

De allí que densificar con vivienda de interés social en la periferia –para bajar precios– no significa producir ciudad. Construir urbanizaciones cerradas, prácticamente autárquicas, para gente de altos recursos económicos tampoco produce ciudad. La penuria de la vivienda tiene estas dos caras de la misma moneda: la producción de viviendas sin ciudad genera ciudadanos sin ciudad, lo cual deviene en que el derecho a la vi-

vienda es también derecho a la ciudad y que la nueva vivienda genera un nuevo urbanismo. Producir vivienda debe conducir a producir ciudad.

Obviamente que la buena y democrática Gestión de los Servicios Básicos produce ciudadanía, porque otorga el derecho a la ciudad y, por tanto, convivencia; pero no se puede negar la necesidad de absolver, al menos, las siguientes interrogantes: ¿cómo construir una red de infraestructuras de punta que permita, por un lado, producir un ensamble internacional que articule a la ciudad a las ciudades globales y por otro, satisfacer las demandas sociales de la población?, ¿cómo construir una sociedad que impida cualquier forma de exclusión y asegure el acceso a los servicios y equipamientos urbanos? y ¿cómo gestionar los servicios públicos de manera integral y con la participación de todos los actores públicos? Responder estas interrogantes también nos lleva a reflexionar respecto a los modelos de gestión, los costos-tarifas, la accesibilidad e inclusión de la población y las formas de convivencia que conduzcan a la seguridad ciudadana y a una ciudad de derechos.

En ese contexto y desde esa perspectiva, el trabajo desarrollado por la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q) destaca el compromiso con la ciudadanía a través de la oferta de servicios básicos de calidad en el marco de una gestión responsable, como lo expone **Juan Neira Carrasco**, gerente de la EMAAP-Q. Este trabajo implicó la definición de una política tarifaria incluyente, subsidios focalizados, gestión comercial y promoción social efectiva, responsabilidad ambiental y responsabilidad social.

Sin duda que uno de los temas más importantes en la habilitación del suelo y el acceso de la población a la ciudad tiene que ver con la movilidad urbana. La temática conduce al análisis de la búsqueda de respuestas a la relación entre transporte, ciudad y convivencia, de tal manera de asegurar el acceso al sistema integrado de transporte público para todos y lograr la preservación del entorno.

Ricardo Montezuma, de Ciudad Humana, describe la aplicación del proyecto de movilidad en Bogotá destacando la necesidad de crear escenarios de equidad e integración social a través de la construcción de una ciudad segura; en este sentido, se destaca el interés en abordar los problemas

de seguridad y movilidad porque son propios de casi todas las ciudades y reflejan un problema estructural: la inequidad. R. Montezuma resalta el cambio en/de las ciudades como elemento fundamental para superar la crisis; propone los siguientes factores a ser considerados para acelerar los cambios: el fortalecimiento del gobierno municipal como motor de las transformaciones locales, el impulso de las acciones vinculadas a la conectividad y la competitividad entre ciudades, la participación ciudadana y las crisis urbanas. De forma concreta, en el caso de Bogotá, los cambios radicaría en el incremento del sentido de pertenencia, el desarrollo de nueva infraestructura y la aplicación del enfoque de movilidad como un modo de integración de las políticas de ciudad, territorio, transporte y participación ciudadana. Definiendo a la movilidad no como un fin sino como una consecuencia si se implementa cada una de las políticas anotadas.

Marco Carmach, director de Transantiago-Chile, expone la necesidad de entender a las ciudades como plataformas de desarrollo y de competitividad. Interpretando a M. Carmach se puede decir que para ingresar a la lógica de la competitividad se debe conceptualizar al transporte y a las telecomunicaciones como una de las ventajas de las ciudades dado que el transporte estructura y sustenta a las ciudades y su crecimiento, convirtiéndose en un elemento estratégico en términos de competitividad. Según lo explica, dicho enfoque plantea el desafío de integrar competitividad con calidad de vida donde la movilidad, la conectividad, el acceso ciudadano y el servicio coexistan de forma armónica, destacando como esencial el desarrollo con igualdad.

Con el propósito de ampliar esta reflexión introductoria en torno al acceso a la ciudad, los servicios y la convivencia se suman los aportes de los representantes de la empresa Veolia Environment y Proactiva Medio Ambiente, cuyas propuestas fueron expuestas en el seminario y sus síntesis permiten realizar un acercamiento a casos puntuales de aplicación de proyectos en contextos locales.

En el caso de la Ciudad de México, **Otto Granados Roldán** (ex gobernador de Aguascalientes y actualmente profesor de Políticas Públicas, Tecnológico de Monterrey, México) expone tres variables que posibilitan conocer la manera de prestar servicios públicos en la región: el proceso

racional en la toma de decisiones, las implicaciones sociales-económicas-políticas y la armonización de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos-básicos. O. Granados considera la racionalización como un proceso para la toma de decisiones lo que implica enfrentar tres dilemas: la compatibilización de los servicios, el prever que la variable aislada no tenga una repercusión en la convivencia armónica y la administración de la variable política. A lo que se suma la necesidad de considerar las implicaciones económicas, políticas y sociales que pueden llegar a expresarse en una deficiente comprensión de la decisión política tomada, una decisión impopular o en un beneficio integral para la promoción del servicio y sustentabilidad del proyecto a largo plazo. Finalmente, se plantea la necesidad de analizar cómo armonizar la eficacia en la relación entre la prestación de servicios públicos básicos con la inclusión social y con la convivencia urbana en las políticas públicas; abriendo un campo de nuevos debates que nos llevan a pensar en una nueva construcción de la gestión pública capaz de crear las condiciones favorables para aumentar el capital social, económico, humano e institucional, y ofrecer resultados concretos, medibles y tangibles a los ciudadanos. Por lo que, de lo que se trata es de administrar la variable política y crear una nueva pedagogía comunitaria para lograr dos objetivos: internalizar el diagnóstico real y armonizar este diagnóstico con los beneficios a mediano y largo plazo.

En lo que respecta a la prestación actual del servicio en Aguascalientes en México, **Humberto Blancarte** (Proactiva Medio Ambiente) expuso el trabajo realizado por Proactiva Medio Ambiente (CAASA) como empresa operadora del servicio de agua potable y saneamiento. Proyecto con alto grado de eficiencia, cuyo éxito se fundamenta en una amplia identificación del contexto y su problemática (gestión eficaz del recurso en una zona semidesértica); así como en una clara y viable modalidad de cooperación público-privada que ha dado óptimos resultados: la ampliación de la cobertura de agua potable al 95% de la población y de alcantarillado al 98% (10 puntos por encima de la media nacional en México). Resalta igualmente la factibilidad real de llevar a cabo actividades productivas bajo un esquema de responsabilidad social en el que se destaca la educa-

ción ciudadana para generar un consumo racional del recurso y la preservación del entorno de acuerdo a las demandas actuales.

Desde la provincia de Misiones, Argentina, **Horacio Blodek** (Ministro de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo de Misiones) y **Luis Arnaldo Jacob** (Ministro Secretario de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración, Veolia Environnement) presentaron el proceso que implicó, en la provincia, el diseño e implementación de un proyecto para la gestión integral y la disposición final de los residuos sólidos, el impacto en la convivencia y la influencia en la toma de decisiones. Al describir esta gestión como resultado de una decisión política, enfatizan que su aplicación no fue impopular, aspecto que se demuestra en el esfuerzo del gobierno provincial por dedicarse a resolver un problema urbano. Toma relevancia la realización de un proyecto compartido –público-privado– armónico con la necesidad local y capaz de vincular lo operativo con lo institucional. A lo que se suma la opinión de **Felipe Urbano**, director de Proactiva Medio Ambiente Argentina, empresa responsable de la gestión del sistema integral de residuos de la provincia, enfatizando la importancia de tener clara la modalidad de aplicación de todo proyecto y su gestión; así como la necesidad de contar con una política de comunicación capaz de sensibilizar y educar a la población y de dar visibilidad a los beneficios del sistema de trabajo aplicado. Se trata de un factor clave para favorecer una amplia participación por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, una mayor inclusión social.

Riesgos urbanos e inclusión social

Hoy en día la producción social del espacio urbano se despliega a partir de los miedos y las violencias, venidas en gran parte del incremento que se vive de los riesgos sociales (antrópicos) y naturales. El miedo es mayor cuando es difuso y desconocido porque es una sensación que nace de la incertidumbre. Pero también se presenta por el sentimiento de vulnerabilidad ante un peligro potencial. Es decir que el temor tiene más que ver con la “ausencia de confianza en la defensa disponible” que en las características de la amenaza real existente (Bauman, 2007).

El Estado tiene entre otras funciones proteger a los ciudadanos que lo constituyen; sin embargo, desde hace tiempo se observa un desplazamiento de la protección de la seguridad colectiva hacia la personal, lo cual significa una delegación a los propios individuos. En otras palabras, frente a los desastres naturales, la violencia o las epidemias cada ciudadano debe hacer lo que puede para atenuar los efectos de las mismas: justicia por la propia mano o construir las murallas de su seguridad.

Las ciudades son más vulnerables que antes porque se han construido con un patrón de urbanización socialmente excluyente que se expresa en una constelación de espacios discontinuos (Castells, 1999); a la manera de una fragmentación urbana constituida por *enclaves fortificados* (Pires, 2008) que recurren a encierros en espacios cada vez más exclusivos, privados y aislados; cada uno de los cuales definen sus fronteras físicas con paredes, rejas, vallas eléctricas, perros, así como también con sus límites simbólicos compuestos por estigmas, percepciones e imaginarios. Estos bunkers pueden ser de carácter residencial (urbanizaciones), laborales (oficinas), ocio (clubes sociales y deportivos) y comerciales (*malls, shoppings*) y en ellos prevalece la autoprotección, porque el Estado y lo público se han hecho líquidos (Bauman, 2007). Es una lógica de encierro y exclusión que conduce a la presencia de la *foraneidad* (Carrión, 2008) como elemento constitutivo de la sociedad local, donde nadie confía en el otro debilitando el sentido de la comunidad que constituye la ciudadanía. En otras palabras: la violencia y el miedo, y su contraparte la seguridad privada y el amurallamiento, son parte de la causación circular que incrementa los riesgos y la exclusión.

Pero también las urbes viven en riesgo mayor porque el patrón de urbanización generado depreda la naturaleza y mina los recursos naturales, modificando las lógicas de su comportamiento.

El planteamiento expuesto por **Gastón Urquiza**, director del Área de Acción Comunitaria, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) de la Argentina, expone el caso del proyecto Ciudades Focales a través del cual se expresaron políticas integrales capaces de crear y generar esquemas colaborativos de trabajo. De ahí que el trabajo expuesto destaque la gestión asociativa como el camino para mejorar y

mantener acuerdos, fortalecer capacidades y encontrar soluciones. Así, G. Urquiza presenta el modelo de gestión asociativa implementado y aspectos metodológicos claves para motivar a la participación; tales como: la sensibilización e involucramiento comunitario, la participación con acuerdos claros, la visibilización de una línea de intervención, el equilibrio entre la demanda y la capacidad de respuesta, demostrando la importancia de la participación armonizada de los actores para lograr sostenibilidad y apropiación de una propuesta.

En el mismo contexto, **Germán Solinís**, del Programa Gestión de Transformaciones Sociales –MOST-UNESCO– Francia, identifica puntos centrales para la reflexión en torno a las regulaciones sociales y urbanas y los riesgos de la convivencia. Reflexión que lo aproxima a un par de propuestas y varias afirmaciones a manera de conclusión. Una breve interpretación del planteamiento de G. Solinís nos lleva a puntualizar la necesidad de considerar las nuevas coordenadas que imposibilitan conocer hacia dónde vamos dado que éstas surgen de procesos de globalización, mismos que se manifiestan con repercusiones directas en el espacio territorial; a lo que se suma la necesidad de tomar en cuenta los altos grados de densidad y de deterioro social como consecuencia de la desindustrialización, situación que nos une en un clamor por una nueva cultura que permita prácticas de convivencia cotidianas menos desiguales.

Para G. Solinís, reflexionar acerca de las regulaciones sociales y urbanas, en este escenario, implica: la lectura de la situación desde la perspectiva del modelo integracionista y desde la visión del modelo del conflicto, considerar que la única certeza con la que actualmente se cuenta es que no tenemos más certezas, abordar a la ciudadanía como vínculo entre la sociedad y la política, identificar la cohesión social como concepto fundamental de la sociedad y al Estado como elemento principal de la política. Expone riesgos de la convivencia manifiestos en la desigualdad y exclusión, el enfoque de la realidad en términos economicistas, el debilitamiento del Estado, la confusión de responsabilidades de los diferentes actores expresada en la gobernanza, la informalidad, la ausencia de calidad estética y de convivencia de los espacios. Propone sumarse a la red de profesionales de la ciudad y a la coalición de ciudades lati-

noamericanas y caribeñas de ciudades contra el racismo, la discriminación y la xenofobia. Entre sus conclusiones se encuentra la afirmación de que la seguridad es legítima pero no desarrolla ciudadanía ni resuelve el problema de la inseguridad.

Gonzalo Ramírez, desde la experiencia de San José de Costa Rica, cita requerimientos básicos para la gestión de una ciudad y define la necesidad de que el gobierno local se involucre en conducir y promover el desarrollo económico, considerando como básica la construcción de mecanismos de distribución y vinculación de actores, para lo cual ve necesaria la identificación de las características y dimensiones de cada ciudad con la finalidad de generar un determinado grado de integralidad, autonomía y una magnitud importante de recursos conducentes a lograr un determinado nivel de construcción y desarrollo.

Bibliografía

- Bauman, Zigmunt (2007). *Miedo líquido, la sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi (1994). *Barcelona, un modelo de transformación urbana*. Quito: PGU.
- Carrión, Fernando (ed.) (2002). *El regreso a la ciudad construida*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión, Fernando (2008). "La violencia urbana: un asunto de ciudad". Mimeo.
- Carrión, Fernando (2009). *La seguridad en su laberinto*. Quito: DMQ / FLACSO, sede Ecuador.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Echeverri, Óscar (1994). "La violencia: ubicua, elusiva, prevenible", en: Fernando Carrión (comp.). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: PGU.
- Hábitat (1996). *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife*. Ciudad SI: Editorial Hábitat.

- Kliksberg, Bernardo (2008). “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?” *Nueva Sociedad*, 215. Buenos Aires.
- Lattes, Alfredo (2002). “Población urbana y urbanización en América Latina”, en: Fernando Carrión (ed.). *El regreso a la ciudad construida*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Londoño, Juan y otros (2003). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Washington: BID.
- Martner, Carlos (1995). “Innovación tecnológica y fragmentación territorial”. *EURE*, 63. Santiago.
- Pires Do Rio Caldeira, Teresa (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- Randolph, Rainer (2000). “Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad ciudad-red”, en: Susana Finkelievich (comp.). *Ciudadanos a la red*. Buenos Aires: CICCUS / La Crujía.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel (1996). “Las ciudades de hoy: una nueva frontera”. *Era urbana*, IV, 1. Quito: PGU.
- Sassen, Saskia (1997). “Las ciudades en la economía global”. *Ponencia presentada en simposio La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Barcelona.
- Villa, Miguel (1994). “Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina. *La Era Urbana*, II, III. Quito: PGU.
- Wirth, Louis (1988). *El urbanismo como modo de vida*. México: UNAM.

**Gestión urbana
integral y convivencia**

Gobernabilidad y nuevos territorios

Jordi Borja

*No merece la pena,
será mejor volver a casa
y empezar a pensar por nuestra cuenta.*

Ángel González (1925-2007). *Tratado de urbanismo*

Nuevos territorios urbanizados y desgobierno metropolitano¹

Urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún a progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana, se distingue por la densidad, heterogeneidad, capacidad de autogobierno, identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX, se diferencia la ciudad-centro de su periferia (*suburbs, banlieue*) como anteriormente se distinguía la ciudad amurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba su desarrollo. A lo largo del siglo XX se ha mantenido el poder del centro sobre la periferia: en unos casos se integró a los municipios preexistentes (o los

1 Sobre la ciudad metropolitana actual y la distinción entre urbanización y ciudad, ver: François Ascher (1995). *La métápolis*; y Odile Jacob (2003). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza; ver también Jordi Borja (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza; ver David Harvey (2003). *Espacios de esperanza*. Akal Ediciones; y de David Harvey y Neil Smith (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. MACBA.

nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran São Paulo, entre otras.

Pero en las últimas décadas, la urbanización del territorio ha cambiado de escala y naturaleza. El desarrollo urbano se independizó del crecimiento de la población. Por ejemplo, tanto en la región metropolitana de Barcelona como en la de Madrid, a lo largo del último cuarto de siglo XX duplicaron el suelo urbanizado mientras que la población permanecía estable. Se rompe la continuidad de la urbanización, el territorio aparece fragmentado y los costes sociales y ambientales se agravan. Las actuales regiones metropolitanas no son simplemente las antiguas áreas o ciudades metropolitanas, son otra cosa. La ciudad central es aún polarizante pero hay otros centros que disputan funciones de centralidad. Los nuevos desarrollos no se deben únicamente a los impulsos o iniciativas de la ciudad central, a veces tampoco de otras centralidades, sino de agentes externos que realizan operaciones que, en muchos casos, son enclaves segregados del resto. En estas regiones en las que actúan múltiples actores, la eficacia del planeamiento es muy relativa y se imponen lógicas sectoriales en la implantación de infraestructuras y particularistas en los desarrollos urbanístico-inmobiliarios.²

El desgobierno está servido. Las actuales regiones metropolitanas requieren potentes políticas públicas y concertadas (público-privadas), planes estratégicos que propicien un marco coherente para las inversiones en capital fijo y generen certidumbres, infraestructuras que sean el soporte de nuevas o renovadas actividades económicas y garanticen desarrollos sostenibles, planeamientos urbanísticos que establezcan condiciones favorables a la cohesión social y a la mixtura de poblaciones y funciones. Pero

2 Giandomenico Amendola (2000). *La ciudad posmoderna*. Celeste Ediciones; Françoise Choay (1994). "Le règne de l'urbain et la mort de la ville". *La ville, art et architecture*. Centre Pompidou. Sobre el caso español, ver Jordi Borja y Zaida Muxí (2004). *Urbanismo del siglo XXI. Las grandes ciudades españolas*. Ediciones UPC, y la introducción de Jordi Borja al libro de Harvey y Smith, 2005.

estos territorios que afrontan dinámicas contradictorias que diseñan espacios de geometría variable difícilmente gobernables están fragmentados institucionalmente. En unos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos resultan costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables y la desesperación de los actores sociales o privados, infinita.

En la ciudad de ciudades y urbanización difusa o regiones metropolitanas actuales encontramos decenas de autoridades municipales competentes en planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen e imponen a las locales, entes públicos o para públicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, entre otros). Por ejemplo, si pensamos en el futuro de Ciudad de México, el territorio pertinente de las decisiones que hay que tomar hoy es el Valle de México, que incluye además de la Ciudad y tres Estados (México, Morelos, Hidalgo), el gobierno federal y decenas de gobiernos municipales. Y cuando después del 11 S de 2001 se trata de replantear el futuro del sur de Manhattan, nos enteramos de que el ente competente es la autoridad portuaria.

Evidentemente existen hoy “buenas prácticas” de gobierno, pero casi siempre referidas a las ciudades compactas, con historia y cultura urbanas, densidad de relaciones sociales y gobierno local potente. Sin embargo, el futuro de los territorios y de las poblaciones urbanas se juega principalmente en los grandes espacios de urbanización dispersa, de centralidades débiles o especializadas, de fuerte segregación social, de costes insostenibles, de comportamientos anómicos. Todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación debido, por una parte, a la crisis de los mecanismos representativos (ámbitos que no corresponden a las problemáticas, sistemas electorales y de partidos que de facto son excluyentes) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (segregación social, desempleo, inmigración, entre otros).

Por estas razones utilizamos los términos de gobierno y desgobierno. La prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino “inventar” formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos que incluyen ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compactos que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada.

El gobierno de los territorios metropolitanos es a la vez democrático (sí lo es el Estado, como ocurre formalmente en Europa y en la mayoría de países latinoamericanos, pero no tanto en los países del borde sur del Mediterráneo) y no democrático. Democrático hasta el exceso puesto que, en una región caracterizada por la metropolización coexiste un conjunto de instituciones políticas locales surgidas directamente del sufragio universal y otras (intermedias o entes públicos prestadores de servicios) que podríamos denominar de democracia “indirecta”, puesto que se derivan de las primeras o de gobiernos regionales o estatales. Precisamente esta complejidad institucional hace que el gobierno resultante sea poco eficaz para desarrollar políticas democráticas en su dimensión material. El entramado político metropolitano es opaco en su dimensión formal dado que el solapamiento de instituciones y organismos diversos supone que, en muchos casos, las decisiones públicas se tomen sin debate político y sin control ciudadano.

Habría que preguntarse las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, porque no se han producido reformas políticas que ordenen la organización del territorio a las realidades y a las dinámicas existentes. En algunos casos hay una cierta adecuación, como en Madrid o Roma, pero ello se debe a que una institución preexistente corresponde a un nivel metropolitano. En Madrid es la provincia reconvertida en comunidad autónoma y en Roma el municipio de una extensión excepcional (que multiplica por 10 o por 12 la superficie de ciudades equivalentes como Milán o Barcelona). Pero la tónica general es que los gobiernos metropolitanos no se han creado y cuando lo fueron no han tenido larga vida. Es curioso el caso español: con muchas limitaciones se crearon enti-

dades metropolitanas con competencias de planeamiento y de gestión durante la dictadura en las principales áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). Todas fueron suprimidas en la primera década de la democracia. Las razones son de naturaleza estrictamente política. Por una parte, desconfianza de los gobiernos regionales o de los ministerios centrales ante un posible poder (o contrapoder) demasiado fuerte. Por otra, el temor de los municipios periféricos a no quedar sometidos por la ciudad-capital. A esto se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación partidocrática, es decir, más cargos públicos a repartir.

La paradoja es que la lógica de nuestros sistemas políticos determina que la innovación o creación de nuevas entidades y/o disolución o supresión de las viejas depende de los actores políticos instalados en la institucionalidad vigente. En la mayoría de los casos son proclives a mantener el statu quo que les beneficia y solamente aceptan de buen grado crear nuevas entidades derivadas de las instituciones existentes. Como tampoco hay una demanda social explícita reclamando algo que no existe, la conclusión es que parece imposible crear una institucionalidad metropolitana democrática, es decir, representativa y capaz de impulsar las políticas públicas que requieren estos territorios.

Por esta razón renunciamos inicialmente a la vía formal (institucionalizadora) para construir un gobierno metropolitano y, como dice el final del poema de Ángel González, “será mejor volver a casa y empezar a pensar por nuestra cuenta”. Llegamos a dos conclusiones: la primera es que la dificultad de crear gobierno metropolitano no se debe únicamente a las resistencias políticas, es decir, de los aparatos partidarios y de las autoridades que ocupan ahora el entramado institucional. También hay una gran dificultad al delimitar los territorios, puesto que las actuales dinámicas metropolitanas evolucionan rápido y crean territorios de geometría variable. Los programas de vivienda y los planes de movilidad cotidiana requieren unos ámbitos distintos a la localización de las grandes infraestructuras de comunicación. Y la segunda conclusión es que es más viable empezar por proponer las principales estrategias urbanas de ámbito metropolitano, y si se reconoce su necesidad, será más fácil crear un

escenario político consensuado en el que puedan delimitarse territorios y establecerse formas de gobierno adecuadas, las cuales probablemente serán innovadoras, en red y con procedimientos de *e.gobierno*.³

Estrategias urbanas y territorios metropolitanos⁴

Infraestructuras de comunicación y construcción del territorio metropolitano

La utilización de las redes de transporte como ordenadoras del desarrollo de una región metropolitana es una de las herramientas básicas para la articulación interna del territorio y posibilita su accesibilidad externa.

El planeamiento de las infraestructuras de comunicación, la localización de los centros intermodales y de nuevos puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias, la reconversión de las zonas ocupadas por las viejas infraestructuras citadas, la jerarquización de la red viaria y la elaboración de los planes integrales de movilidad constituyen hoy un componente fundamental de planificación urbana metropolitana. El planeamiento y la organización de las redes (de infraestructura fija o no) contribuyen decisivamente a definir cómo se inserirán en el territorio y, por lo tanto, la forma del mismo.

- 3 Sobre el gobierno de las áreas metropolitanas, ver el monográfico de Michael Density Cohen y Margarita Gutman (eds.) (2007) en la revista *Built Environment*. Incluye un artículo de Albert Arias y Jordi Borja: "Metropolitan cities: territory and governability, the spanish case". Ver también una obra muy completa y reciente publicada por *EURE Libros* y coordinada por Gloria Yáñez (2008). *Ciudad, poder y gobernanzas*, que incluye un extenso artículo de Jordi Borja sobre "Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos". Ver igualmente de Jordi Borja (2004). "Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual". *El desafío metropolitano*. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Además, World Bank, Freire Mila y Richard Stren (eds.) (2000). *The challenge of urban government*. OCDE: Citizens for citizens, y (2001). *Improving metropolitan governance*. París.
- 4 No incluimos bibliografía sobre estrategias metropolitanas puesto que se trata de un texto redactado por sus autores, Jordi Borja y Manuel Herce, a partir de su experiencia profesional como planificadores y gestores. Por otra parte, los documentos que se citan en la nota anterior incluyen una amplia información bibliográfica.

Las líneas de metro, ferrocarril o tren ligero (tranvía) no son ya, o no deben ser, una intrusión más o menos violenta en el tejido urbano sino un potente elemento de conformación de un corredor que contribuye a definir el paisaje urbano, con un alto potencial para atraer inversiones y actividades. Ya no son barreras, elementos segregados y segregadores, factores de desvalorización de los entornos, sino todo lo contrario, integran y valorizan. Lo mismo ocurre con vías potentes si están bien insertas en el territorio, como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirrápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la movilidad privada, tienen su contraparte en las afortunadas iniciativas latinoamericanas de los carriles especializados para el transporte público de Curitiba, Bogotá o Ciudad de México. En estos casos se ha contribuido a hacer ciudad en zonas centrales que tendían a degradarse, y en periferias caóticas y desestructuradas se ha racionalizado la movilidad y se ha creado un espacio público de calidad.

Otro de los aspectos renovadores de mayor interés es la concepción de las estaciones terminales e intercambio del sistema. La mayoría de las ciudades europeas han apoyado sus políticas de nuevas centralidades metropolitanas sobre la organización de esos espacios que, por la importante afluencia de personas a lo largo del día, constituyen espacios de mayor interés para la transformación urbana. Las reformas de los sistemas de transporte generan grandes oportunidades de disponibilidad de espacios y recursos financieros, lo cual las ha convertido en una de las más potentes estrategias metropolitanas para “hacer ciudad metropolitana”.

Las áreas de nueva centralidad

La generación de áreas de nueva centralidad en las conurbaciones metropolitanas responde a tres objetivos principales:

- i) Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipa-

mientos de calidad, diversificados, capaces de atraer a una población relativamente extensa.

- ii) Crear un polo de desarrollo urbano distinto al que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades en un marco de visión policéntrica de la ciudad futura.
- iii) Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, y proporcionar al conjunto visibilidad y reconocimiento.

La “nueva centralidad” es una apuesta de futuro, no es el resultado de un proyecto realizado en un plazo más o menos corto y que crea de golpe una centralidad que antes no existía. Es el resultado de un proceso más bien largo que en parte depende de las políticas públicas, de su capacidad de invertir y de atraer también inversiones privadas. Apuntamos algunos criterios generales que son determinantes para el éxito de una política pública de “nuevas centralidades”:

- a) *Accesibilidad.* La nueva centralidad será tanto más posible si es un área de comunicación intermodal, si está bien conectada con otros núcleos de centralidad, si es “centro” de capilaridad comunicacional, de encuentro de trayectos.
- b) *Multipolaridad.* La polivalencia de los equipamientos, es decir la diversidad y calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados, a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atractivo permanente, por ejemplo, un estadio deportivo no genera nueva centralidad pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso sí contribuyen, y a veces de forma decisiva, a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad.
- c) *Existencia de algunos elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos.* La monumentalización de un barrio central o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atractivo, imagen de cali-

dad. Es decir que atrae público y comercio. No basta con poner un museo Guggenheim para generar centralidad, pero de que ayuda no hay duda. En general, si la calidad del espacio público favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (“clases creativas”).

- d) *Vivienda y comercio.* La centralidad o, mejor dicho, gran parte de los elementos que permiten que lo sea (equipamientos y servicios varios, comercio, transportes, entre otros) requieren una masa crítica que es la población residente en la propia área o en su entorno próximo. Una población diversificada que cubra noche y día los restaurantes y cines, comercios de lujo y de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que está especializada en una sola función.
- e) *Simbología.* Es interesante –y a veces indispensable– que la nueva centralidad posea elementos diferenciales que proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia, estos elementos preexisten y no siempre se aprovechan: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de buses y sus talleres; las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua; el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos.
- f) *La iniciativa pública acostumbra ser el actor determinante, especialmente en el inicio.* Se trata de hacer una apuesta, es decir una opción con cuota significativa de riesgo. Es deseable en muchos casos que la nueva centralidad no sea pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, sino una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Asimismo es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, cohesión social e identidad cultural del territorio.
- g) *Buen uso y aprovechamiento de las oportunidades o invención de las mismas.* El planeamiento define unos objetivos deseables pero no los garantiza, por lo menos en el corto o medio plazo. Los objetivos del planeamiento o de las políticas públicas sin un buen aprovechamiento

to de las oportunidades servirán de poco; por ejemplo, el buen uso de los eventos.

- h) *La operación motora.* Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo Guggenheim, es una operación compleja, como lo que en la cultura urbanística francesa se ha definido “grandes proyectos urbanos”.
- i) *Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendiente.* Un caso es la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y ha entrado en un proceso de marginación. Sin una actuación sobre el conjunto del entorno, un plan que proporcione certidumbres a los actores públicos y privados, algunas operaciones motoras (por ejemplo, la reconversión de estaciones ferroviarias o una zona portuaria o industrial obsoleta, un gran equipamiento o la regeneración ambiental de un cauce de río, entre otros), las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.
- j) *Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias y militares.* El crecimiento de la ciudad tiende a hacer de estas áreas grandes “espacios de oportunidad”, pues lo que habían sido localizaciones periféricas –y que por su naturaleza puede ser lógico que lo sean– ahora ocupan áreas con un potencial de centralidad evidente.
- k) *Operaciones “off ciudad” a partir de una operación monofuncional.* Por ejemplo, ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias, entre otras. Este supuesto parece contradecir los criterios enunciados al principio, pero una política concertada y flexible puede aprovechar el impulso de este tipo de operaciones para favorecer la atracción de otras actividades y combinar las mismas con programas de vivienda y de transporte.
- l) *La nueva centralidad puede producirse como resultado de dinámica endógena de la periferia, de una decisión pública (o mixta) promovida por una autoridad local externa a la ciudad central.* Estos casos se confunden con operaciones de regeneración de periferias degradadas o poco estructuradas y que trataremos en el punto siguiente.

Políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial

Los actuales desarrollos urbanos en las ciudades-regiones metropolitanas han acentuado los problemas clásicos relativos a la degradación o especialización de los centros y los déficits y segregación de las periferias. La nueva ciudad metropolitana ofrece, en teoría, una oferta multiplicadora de posibilidades o “libertades urbanas” e incluso los medios para satisfacerlas. La nueva escala de lo “metropolitano” multiplica las áreas de residencia posibles, las ofertas de formación, empleo u ocio, la diversidad de movilidades y relaciones, en teoría, o más exactamente para una minoría de la población. La ley del mercado se impone casi siempre a las políticas públicas (y en muchos casos, éstas se subordinan) y se produce una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades, como son:

- 1) Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias. Las zonas de vivienda para las poblaciones de más bajos ingresos son las más alejadas de las áreas compactas y equipadas, y la nueva escala metropolitana agrava los costes derivados de la segregación social. A estos costes se añaden los de sostenibilidad de este tipo de urbanización, y el derecho a la movilidad, indispensable en la nueva ciudad metropolitana, supone un alto coste de tiempo, económico y ambiental.
- 2) La no recuperación de las plusvalías urbanas y la aceptación por parte del planeamiento de operaciones residenciales homogéneas y de actividades especializadas por parte del sector público crean un déficit estructural que impide que la urbanización se convierta en ciudad.
- 3) La lógica de este modelo tiende a una urbanización cada vez más extensiva; por lo tanto, que agrava los problemas citados. Insistimos que el efecto de “escala” conduce a una dinámica perversa puesto que la multiplicación de las distancias es también multiplicación de los costes sociales, ambientales y de gestión.

Estas son algunas líneas “constructoras de ciudad” que contribuyen a revertir los procesos indicados.

- a) El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse en la escala de las dinámicas existentes y apoyarse en un marco legal que fije condiciones básicas al desarrollo urbano. Por lo tanto, los planes territoriales no pueden ser de ámbito local o de aglomeración sino de región metropolitana, y deben integrar las otras estrategias que se exponen en este texto (transportes, corredores ecológicos, nuevas centralidades, entre otros).
- b) La legislación y el planeamiento deben garantizar usos equilibrados del territorio, mixtura social y funcional de cada zona urbana, prioridad a las formas compactas de crecimiento, ejes urbanos articuladores, distribución de las nuevas centralidades y acceso a la movilidad metropolitana por parte de toda la población.
- c) La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación e intercambio entre poblaciones diversas. Las políticas de vivienda no pueden limitarse a favorecer ofertas inmobiliarias segmentadas según los ingresos de la población sino favorecer la producción de conjuntos de composición diversa y articulados con el sistema urbano metropolitano.
- d) Los beneficios generados por el desarrollo urbano deben revertirse al conjunto de la colectividad y, por lo tanto, las plusvalías urbanas de propietarios del suelo y de promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.
- e) El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

La ciudad del conocimiento y la nueva economía

La nueva economía es el resultado, por una parte, de la internacionalización de la actividad económica y, por otra, de la difusión de las nuevas

tecnologías de comunicación. Paralelamente los cambios en los comportamientos sociales y en la gestión económica han comportado la emergencia de nuevos sectores de la actividad o que algunos, que en el pasado tenían relativamente poco peso en la producción, hoy generen una parte importante del producto y del empleo. Nos referimos a cambios como la mayor autonomía de los individuos, las exigencias de calidad de vida tanto en servicios a las personas como en relación al medioambiental, la externalización de muchas funciones que antes se realizaban en el seno de las empresas industriales o comerciales, la importancia adquirida por las industrias culturales, audiovisuales y del ocio (corredores culturales), así como por los sectores vinculados con la educación y salud, y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, entre otros.

La nueva economía aparentemente podría localizarse en cualquier parte puesto que el progreso de las comunicaciones lo hace posible. Sin embargo ocurre lo contrario, o mejor dicho, las grandes ciudades y áreas metropolitanas, en especial las ciudades con mayor densidad cultural, son las que tienden a concentrar la actividad principal de la nueva economía. Es la ciudad del conocimiento la que concentra recursos humanos calificados y hace de la producción de capital humano el eje principal de su proyecto económico. Y ello por una razón sencilla: las actividades de la nueva economía requieren personal calificado, abierto a la formación continuada, polivalente, creativo. Este tipo de población requiere un medio bien comunicado y productor de información, demanda un ambiente cultural tolerante que facilite el intercambio, aprecia la calidad de vida del entorno, su seguridad pero también su animación, su diversidad.

Las estrategias metropolitanas productoras de ciudad de conocimiento no son solo aquellas obvias destinadas a mejorar las infraestructuras de transportes y comunicaciones, los centros logísticos, las ciudades aeroportuarias, entre otras. Tan o más importantes que estas son las que hacen la ciudad más atractiva, los equipamientos para la celebración de congresos y conferencias, la oferta cultural, de ocio y hotelera, el ambiente urbano, la calidad del espacio público, la seguridad, entre otras iniciativas ya expuestas en este texto.

En resumen, las áreas de nueva economía que contribuyen a crear “ciudad metropolitana” son las que se caracterizan por todos o gran parte de los siguientes elementos: a) localización en el tejido urbano, frecuentemente en una zona con tradición industrial en la que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de calidad. b) Contribuyen a crear un área con potencial susceptible para adquirir cualidades de nueva centralidad y en todo caso de posibilitar una oferta cultural y de ocio atractiva. c) Coexisten con centros universitarios y de investigación próximos, atraen actividades que generan una cuota significativa de valor añadido, usan intensamente las actuales tecnologías avanzadas de comunicación y facilitan el desarrollo de las actividades consideradas emergentes (diseño, industrias culturales y multimedias, consultorías y estudios profesionales, servicios ambientales, entre otros). d) Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

Corredores ecológicos

La planificación urbanística convencional ha tratado siempre el suelo periférico a la ciudad y no urbanizable como una reserva de espacio para futuras expansiones con protección para determinados espacios que reunirían características específicas de relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

La divulgación, desde inicios de los años noventa, de las ideas de sostenibilidad del sistema urbano ha introducido una fuerte crítica a este sistema de entender la interrelación entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, entre lo edificado y lo vacío. La concepción de ambos como un sistema único ha llevado a crear nuevas metodologías de determinación de emisiones de lo urbano y estimación de su impacto ambiental, de cálculo de la huella ecológica de la ciudad (determinación de la

magnitud de soporte de espacio natural que precisa) y de creación de indicadores que muestren la vulnerabilidad de cada subsistema y la presión que puede colocarlos en situación crítica.

Sin embargo, en los últimos años se han dado diversas experiencias al respecto que anuncian una nueva manera de entender la ciudad como parte de un ecosistema regional metropolitano más amplio, como son:

- Creación de corredores ecológicos o conectores entre espacios naturales.
- Introducción en la planificación de matrices de conectividad ecológica, que definen corredores y espacios en el entorno y a través de la ciudad.
- Producción de planes de actuación para territorios periurbanos con usos agrarios o rurales productivos.
- Recuperación de corredores húmedos e integración de la noción biológica de cauce vivo en los ríos y torrentes urbanos.
- Reconversión de áreas industriales obsoletas (o portuarias, ferroviarias, entre otras) en parques urbanos o regionales en los que la edificación contribuye a dotar al paisaje de una identidad específica (Rhur en Alemania, Fundidora en Monterrey, Puerto de Génova, etc.).
- Introducción de la noción del territorio como paisaje y, por tanto, de las actuaciones urbanas como constructoras de paisaje.
- Formalización de indicadores de control del plan y su implementación que integran.

Un último aspecto a destacar se refiere a la concepción de las denominadas matrices ecológicas definidoras de zonas y conectividad, que sintetizan la conformación del ecosistema territorial. Comienzan a aparecer experiencias de planeamiento que fijan índices ecológicos de vulnerabilidad del territorio y de valoración del patrimonio, indicadores que se refieren a espacios o a conectividad entre ellos, y que fijan las categorías urbanísticas de usos y parámetros del plan. El planeamiento de la ciudad metropolitana no es ya únicamente productivista-funcionalista sino integrador y paisajístico.

Centros y barrios históricos, corredores culturales y áreas de oportunidad

La ciudad metropolitana basa en parte su dinamismo en la atracción de las “clases creativas”, es decir, recursos humanos calificados e innovadores en todos los campos de actividad. Y este tipo de población valora por encima de todo la calidad de vida, oferta cultural y posibilidades de ocio variado. Por otra parte, para contrarrestar los efectos anómicos o desintegradores de los actuales procesos metropolitanos, la revalorización de la ciudad y de sus “historias” son un elemento con fuerte potencial identitario, diferenciador y cohesionador. Nos referimos tanto a los centros antiguos o “modernos” (de los siglos XIX y XX), los viejos barrios populares o las urbanizaciones que fueron periféricas y que se han integrado en el tejido urbano con su perfil específico, las áreas industriales en reconversión y los espacios ocupados por infraestructuras hoy obsoletas.

Hay que considerar el importante efecto sobre la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, la animación del comercio y del espacio público y la seguridad ciudadana que posee la oferta cultural y de ocio. Los impactos positivos indirectos, económicos y sociales son, en general, muy superiores a los posibles impactos negativos que puede conllevar un uso más intensivo de la ciudad.

La oferta cultural y de ocio no va destinada principalmente a una población externa a la ciudad; la masa crítica que la hace posible, es decir la demanda estable, la proporciona la misma ciudad. Integración de la ciudadanía, cohesión social, capacidad socializadora de la ciudad, existencia de pautas comunes formales e informales que hacen posible la convivencia en el espacio público son dimensiones del funcionamiento de la sociedad urbana que dependen, en gran parte, de la oferta cultural y de ocio.

Por último, es importante destacar la vinculación entre imagen de la ciudad y su dimensión cultural. En esta época en la que la globalización económica es también cultural, de banalización del consumo cultural y homogeneización de las ofertas, la ciudad, sus elementos históricos, su patrimonio físico, sus ofertas específicas y su perfil propio son factores

multiplicadores tanto de su atraktividad externa como de su capacidad integradora interna.

La ciudad puede ser, en su conjunto, la oferta cultural y de ocio, aunque tenga sus ejes y sus lugares fuertes, sus referentes físicos y simbólicos más característicos, los puntos de concentración de más ofertas diversas. Sobre estas bases, las ofertas culturales y de ocio, equipamientos y actividades deberán definir públicos objetivos, tanto por ámbitos (local, regional, nacional, continental) como por categorías (niños, jóvenes, familias, “nuevos públicos” es decir no usuarios habituales, entre otros). El éxito de la oferta cultural y de ocio se mide especialmente por la conquista de nuevos públicos sea para la oferta cultural *strictu sensu*, o para la actividad deportiva, el uso del espacio público y el ocio en general.

Ante todo hay que enfatizar que la oferta cultural y de ocio no debe ser una amalgama de elementos dispersos, distribuidos aleatoriamente en la ciudad, a veces aislados y aislantes, otras confundidos en espacios sin cualidad o sumergidos en áreas comerciales banales. Conviene que, en la medida de lo posible, existan conjuntos concentrados de ofertas que no solamente generen espacios dotados de centralidad, accesibilidad y significación simbólica, sino que también tengan un efecto transformador, dinamizador, sobre sus entornos.

Los corredores culturales y de ocio representan una concentración de ofertas culturales y de ocio que se apoyan en unos ejes y lugares puntuales fuertes y que “marcan” una zona de la ciudad. Unas veces son resultado de una larga historia y, en algunos casos, una cierta decadencia no se ha podido evitar (el Paralelo en Barcelona o la Canebière en Marseille, los “*grands boulevards*” de París o la calle Corrientes de Buenos Aires), pero casi siempre son recuperables para la ciudad contemporánea. Otras veces son resultado de una intervención pública potente y continuada, mediante medidas de planeamiento y actuaciones inversoras estratégicas destinadas a favorecer las iniciativas privadas y los usos sociales.

Una de las estrategias más habituales y con muchas posibilidades de éxito es la recuperación de los centros históricos. En Ciudad de México se desarrolla una gran operación destinada a recuperar el centro histórico, o por lo menos una parte de él, entre el Zócalo y Bellas Artes, como centro

cultural-comercial y como espacio público de ocio. El modo de gestión es original y parece ser eficaz. La recuperación y reconversión de los edificios y de los servicios básicos que les corresponden (agua, gas, saneamiento) es responsabilidad de la iniciativa privada por medio de una corporación que, mediante pacto con el gobierno de la ciudad, gestiona un patrimonio que adquiere progresivamente y revende o alquila, equilibrando operaciones lucrativas, necesariamente “gentrificadoras” con otras de carácter social o cultural (hoteles para jóvenes, centros culturales, entre otros).

Por su parte, el gobierno de la ciudad se ocupa de la recuperación del espacio público, la relocalización o reducción del ambulante, la seguridad ciudadana, la mejora de algunos equipamientos, el mobiliario urbano, etc. Tanto la corporación como el gobierno se ocupan de programar actividades que hagan de los espacios recuperados lugares animados y significantes. Esta gran operación se ejecuta sobre una base de planeamiento muy elemental, mínima. Se apoya más en las relaciones contractuales y de colaboración factual entre la corporación y el gobierno de la ciudad. Y una parte de su fuerza reside en la vistosidad inmediata de las acciones en curso.

Otros tipos de actuaciones destinadas a crear corredores, ejes y lugares con una fuerte atraktividad basada en la cultura y el ocio se han dado en zonas en proceso de cambio como:

- a) Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy numerosos: Génova, Liverpool, Cap Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, entre otras. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milán (los canales), San Antonio, Valencia.
- b) Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, áreas industriales obsoletas, instalaciones militares, etc. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Inglaterra: Londres, Manchester; en España: Bilbao; en Italia: Torino, Milán; en Francia: Marseille, Nantes-Saint Nazaire, Lille. Pero también en América Latina, en Brasil: Río de Janeiro y São Paulo; en Argentina: Buenos Aires; en Chile: Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), entre otras.

- c) Las nuevas centralidades, ya citadas. En este caso es especialmente importante que haya una voluntad pública que garantice o incite a que se planeen corredores de cultura y ocio: reservas y cesiones de suelo, determinación de las morfologías y de los usos de la edificabilidad adyacente, equipamientos motores, accesibilidad y centralidad interna y externa, entre otras. Si la nueva centralidad se basa en un gran centro comercial rodeado de estacionamiento, la cualidad del espacio público es pobre, la oferta cultural banal y el efecto positivo sobre el entorno, mínimo. Los ejemplos positivos son menos numerosos, excepto cuando la nueva centralidad se apoya en el tipo de casos citados anteriormente.
- d) Hay que destacar también numerosos ejemplos exitosos de paseos o “ramblas” remodelados en barrios populares periféricos (o que lo fueron) y espacios públicos también periféricos vinculados con grandes equipamientos (Saint Denis, Stade de France, zona Expo en Lisboa). Los antiguos barrios populares tienen un potencial identitario que los hace muy susceptibles de reconvertirse en espacios con una oferta cultural y de ocio que reanime sus actividades. En estos casos es importante no morir de éxito, que se expulse a la población residente que es un elemento esencial de su personalidad y que se banalice su imagen y su oferta.

Los espacios públicos animados, que no son siempre corredores culturales son, en síntesis, unos ejes definidos por ser a la vez lugares y trayectos, oferta material y simbología, espacios comerciales, de ocio y equipamientos culturales, concentración de funciones diversas y a veces dotados de una cierta especialización, espacios colectivos abiertos o cerrados combinados con viviendas de tipologías diversas. La arquitectura debe proporcionar algunos elementos cualificantes y diferenciadores.

A continuación exponemos diez breves consideraciones sobre equipamientos culturales y espacios públicos:

- a) Los centros deben ser, ante todo, accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar ele-

mentos de centralidad, de visibilidad, a las zonas periféricas (“monumentalizar las periferias” según la afortunada expresión del arquitecto Oriol Bohigas), es decir no solo equipamientos culturales de barrio (centros cívicos o similares, imprescindibles sin duda). Monumentalizar la periferia significa introducir algunos equipamientos de escala de ciudad (polivalentes en unos casos, otros deportivos, religiosos o museísticos) y de arquitectura poderosa.

- b) El equipamiento cultural y sus entornos deben tener una dimensión lúdica, ser capaces de atraer nuevos públicos, facilitar el acceso de familias enteras, niños, gente mayor, usuarios no habituales del consumo cultural. Son especialmente importantes los espacios de transición, entre el equipamiento y el espacio público comercial o viario, espacios de transición que permiten el ingreso casi imperceptible en el equipamiento (puntos atractivos en el espacio público, terrazas, actividades *off* equipamiento). Por ejemplo los entornos del centro Pompidou o de La Villette, y como un caso negativo la Gran Biblioteca, siempre en París.
- c) Es fundamental proporcionar una identidad a cada corredor cultural, utilizar el patrimonio y la memoria de la zona (por ejemplo, su pasado industrial), garantizar su “diferencia” en la medida de lo posible. Frente a la “macdonaldización” de los espacios y de los equipamientos, oponer la historia del lugar y la capacidad de innovación de sus habitantes.
- d) Hay que tener en cuenta que no todos los equipamientos tienen el mismo poder de atracción, por ejemplo los museos y los estadios, pero en cambio estos últimos son de uso más intermitente y al ser tan masivos que pueden ahuyentar otros usos. Es importante utilizar el poder de atracción de un gran equipamiento para atraer otras actividades que aseguren la continuidad de los usos sociales.
- e) Los espacios públicos pueden tolerar e incluso promover usos privados por parte de colectivos o empresas: pequeñas canchas de juego, terrazas de bares y restaurantes, ambulante controlado. Por otra parte, los espacios privados o propios de un equipamiento, por ejemplo jardines o patio de una universidad, museo o iglesia, espacios

abiertos de un centro comercial o de un conjunto edificado son susceptibles de usos públicos pactados.

- f) La cualidad del diseño es una dimensión principal del equipamiento y del espacio público, muchas veces determina su eficacia, su capacidad de generar un uso social intenso y diverso. El buen uso de la obra arquitectónica no es tanto su originalidad “singular” como la combinación entre su adecuación a los destinos propios que debe servir y su prestigio formal que representa un plus de autoestima y poder de atracción (por ejemplo, el Guggenheim de Bilbao).
- g) El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y participación en el proceso productor, o mediante las prácticas que desarrolla posteriormente a su realización. Y es por lo tanto transformador de espacios y equipamientos que deben evolucionar con las dinámicas sociales.
- h) Los corredores son “objetos animados”, dotados de vida. Y si no lo son, no son. Además del equipamiento construido, del espacio diseñado, de los usos formales más o menos intensos, deben tener alma, transmitir sentido, crear ambientes amables, estimulantes, adecuados a usos y públicos diversos. Deben haber políticas públicas (privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, quioscos, entre otros. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente.
- i) No es útil establecer dicotomías aparentemente contradictorias o no mezclables como propiedad o gestión pública o privada, espacio abierto o cerrado, gratuito o oneroso, etc. De lo dicho se deduce que hay que combinar casi siempre estas dimensiones. Tampoco sirve contraponer el consumo (supuestamente pasivo) a la creatividad, a la que se atribuye el monopolio de la actitud activa. El consumo posee siempre aspectos activos, incluso creativos, y la actividad creadora puede ser conveniente y es posible vincularla con el consumo.
- j) La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, equipamientos y espacios públicos. Es evidente

en lo que se refiere a los puntos de información (real y virtual), a los transportes, a la seguridad ciudadana. Queremos destacar especialmente la cuestión de los horarios. La ciudad actual tiende a funcionar las 24 horas del día, las pautas son muy distintas según la edad, género o ubicación de las personas.

Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía⁵

Lo que justifica y legitima las políticas públicas no es únicamente el carácter democrático representativo de las instituciones políticas que las implementan. Se requiere otra condición para considerar estas políticas como democráticas: si sirven a que los derechos ciudadanos sean realmente efectivos. La democracia tiene una dimensión formal: las instituciones de gobierno que emanan de elecciones libres y del sufragio universal. Y también una dimensión material: estas instituciones solo serán legítimas si realizan políticas a favor del conjunto de la población y prioritariamente de la ciudadanía cuyos derechos son limitados por los obstáculos derivados de la pobreza, la exclusión o la ignorancia.

Por lo tanto, hay que volver al principio, a los derechos ciudadanos, pues al principio no están las instituciones ni las políticas públicas ni los medios (funciones, servicios, recursos) para realizarlas, sino los derechos de la ciudadanía. Y estos son hoy lo que hay que redefinir hoy.

a. En primer lugar, el derecho a la ciudad que incluye el derecho a vivienda, espacio público, monumentalidad, servicios urbanos, calidad ambiental, belleza del entorno, accesibilidad, movilidad, visibilidad en el tejido urbano, centralidad cercana, identidad del lugar y el derecho a permanecer o a elegir dónde vivir (desde el barrio al país). Son derechos

5 Henri Lefebvre acuñó el concepto de “el derecho a la ciudad”, ver (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos. Sobre los derechos ciudadanos, ver Jordi Borja (2004). “Documentos, Fundación Alternativas”. *Estudios*, 51 (incluye una amplia bibliografía) y el capítulo 7 de la *La ciudad conquistada*.

que sin haberse formalizado están presentes en nuestra cultura urbana y que, en mayor o menor grado, se pueden ejercer en las áreas centrales y no degradadas de la ciudad compacta, pero que están ausentes de gran parte de las zonas de urbanización difusa, segregadora o marginal.

b. En segundo lugar, los derechos ciudadanos de carácter político son la otra cara de la misma moneda, pues sin éstos, los derechos específicamente urbanos no son de facto exigibles. Los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencias decisorias, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones. En un mismo territorio, los ciudadanos deben tener los mismos derechos y deberes, sea cual sea su género, origen étnico, nacionalidad, religión o cualquier otro factor distintivo. La ciudadanía hoy no puede depender de la nacionalidad.

c. En tercer lugar, existen actualmente unos derechos propios del estado del bienestar que requieren ser concebidos como más complejos y precisan políticas específicas. El derecho a la educación hoy supone el derecho a la formación continuada pues es una exigencia de la evolución de las actividades de la ciudad. El derecho a la cultura debe reconocer y proteger la diversidad étnica y lingüística, y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables para la convivencia. El derecho a la comunicación e intercambio requiere reconocer el acceso de todos por igual a las actuales tecnologías de información y comunicación. El derecho al empleo debe completarse con alguna forma de salario ciudadano o renta básica pues los períodos de desempleo son casi inevitables en las trayectorias profesionales.

A partir del reconocimiento de estos derechos hay que rediseñar a la vez las políticas públicas y las instituciones territoriales urbanas. La cuestión primigenia no es ni la arquitectura formal de las instituciones ni el contenido material de las políticas públicas especializadas. La cuestión previa es determinar los objetivos que se quieren conseguir, es decir las nece-

sidades que deben satisfacerse y los derechos propios de los ciudadanos que se reconocen, el óptimo de libertad y de igualdad que se pretende alcanzar. Todo ello tiene un hilo conductor: hacer ciudad en los nuevos territorios urbanos, en las regiones metropolitanas.

Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar la cultura ciudadana*

Antanas Mockus**

Ciudad y convivencia

En la medida en que los individuos de la ciudad son muy heterogéneos, de procedencias culturales y formas de vida diversas, es necesario instaurar reglas comunes que eviten los costos de la “fricción” entre esos individuos: heterogeneidad, densidad y anonimato pueden llevar a problemas de convivencia. En ese sentido, el problema de la convivencia es sobre todo un problema urbano. La vida urbana crea contextos de interacción que necesitan ser reconocidos y a cada cual se le asocia un conjunto de reglas mínimas. La socialización en esos códigos socioculturales se vuelve parte esencial de la reproducción cultural asegurada por familia, escuela, grupo de pares, iglesia, vecindario, televisión y lugar de trabajo (Basil Bernstein).

Anonimato, densidad y alta división del trabajo (alta especialización) demandan cumplimiento de reglas y acuerdos formales. Siguiendo el ejemplo de Adam Smith, se debe asignar alguien para que se ocupe de hacer la cabeza del alfiler, alguien que pula esa cabeza, que pegue esa cabeza con el cuerpo del alfiler, etc. Estas asignaciones (reglas) deben *estipularse* (más si las funciones van a ser cumplidas por desconocidos) y

* Agradezco a Diego Cancino y Gerrit Stollbrock por sus comentarios y sugerencias a una versión anterior.

** Presidente Corpovisionarios y ex alcalde de Bogotá.

cumplirse: el incumplimiento de estas funciones genera costos para cada trabajador y para la producción general de alfileres. Ahora, hay diferentes tipos de reglas:

Reglas formales, escritas. Reglas estipuladas por constituciones y donde el incumplimiento de aquellas genera una sanción que determina una institución externa a los involucrados. Por ejemplo, la historia de las ciudades griegas es inseparable de la historia de sus constituciones.

Reglas no formales, no escritas *verbi gratia* normas sociales o costumbres que complementan las leyes escritas y que son igualmente necesarias. Por ejemplo, acuerdos no formales de palabra (sin que exista una ley escrita que los estipule) como el acuerdo griego de discutir los asuntos públicos en un sitio específico que era el ágora (esta actividad en este espacio no estaba estipulada por una ley pero era comúnmente aceptado que en ese espacio se deliberaba sobre muchas leyes formales).

La armonía entre normas *formales* (escritas) e *informales* (normas no escritas como costumbres o normas sociales) es un reto de la ciudad y, de manera relativamente temprana (*Las leyes*, de Platón), se identifica en la educación una herramienta decisiva para armonizar la ley no escrita (normas sociales y normas morales) y la ley escrita. Esta es la columna vertebral de cultura ciudadana.

Así como vivir en ciudades no es “natural” en el ser humano, así ser ciudadano es una adquisición y un proceso de formación. En este sentido, uno no nace ciudadano, uno se torna ciudadano. Ser ciudadano es ser sujeto legal, comprender y cumplir la constitución y las leyes (y si se está en democracia participar en su reforma); pero también, como lo muestra la historia de Sócrates, es construirse como sujeto moral, interrogando(se) y dialogando con otros sobre la virtud y (como lo hicieron más los cínicos que Sócrates) tomando distancia crítica de la ley no escrita, de las costumbres en las ciudades. El comercio de bienes y el intercambio de conocimientos, al igual que el desarrollo de la división del trabajo, hacen de la ciudad un espacio propicio a la tolerancia y, especí-

ficamente, de tolerancia a la diversidad. Tolerancia es respeto, comprensión del otro, disposición a coexistir con diferentes formas y percepciones de vida sin negarlas, excluirlas o aniquilarlas, es estar dispuesto a celebrar acuerdos. No se sigue de esta descripción que uno acepte cualquier actitud o comportamiento del otro a favor de la tolerancia. De hecho, la tolerancia profunda es poner límites cuando hay que ponerlos —ser tolerante con el narcotraficante o el corrupto no es ser tolerante es ser permisivo, casi cómplice—. Por tal razón, no cabe entender en este contexto de la tolerancia que “todo vale”. Por el contrario, la ciudad ampara el surgimiento de las reglas de “urbanidad” que permiten ordenar, delimitar, las relaciones más complejas que aparecen en la ciudad (Norbert Elías).

Cultura ciudadana y convivencia

Garantizar el cumplimiento de reglas exclusivamente por coacción es casi imposible. Se requiere de un acuerdo entre tres notas o normas y no solo una: norma legal, norma moral y norma social, y este acuerdo puede darse por las buenas o por las malas. Cultura ciudadana es un enfoque que, al proponer la pedagogía como forma de cambio cultural, cree en la armonía entre los tres sistemas reguladores *por las buenas* (aunque no niega la capacidad reguladora de la obediencia *por las malas* de las normas).

Cultura ciudadana se puede entender como un enfoque que busca promover la construcción colectiva de ciudadanía, específicamente promueve la cooperación ciudadana y la coresponsabilidad (cambio de comportamientos) en pro de construcción de bienes públicos y del bienestar colectivo. Para lograr este objetivo, el cumplimiento de normas y la armonía entre los tres sistemas reguladores (norma legal, norma moral y norma social) es determinante.

Cultura ciudadana nace entonces del reconocimiento de que la convivencia y la consecución de bienes públicos no se pueden obtener, garantizar y sostener solo con la ley por las malas (con la coacción): se

requiere otro tipo de motivaciones y sistemas regulatorios (normas sociales y morales) que estén todos en armonía con las normas legales. En este sentido,

Cultura ciudadana es armonizar ley, moral y cultura. Esto es aumentar la aprobación moral y cultural a las obligaciones legales y reducir la aprobación cultural y moral a las acciones ilegales.

A partir de nuevas investigaciones y reflexiones, esta aclaración se puede complementar y precisar del siguiente modo:

Cultura ciudadana se justifica por oposición a los “excesos de la cultura del atajo”: cultura ciudadana busca combatir la cultura del atajo.¹ Cultura ciudadana se propone mayor autorregulación (regulación por la propia conciencia: por culpa o autogratificación moral) de cada persona, mayor regulación mutua interpersonal-pacífica (disposición a dejarse regular y a regular de manera no violenta ni ofensiva acudiendo a la vergüenza o a hacer sentir orgullo al otro).²

Cultura ciudadana y bienes colectivos

La principal razón por la cual existen las ciudades son las externalidades positivas de la aglomeración. En ellas se reducen costos de transacción. Pero estas implican al mismo tiempo costos como contaminación, congestión, inseguridad que solo se consiguen por la vía de bienes públicos como el cuidado medio ambiental, el desarrollo y conservación de bie-

- 1 El *atajismo* se presenta cuando se privilegia la urgencia de conseguir los resultados a corto plazo y se desprecian o devalúan las consecuencias más remotas en el tiempo o las consecuencias para las personas social, cultural o psicológicamente más lejanas. Los beneficios o daños futuros (o socialmente remotos) no son considerados o se consideran, pero trayéndolos a valor presente con una tasa de descuento alta. Hay cultura del atajo cuando se aceptan y celebran los atajos y la insensibilidad a consecuencias “lejanas”. Hay atajismo cuando, dado un fin, no importa qué medios se usen para obtener ese fin. Si una acción me genera un gran beneficio inmediato emprendiendo esa acción sin tener en cuenta los costos (individuales o sociales) a largo plazo.
- 2 La noción de cultura ciudadana supone que existe regulación entre desconocidos (lo cual resulta ampliamente probado por diversos experimentos de *Behavioral Economics*).

nes colectivos críticos para la vida urbana como la movilidad, la seguridad y el *espacio público*. Estos bienes públicos se consiguen solo por la vía de la acción colectiva. Ahora, para construir y sostener bienes colectivos se requiere de:

la cooperación de los ciudadanos, de una acción colectiva que consiga dicho bien público. En este sentido, cultura ciudadana busca aumentar la capacidad de acción colectiva (aumentar comportamientos cooperativos que superen el problema del *free rider*) para garantizar bienes colectivos. Dicha acción colectiva se logra coordinando diversos tipos de motivaciones y regulaciones: la formación en el principio de corresponsabilidad.

Allí la mutua regulación y el enfoque pedagógico han permitido acciones colectivas desconcertantes en pro de obtener o preservar bienes colectivos. En estas acciones hay interacción entre desconocidos que conduce a la formación de ciudadanía en un sentido fuerte.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos del enfoque de cultura ciudadana, se entiende el papel que juegan los comportamientos y la infraestructura, en especial en la construcción de bienes colectivos.

El cambio de infraestructura no es un fin, es un medio que hay que evaluar en qué sentido es necesario y cómo se articula con el objetivo de cultura ciudadana.

Un ejemplo que puede aclarar esto es el siguiente: la violencia e inseguridad (la desvalorización de la vida y el irrespeto básico hacia el otro) si *solo* se enfrenta por medio de la coacción (aumento de pie de fuerza, por ejemplo) y con infraestructura (aumento de cámaras, por ejemplo), los costos son muy altos y no son sostenibles. Se necesita otro tipo de motivaciones y otro tipo de sistemas regulatorios que obtengan el bien público de la seguridad.

La seguridad entonces se debería entender como un bien público que es producto de la armonía de los tres sistemas regulatorios³ (norma legal, moral y social) y que es corresponsabilidad de todos, teniendo cada agen-

3 No solo producto de la aplicación de la ley *por las malas*.

te funciones específicas y claras, por ejemplo: el Estado es el agente que tiene el uso exclusivo de las armas, y los ciudadanos pueden denunciar y generar procesos de resistencia civil no violentos contra la violencia.

Algo análogo sucede con el espacio público: éste debe ser defendido no solo por la autoridad policial sino que los ciudadanos deben ser otra autoridad que regule y defienda este bien público⁴ y las normas sociales no deberían estar en contravía con las normas legales o las normas morales no deberían justificar el incumplimiento de las normas legales.

Algunos ejemplos de Bogotá

- a. Bogotá Coqueta: en 1996 Bogotá era fea. Muchos la amábamos, pero era fea. Ahora bien: todos conocemos a hombres y mujeres que a pesar de ser feos son muy atractivos por su comportamiento. Por eso propusimos a la ciudad mejorar el *software* mientras se creaban condiciones para cambiar el *hardware*. Los ciudadanos asumieron derechos y deberes sobre su ciudad. Aumentó la confianza en el futuro de la ciudad. Se multiplicaron los ingresos tributarios. Se invirtió en infraestructura y espacio público. Bogotá pasó de coqueta a bella. Y esto incorporó una transformación de la relación de los ciudadanos con los espacios públicos de la ciudad. Aumentó sensiblemente la restitución voluntaria de los mismos.
- b. Obras con saldo pedagógico: este es un buen ejemplo de cambio cultural y de relación entre desarrollo de infraestructura y pedagogía. Miles de jóvenes fueron entrenados en técnicas de planeación participativa para formular con sus comunidades pequeños proyectos de mejoramiento de la infraestructura barrial (escaleras, canchas deportivas, parques, baños públicos, entre otros, por un valor de \$ 30 mil cada uno). Por grupos de 10 jóvenes seleccionaban un proyecto de cada diez. La obra física se hacía, pero la intención estaba en el saldo pedagógico: la preparación de los jóvenes en formulación de proyectos y la promoción de acciones colectivas en un contexto de recursos limitados.

4 En el siguiente acápite se desarrolla mejor esta idea.

Cultura ciudadana y espacio público: corresponsabilidad

El espacio público es (¿o debería ser?):

- Espacio “kantiano”, el espacio cuyo respeto es “incondicionado” –no valen excusas o justificaciones como “yo respeto el espacio público si...”–. El espacio es el lugar sagrado de los ciudadanos.
- El bien público que incluye, físicamente, a los ciudadanos de todos los estratos, religiones, costumbres, nivel educativo, género, procedencias culturales.
- En sentido concreto, la *res* (cosa) pública, *la cosa* que nos pertenece a todos, es el espacio de encuentro masivo entre ciudadanos conocidos y desconocidos.

Estas son razones suficientes para respetar, mantener y apreciar el espacio público. Estas tres acciones (colectivas) requieren de la corresponsabilidad ciudadana. Por otro lado,

- i. El espacio público es un lugar idóneo para promover cultura ciudadana: en el espacio público convergen masivamente personas (heterogéneas) y normas (formales e informales), es decir, el espacio público es un lugar donde se juega la convivencia de manera álgida y en donde las normas formales armonizadas (o desarticuladas, dependiendo del caso) determinan que el espacio público sea una obra de arte o una obra vergonzosa. Este es un espacio donde se puede promover y aplicar:
 - Soluciones pacíficas a los conflictos vía acuerdos.
 - Regulación social no violenta.
 - Respeto de ciertas normas formales (verbi gratia no pasarse el semáforo en rojo o no instalar ventas ambulantes en la calle) y ciertas normas no formales (verbi gratia caminar por la derecha, no insultar al peatón vecino).
 - Respeto hacia el otro (desconocido).

- ii. Cultura ciudadana es un medio expedito para promover el respeto y cariño hacia el espacio público: el irrespeto o respeto del espacio público depende de la autoridad formal y de la corresponsabilidad ciudadana.

Por un lado, respetar y promover respeto, mantener y apreciar el espacio público se puede lograr por medio de la aplicación de sanciones legales (temor a la sanción legal): esta medida, como toda política pública basada en la pura coacción, supondría minoría de edad de *toda* la ciudadanía (un cierto desprecio que subvalora a los ciudadanos) y generaría *costes* económicos muy altos para el Estado. Por otro lado, se puede asumir que las personas no solo nos regulamos por la ley (la evidencia empírica afortunadamente confirma esta hipótesis),⁵ sino que también somos capaces de regularnos a nosotros mismos por la conciencia⁶ o regular a los demás por medio de gestos no violentos y no ofensivos (maneras cariñosas de hacer sentir vergüenza o felicitar para hacer sentir al otro orgulloso)⁷ y, además, no solo nos regulamos por *las malas* sino también por *las buenas*.⁸

Ahora, teniendo en cuenta el anterior marco de cultura ciudadana, se puede sugerir que el respeto del espacio público no solo debe basarse en presencia de la Policía (esta es necesaria pero no suficiente), sino que hay

- 5 En Bogotá, la ciudadanía ahorró agua voluntariamente y hay 48 mil ciudadanos que pagan voluntariamente impuestos. En Palermo (Sicilia), en la época de la mafia, hubo madres que pusieron a disposición del alcalde sus hijos para garantizar la seguridad de éste. El alcalde se negó pero organizó una manifestación con las madres y los hijos como resistencia civil no violenta frente a la mafia.
- 6 Casi una tercera parte (29%) de ciudadanos encuestados en nueve ciudades (Cali, 2006; Neiva, 2006; Santa Marta, 2006; Ibagué, 2007; Medellín, 2007; Barranquilla, 2008; Bogotá, 2008; Bello Horizonte, 2008; y Ciudad de México, 2008) responden que no aceptan pagar sin factura un producto por razones morales, por principio.
- 7 En Bogotá, los mimos y las tarjetas de aprobación y desaprobación frente a los comportamientos de los conductores de vehículos, son un ejemplo de este caso. Cuando un conductor de vehículo no cumplía una norma de tránsito otro ciudadano le mostraba una tarjeta roja con un símbolo de desaprobación, cuando ese mismo conductor cambiaba su comportamiento o mostraba vergüenza se le mostraba la tarjeta de aprobación. Los mimos por medio de una regulación social cordial y simbólica hacían que los peatones y los conductores respetaran las cebras.
- 8 El 80% de los ciudadanos de Bogotá dice regularse por las buenas (por placer de cumplir con la propia conciencia o por reconocimiento social o por admiración por la ley) y el 58% dice que los demás se regulan por las buenas.

que tener otro tipo de mecanismos de regulación (la moral y la cultura) que pueden promoverse por las buenas o por las malas:

Regulación legal por las buenas. La explicación sólida y clara de qué es el espacio público y cómo este no se debe privatizar es también necesaria; esta explicación puede generar una cierta admiración por el espacio público y, de esa manera, promover su respeto.

Regulación moral por las malas. Generar emociones de culpa al que está interfiriendo en este espacio sagrado: invadir el espacio público es como no honrar a padre y madre.

Regulación moral por las buenas. Promover satisfacción moral al que aprecia y respeta el espacio público y que estas personas hagan pública su satisfacción.

Regulación social por las malas. Hacer sentir vergüenza y no aceptar socialmente (no comprar en venta ambulante, por ejemplo) a los que afectan el espacio público.

Regulación social por las buenas. Felicitar y hacer eventos públicos para reconocer a los que cumplen las normas de espacio público.

Conclusiones: ¿sugerencias a Latinoamérica?

Las ciudades latinoamericanas aprenden rápidamente unas de otras. Curitiba, Bogotá, Quito y Lima marcaron el paso en sistemas de transporte masivo basados en buses. Salvador de Bahía lideró en servicio al ciudadano. Quito, Guayaquil y Bogotá sobresalieron en espacio público. Porto Alegre señaló los derroteros del presupuesto participativo. El PNUD y la banca multilateral se han esforzado por hacer visibles las experiencias exitosas. Todo indica que Latinoamérica se está urbanizando con creatividad.

Uno de los puntos nodales es construir ciudadanía. Esto implica superar la herencia virreinal de los favores. La ciudadanía debe consolidar sus derechos y asumir sus deberes. Debe aprender, como lo viene haciendo, a exigirle cuentas a los gobernantes.

Cultura ciudadana debería constituirse en: 1) una respuesta regional al amplio espectro de problemas asociados al divorcio entre ley, moral y cultura; 2) un enfoque específico, propio de la región, en materia de descentralización y modernización de la seguridad ciudadana (que desarrolla los principios democráticos y el sentido de corresponsabilidad); 3) un soporte pedagógico de la mayor parte de las políticas públicas (buscando transitar del “publíquese y cúmplase” al “publíquese, explíquese, comprendase y cúmplase”); y 4) una barrera pacífica frente a las tentaciones antidemocráticas.

Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia

Diego Carrión Mena*

En el siglo XXI, la inmensa mayoría de habitantes del planeta vivirá en ciudades. Esa tendencia señala que el siglo XXI es la época de las ciudades y de la vida en comunidades urbanas. Por tanto, la convivencia de la mayoría de los habitantes del planeta ya tiene como lugar de realización a los centros urbanos, de distintas dimensiones y características, por lo que la planificación y la gestión de las ciudades debe contemplar de modo imperativo el tratamiento de la convivencia.

Los principales indicadores de calidad de vida y de progreso de las personas que viven en los entornos urbanos tienen una relación directa con las condiciones de vida de sus ciudades. En la época actual, en las ciudades de América Latina uno de los factores clave para establecer parámetros de calidad de vida tiene que ver con la seguridad ciudadana y la convivencia. Lamentablemente nuestras ciudades cada vez deben dedicar grandes esfuerzos y recursos para afrontar los retos derivados de la inseguridad y de la conflictividad urbana, para lo cual se han intentado diversos caminos. Uno de estos, y que se ha mostrado como el más eficaz, es la consistencia y continuidad de políticas públicas locales orientadas al afianzamiento de valores y prácticas de convivencia armónica de las personas de una comunidad, bajo una concepción de seguridad inte-

* Secretario de Desarrollo Territorial del MDMQ.

gral y transversal de carácter preventivo que apunte a construir ciudadanía activa. Esta vía permite mejorar las condiciones generales de vida y la seguridad de la población.

Las políticas de convivencia que contengan esa orientación deben sustentarse en procesos y prácticas de planificación de carácter estratégico, y en acciones integradas de modo de afectar positivamente los diversos componentes del convivir humano-urbano. De ahí que la orientación hacia la prevención de los problemas de la convivencia social tiene que ver con la provisión universal de equipamientos y servicios públicos básicos, el manejo y tratamiento del espacio público como lugar de encuentro, la dotación de servicios de seguridad de proximidad, de la construcción de nuevas formas de diálogo y espacios de mediación, control de la corrupción, entre otros. A continuación revisaremos, en forma breve, algunas acciones realizadas, desde mediados de 2000 al presente, por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) bajo estas premisas.

Planificación para una gestión integral

La planificación para el desarrollo del DMQ tiene como su base el Plan Estratégico Equinoccio 21. Quito hacia el 2025,¹ que es un pacto social que nace del conjunto de la sociedad, motiva la acción colectiva y genera ciudadanía activa. Es un plan humano sustentable, sistémico, amplio e integrador.

En el Plan Equinoccio 21 se establece la *visión de Quito gobernable y democrática*, que señala que la capital será:

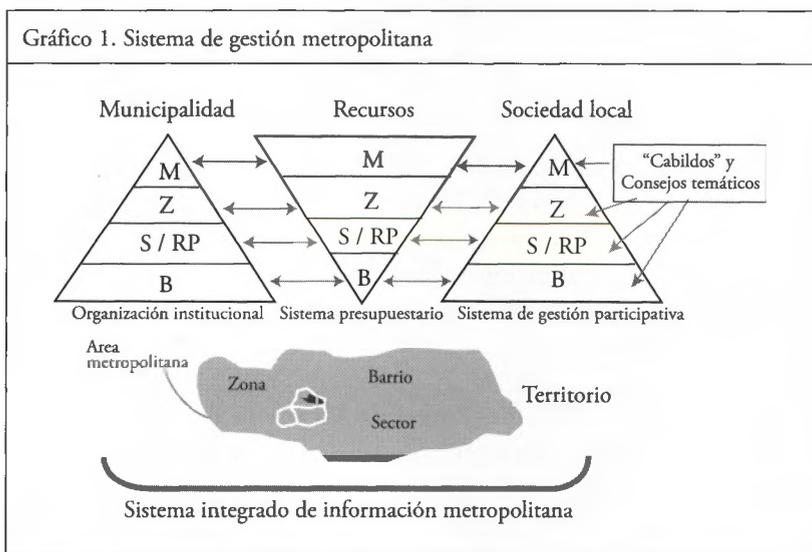
Ciudad del diálogo y la palabra, con una cultura política ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público, que respeta la diversidad y reconoce sus liderazgos; descentralizada y participativa, con institucionalidad confiable y transparente y un gobierno local moderno y eficiente.

1 El Plan Equinoccio 21 fue presentado ante el Concejo Metropolitano en julio de 2004 y aprobado según la ordenanza metropolitana 3.531 el 5 de agosto de 2004.

El Plan Bicentenario, por su parte, es el plan de gobierno del ex alcalde Paco Moncayo para el período 2005-2009, en el que se establecen programas y proyectos que requiere Quito para alcanzar sus Objetivos de Desarrollo. Adicionalmente la Municipalidad cuenta con planes maestros y sectoriales para atender los temas específicos del desarrollo local.

La Alcaldía ha definido un conjunto de políticas para la gestión democrática del desarrollo que incluyen: planificación con sentido estratégico; unir esfuerzos públicos y privados; desarrollo de una intensa participación de la comunidad; consolidación de la Municipalidad como un verdadero gobierno local; fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal; y creación de condiciones favorables para una ciudadanía activa.

Gráfico 1. Sistema de gestión metropolitana



Gestión integral para la convivencia en Quito: algunos ejemplos

Durante los últimos años de la administración municipal del ex alcalde Paco Moncayo, se han desarrollado acciones que tienen como orientación de política la búsqueda de soluciones integrales y de cobertura universal para la población del DMQ en el conjunto de su territorio. En este texto se describen de manera sucinta algunas de estas acciones.

- **Recuperación del centro histórico.** Un caso paradigmático de la gestión municipal del ex alcalde Moncayo es la negociación llevada a cabo para reubicar cerca de 10 mil comerciantes (agrupados en 92 organizaciones) que ocupaban plazas y calles del centro histórico. Luego de cerca de tres años de estudios, conversaciones, obras de construcción y trámites legales, el 24 de mayo de 2003 se inició la reubicación de los comerciantes. Ha sido una excelente experiencia de diálogo y acuerdos.
- **Gestión participativa.** La Municipalidad aprobó en 2000 el Sistema de Gestión Participativa (SGP). Luego, en 2006, se realizó su revisión y reforma. El SGP incluye procedimientos para la participación ciudadana en la planificación y priorización de obras, preparación de presupuestos participativos, así como participación en decisiones y rendición de cuentas.
- **Mejoramiento de barrios. Programa Mi barrio lindo.** Consiste en mejorar la infraestructura vial para facilitar la accesibilidad, dotar de equipamiento comunitario, instalación mobiliaria urbana e iluminación, y generar facilidades para el desarrollo social y económico. Con una inversión de \$ 25,9 millones en fondos BID y \$ 2,2 millones contraparte del MDMQ, se benefician 38 mil familias de 75 barrios.
- **Inclusión social y género.** Desde agosto de 2000, la Municipalidad ha trabajado intensamente en desarrollar y fortalecer las políticas sociales del gobierno local con enfoque de inclusión. Por ello, se ha trabajado

en transversalización e institucionalización de los enfoques de género, étnico, generacional y participativo, con énfasis en derechos. Se puede mencionar varios proyectos: Canasta Solidaria, tres proyectos URBAL para fortalecimiento de servicios y capacitación en participación ciudadana de las mujeres; Plan Distrital de Migración con componentes socioeconómicos y culturales para 2.800 personas beneficiarias; Consejo Metropolitano para eliminación de discriminación racial; planes de desarrollo del pueblo afro e indígena; creación del COMEDIS, campaña de sensibilidad hacia esta población; Centro de Mediación con 300 casos resueltos y 3.450 personas capacitadas.

- **Espacio público.** Uno de los ejes de gestión integral de la Municipalidad ha sido la atención y priorización puesta al tema del espacio público. En estos años se han creado nuevos parques: Metropolitano del Sur (630 ha), Chilibulo (330 ha), Las Cuadras (25 ha) y Luciano Andrade Marín (30 ha), 18 fases de construcción del Parque Largo Machángara (22 km entre El Trébol y Caupicho). Se han recuperado plazas y parques como San Diego, La Alameda, Caupicho, Guanguiltagua, La Carolina, Matovelle, La Vicentina, Chimbacalle, Cotocollao; igual trabajo se ha realizado en las 33 cabeceras de las parroquias rurales del DMQ. También se ha trabajado en forma sistemática en la recuperación de barrios tradicionales como La Ronda, La Tola, La Loma, El Panecillo, San Juan, El Tejar, La Libertad, Chimbacalle, entre otros. Y se encuentra en proyecto el futuro Parque del Lago, en los terrenos del actual aeropuerto Mariscal Sucre.
- **Agua potable y alcantarillado.** Uno de los aspectos centrales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores de menores ingresos, tiene que ver con el acceso a la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado. En estos años, se han construido 2.300 km de redes de agua potable y alcantarillado para proveer de estos servicios a más de 600 mil personas. El DMQ ofrece en la actualidad una cobertura del 98,5% de agua potable y del 96,5% de alcantarillado a su población urbana.

- **Cultura.** La Alcaldía mantiene y promueve una extensa programación cultural con el fin de ampliar las posibilidades de distracción y crecimiento espiritual de la comunidad quiteña y sus visitantes. Se mantiene un programa anual que contempla más de 600 eventos que incluyen festivales internacionales de música, cine, teatro y danza, eventos ciudadanos en plazas y teatros; mantiene una importante red de centros culturales y bibliotecas. Mención especial merecen las actividades culturales, sociales y turísticas que tienen lugar con motivo de las Fiestas de Quito (diciembre); Verano (agosto); Velada Libertaria (9 y 10 de agosto); y Semana Santa.
- **Seguridad ciudadana.** En el campo de la seguridad ciudadana, se ha trabajado en la dotación de infraestructura con 68 unidades de Policía comunitaria construidas y equipadas, ocho sistemas integrales de seguridad y cinco cuarteles para la Policía Nacional y Metropolitana; en cuanto a equipamiento, se han instalado 1.500 sistemas de alarmas comunitarias, instalación completa de la central telefónica y del sistema de grabación (cámaras de video-vigilancia localizadas en varios puntos de la ciudad), dotación de 40 vehículos para bomberos (20 autobombas, 20 autotanques), y para la Policía Nacional 160 patrulleros, 330 motos y un helicóptero así como un aporte anual de \$ 3.000.000 para logística; en organización y capacitación, se cuenta con el Consejo Metropolitano de Seguridad y ocho consejos zonales de seguridad funcionando, 26 mil personas sensibilizadas en temas de seguridad, 116.500 ciudadanos y ciudadanas sensibilizados y 90 mil estudiantes sensibilizados en temas de seguridad; en relación con el programa de atención a los problemas de violencia intrafamiliar y de género, se tienen seis centros de equidad y justicia en las administraciones zonales, 51 mil atenciones, 24.400 personas capacitadas en VIFGMI; opera también el Observatorio de seguridad como un sistema integrado funcionando en red y que toma datos de nueve fuentes sobre diversos temas de seguridad y es una herramienta para el mejoramiento de la gestión. Por otra parte, se cuenta con el Sistema integrado de gestión de riesgos para la ejecución de los planes “lluvia

y fuego”, que implican la construcción de colectores, muros de contención, capacitación y sensibilización ciudadana, y reducción de áreas afectadas por incendios forestales y por el período invernal.

- **Lucha contra la corrupción.** La Municipalidad creó Quito Honesto como comisión metropolitana de lucha contra la corrupción. Es una corporación pública, constituida por resolución de Alcaldía 065 del 20 agosto de 2002 y por la ordenanza 116 del 23 abril de 2004. Tiene carácter autónomo frente a la administración municipal. Los principales programas y proyectos de Quito Honesto se enfocan en dos ejes: a) proyectos para prevenir la corrupción como promoción de valores y educación ética: Código de ética municipal, informática al servicio de la formación en valores, difusión de valores, formación en bioética, sistema de estímulos; transparentar la gestión municipal: modernización de la procuraduría metropolitana; aplicación de la LOTAIP, implementación del Sistema Contratanet; y control social: control electoral, sistema de rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, lupa fiscal y caja de herramientas. b) Combate a la impunidad mediante la investigación de los supuestos actos de corrupción y la información a las autoridades pertinentes sobre los resultados de dichas investigaciones.

Algunas reflexiones

Esta breve presentación de algunas de las acciones municipales realizadas con sentido integral para atender los problemas de la convivencia urbana induce a plantear algunas reflexiones de orden general para orientar de mejor manera el manejo de nuestras ciudades.

- **La construcción de sociedades más justas y de ciudades eficientes con buena calidad de vida es tarea de la ciudadanía.** Bajo esta premisa, todas las personas somos corresponsables, por tanto, debemos co-participar en las decisiones que involucran estas esferas de la política

y de la vida en comunidad. Ello presupone: mejorar la calidad y profundidad de la democracia con una población educada, informada y saludable; desarrollar y fortalecer valores sustantivos como los de solidaridad, ética, sustentabilidad y equidad; apelar al diálogo, a la palabra y al respeto a las diferencias para resolver los conflictos; y recuperar y afianzar la identidad social, cultural y la autoestima de la población.

- **La democracia en la toma de decisiones requiere de un sistema estructurado de participación de la comunidad organizada.** Una democracia participativa se afirma cuando la toma de decisiones es el resultado de la confluencia de las instituciones del gobierno local y la comunidad organizada (grupos de interés, territorios y temas). En Quito se ha logrado consolidar un proceso democrático de gestión municipal sustentado en la creación de un sistema comunitario de gestión participativa; el desarrollo de un marco institucional adecuado; la formulación de un sistema presupuestario transparente, operacional y territorializado; una reorganización de la división administrativa territorial; y la conformación de un sistema integrado de información.
- **La toma de decisiones con participación es un proceso de aprendizaje continuo que se mide por resultados.** La participación no es un fin en sí mismo. Es un medio para que las decisiones sean el resultado de acuerdos que atiendan las expectativas de la comunidad y que respondan a los criterios de equidad, solidaridad, eficiencia y sustento técnico. En ese sentido, en el caso de Quito se propende a que las instancias gobierno y sus funcionarios, así como la comunidad y sus organizaciones, desarrollen capacidades y actitudes para trabajar en conjunto en los procesos de planificación y toma de decisiones; se reconozca que existen niveles diferentes de temas y problemas: la participación tiene ámbitos que se corresponden a tales niveles y no todos pueden participar en todos los temas; y si la participación no cumple las expectativas, se genera desilusión y reacción negativa: la comunidad mide el efecto de su esfuerzo en resultados concretos.

- **La rendición de cuentas y el control son componentes clave para asegurar transparencia, calidad de las decisiones y consolidar la credibilidad de la gestión democrática.** Las decisiones de la autoridad y la comunidad deben estar sujetas al escrutinio y control social para garantizar el buen uso de los recursos. Para ello es necesario: disponer de instituciones y mecanismos explícitos para la rendición de cuentas y control; contar con información adecuada, accesible y oportuna; la existencia de sentido de responsabilidad de la comunidad y sus organizaciones hacia los temas de interés general.

**Espacio público, cultura
ciudadana y convivencia**

Violencia urbana: un asunto de ciudad*

Fernando Carrión M.**

El espacio público es la ciudad.

Oriol Bohigas

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

La violencia se ha extendido por todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando varios cambios: en la lógica del urbanismo (blindaje de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia y desamparo); en la interacción social (reducción de ciudadanía, nuevas formas de socialización), y en la militarización de las ciudades (mano dura, Ejército en las calles), todo esto amén de la reducción de la calidad de vida de la población (homicidios, pérdidas materiales).

Pero también el modelo vigente de ciudad produce clases de violencias nunca antes vistas (sicariato, coches bomba), así como otras “no delictuales”, provenientes de la fragmentación, la exclusión, la densidad poblacional y la disputa por el espacio público y los servicios.

* Agradezco los comentarios de Alfredo Rodríguez (*SUR*) y Carlos de Mattos (*EURE*) a la versión inicial del documento.

** Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador y editorialista del diario *Hoy*.

En otras palabras, a los problemas de transporte, medioambiente, pobreza, equipamientos, vivienda y gobernabilidad de nuestras ciudades se ha incorporado la violencia; lo cual requiere de nuevas políticas urbanas, y también políticas explícitas de seguridad ciudadana,¹ porque no solo se ha convertido en un problema urbano adicional sino ahora tiene autonomía propia y afecta a otros componentes de la sociedad y la ciudad.

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

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

Sin duda, esta es una asignatura pendiente, algo que está por hacerse. Definir su punto de partida metodológico es vital; por eso, más que exponer resultados de estudios realizados, con este trabajo se presentan

1 El concepto de seguridad ciudadana aparece por primera vez en la *Constitución* española de 1978, con el retorno a la democracia y rompiendo con la vieja tradición del orden público como misión de la Policía. Desde ese momento, se la entiende como el derecho de los ciudadanos al ejercicio de las libertades públicas y privadas.

2 Según el *DRAE*, los atributos son: “Cada una de las cualidades o propiedades de un ser”.

3 La OMS/OPS define la violencia como: “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002: 5). Es una definición instrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias y, menos aún, condiciones históricas.

algunas preguntas que pueden ser relevantes para entenderla. Se busca llamar la atención respecto a la necesidad de conocer esta relación y, para ello, recurrimos a algunas interrogantes que pueden establecer ciertos elementos clarificantes.

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

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

Para intentar responder estas preguntas, seguiremos una lógica expositiva, compuesta por los siguientes acápite: el primero, en que se cuestiona la causalidad en la relación ciudad/tipos de violencia; el segundo,

que analiza si la violencia es o no efecto de la ciudad, si la urbe es contenedora (escenario) y/o expresión de una específica (violencia urbana); el tercero, que está dedicado a la presentación, por un lado, de algunas manifestaciones de la ciudad en la violencia y, por otro, de los efectos producidos por la violencia en la ciudad; el cuarto busca aproximarse al espacio público como escenario (;productor?) del delito para, finalmente, extraer algunas conclusiones que pueden ser relevantes.

Ciudad y violencia: dos equívocos de su incompreensión

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

- **Concepción.** Existe una visión dominante, que es sostenida por la irresistible tentación metodológica de encontrar causalidad de la violencia en la ciudad⁴ mediante un antiurbanismo insostenible, que lleva a creer que la violencia urbana es sinónimo de violencia y que la ciudad –per se– es el origen la violencia, con lo cual, la ciudad termina criminalizada. Esto es, que la violencia es urbana y lo urbano la determina.

Justo es señalar que esta causalidad también se sustenta en una visión negativa de la ciudad. Ya que, durante mucho tiempo, se la consideró como un problema básicamente por las cargas pesimistas que tenían las concepciones dominantes; primero, como fuente de caos y anomia (violencia), y segundo como un producto artificial que desafía la naturaleza

4 Por eso, la definición de violencia urbana tiene tres acepciones: una, que le indaga a lo urbano la cualidad causal; otra, que le asigna la condición de un tipo particular de violencia; y la tercera, que la presenta como si fuera símil de violencia.

(riesgo). Estos factores solo eran controlables si se impedía el crecimiento de la ciudad mediante la contención de la migración del campo. Hoy esta opinión intenta ser superada porque hay corrientes que empiezan a ver a la ciudad como una solución. Mientras la mujer se visibiliza y se hace pública,⁵ la pobreza se reduce,⁶ el empleo es de mayor calidad y el desempleo menor (OIT, 2003), los servicios son superiores y las tasas de violencia son distintas a las del campo, entre otros. En otras palabras, la ciudad no es un abstracto sino un modelo concreto de desarrollo urbano, afín a un tipo particular de violencia (delictual y no delictual); lo que quiere decir que la violencia urbana⁷ puede ser reversible, bajo un urbanismo distinto al vigente en la región.⁸

- Políticas. De la ausencia de estudios y de la visión determinista de lo espacial en la violencia, propia del pragmatismo ideológico reinante, se construye un conjunto de propuestas que no tienen anclaje en la realidad, entre las más relevantes constan las siguientes:
 - La llamada *prevención situacional*,⁹ que no es otra cosa que la necesidad de reducir las oportunidades a la violencia en las víctimas

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

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

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

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

9 “Estos cambios en el hábitat y los espacios externos, así como las múltiples actividades impulsadas por la Municipalidad como formas de animación del barrio, no constituyen más que

(actividades rutinarias) y a los estímulos a los victimarios (elección racional), a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (diseño urbano) (Crawford, 1998).¹⁰

- La conocida como *ventanas rotas*, que parte de la lógica causal establecida entre el desorden callejero (espacio público) y la violencia; un desorden que nace del descuido o desinterés de reparar una ventana rota (algo ínfimo), que luego se convierte en una especie de basurero público (algo máximo), lo que, a su vez, convoca a pandilleros, mendigos, alcohólicos y drogadictos, y estos a reclamos del vecindario por seguridad (Kelling y Coles, 2001).

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

paliativos, en la medida en que no atacan la raíz del malestar que sufren los habitantes de Quatre Mille: el desempleo crónico y la precariedad generalizada” (Wacquant, 2007: 191).

- 10 En el espacio público, los jóvenes se hacen sentir gracias a la tecnología, música, baile, deporte, graffiti, alcohol y persecución de la autoridad, convirtiéndoles en chivos expiatorios de las iniciativas de mano dura, revestidas con piel de cordero. Allí existe una disputa en y de la esfera pública con su presencia cuestionadora y la acción estigmatizadora de los medios de comunicación, convirtiéndose en “problema” social que requiere de acciones antidelincuenciales. Son perseguidos y, poco a poco, desplazados del espacio público, utilizando las llamadas (eufemísticamente) estrategias de *prevención situacional*, que no son tan distintas al *ajardinamiento* —usado en su momento bajo el pretexto salubrista y de ornato— para desplazar del espacio público a las pueblos y nacionalidades indígenas (Kingman, 2006).
- 11 Ahí está un conjunto de acciones, públicas y privadas, entre las que se puede mencionar: la privatización del espacio público, los barrios cerrados autárquicos, la video vigilancia (“el gran hermano”), los horarios de uso (hora zanahoria), el plan cuadrante, la iluminación, la recolección de basura, el mobiliario urbano, entre otros, que a la larga representan el peso de la logística (recursos, que son escasos), ante la ausencia de estrategias reales de seguridad.

Ciudad y violencia: ¿causa o relación?

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

Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una condición social que tiene múltiples actores, directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir un continuo; sino un objeto (la violencia), construido socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio-tiempo). No hay una causa para la violencia ni tampoco múltiples causas para múltiples tipos de violencia; y no las hay porque ese determinismo unívoco no existe.

La violencia es más que un hecho delictivo¹⁴ por varias razones: porque hay violencias que no están tipificadas legalmente, porque hay una “masa de eventos” (Sozzo, 2008) indiferenciada y porque la criminalidad aparente es un poderoso sentimiento, que no solo incide en la violencia real —incrementándola— sino que es parte de la misma. Ese temor —a la manera de un imaginario— se convierte en una marcada percepción, que

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

13 Según el *DRAE*, un factor es: “Elemento, concausa”.

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

organiza la vida cotidiana, sea como mecanismo social (senderos, solidaridad) o individual (armarse, defensa personal), así como el tiempo y el espacio de la ciudad.

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

Ciudad y violencia: ¿violencia particular o contenedor?

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

La comprensión de las relaciones entre violencia y ciudad requiere ir más allá de aquellas metodologías que las interpretan como si fueran

- 15 Por eso, la información proveniente de los indicadores propios de este paradigma (factores de riesgo o hechos) no revelan la realidad profunda (suicidio, género, sicariato) y la pluralidad histórica de las violencias; pero sí construye estigmas; por ejemplo, aquel de que América Latina es el continente más violento del mundo. Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS, uno debe preguntarse por qué son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia –por ejemplo, de un país–, si los dos conceptos tienen igual peso en la definición. Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6%, los homicidios representaron el 31,3% y los suicidios el 49,1% del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad auto afligida. Si esto es así, ¿por qué –entonces– los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?
- 16 Por eso, así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder, y la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo étnico; también puede existir –como de hecho así ocurre– una violencia urbana.

patologías provenientes de ciertos atributos (factores), cuando en realidad se trata de relaciones sociales. Así tenemos:

- Que a la violencia –definida por Álvaro Guzmán (1994: 170)– es “necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación”.
- Que la ciudad –concebida por uno de los estudiosos clásicos del urbanismo moderno, Louis Wirth– debería entenderse en términos de “un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (1988: 167).

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

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

17 “Podemos establecer que la persecución del delito, a la manera de ejercer el control social sobre la población es, en los dos períodos, distinta: mientras en el Garcianismo hay más énfasis en lo público, en los delitos que afectan al funcionamiento del Estado teocrático, en el Liberalismo hay mayor preocupación por los delitos que atentan contra el individuo y la propiedad” (Goetschel, 2005: 69).

Tal afirmación conlleva el reconocimiento de que las violencias viven un proceso de cambio constante, sea por la vía del incremento de su magnitud o de la transformación de sus características.¹⁸ Pero también la ciudad sufre una transformación por la reducción de las tasas de urbanización (regreso a la ciudad construida); la internacionalización (ciudad global); y la reforma del Estado, que le asigna más poder al Municipio en relación al Ejecutivo nacional (descentralización), aunque menos frente a la ciudad (privatización). En otras palabras, a las dinámicas en los cambios de la violencia y de la ciudad les corresponde la mutación de la relación entre ellas, que desemboca en una concentración de hechos de violencia y en la existencia de una violencia típicamente urbana.

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

Es interesante observar que, mientras las tasas de urbanización en América Latina tienen una disminución generalizada, las tasas de homicidios tienen un comportamiento inverso de crecimiento;¹⁹ lo cual no significa –bajo ningún punto de vista– que la reducción de la urbanización incremente la violencia. De igual manera, los países que tienen mayor nivel de urbanización no son los más violentos: Chile, Argentina

18 En estos últimos 25 años, el cambio más importante de las violencias ha sido el paso de la *tradicional* a la *moderna*; esto es, de aquellas que se desarrollan por cultura, por estrategias de sobrevivencias o por asimetrías de poder, a las que tienen una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y, por lo tanto, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente (Carrión, 2008).

19 Mientras, por un lado, en 1980, la tasa de urbanización fue de 3,2, en la actualidad es del 1,8 por ciento, lo cual quiere decir que casi se redujo a la mitad en estos 25 años (Hábitat); por otro, la tasa de homicidios se duplica en el mismo período: “En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo” (Kliksberg, 2008: 5).

o Uruguay, que cuentan con tasas de urbanización altas, tienen —contrariamente— tasas de violencias bajas, al menos comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias como Ecuador, Guatemala o Bolivia.

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

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

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

Relaciones mutuas: ciudad y violencia

Así como no se puede negar que la violencia se ha convertido en un componente primordial para la comprensión de la ciudad, tampoco se puede pasar por alto que la ciudad logra imprimir algunas cualidades explícitas

a la comprensión de la violencia. Es imposible negar que la violencia genera un tipo particular de organización espacial, por ejemplo, a través de la proyección de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de ciudad,²⁰ o que la conflictividad de la ciudad sí produce una violencia específica. Eso supone que entre ellas hay una relación dialéctica y no —como ciertas visiones hegemónicas lo piensan, desde la perspectiva de las llamadas multicausalidades— un determinismo unidireccional y unívoco, bajo un orden sucesivo, nacido en los llamados factores de riesgo.

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

De la ciudad a la violencia

Si bien la variable urbana no tiene la condición determinista asignada por las corrientes etiológicas de la violencia, no se puede desconocer que la producción social del territorio sí es un elemento importante en el comportamiento de ciertos tipos de violencias. Existe una *geografía de la violencia* que no es solo la manifestación de los hechos violentos en el territorio (escenario) sino también un elemento relevante en la producción de los mismos (violencia urbana). Este elemento viene de la división social del espacio y de una lógica particular de urbanismo que puede producir un tipo de violencia particular de acuerdo con la segregación urbana (localización residencial, densidad y de actividades) y sus implicaciones sociales (foraneidad y temor), que bien vale la pena señalar:

20 “El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina” (Silva, 2003: 84).

Los usos de suelo

Sin duda, los usos de suelo (*zoning*) tienen una importancia significativa en la producción de algunos tipos de violencias; tanto es así, que una afirmación tan simple y suficiente como aquella verdad de perogrullo de “se roban bancos donde hay bancos” se convierte en un elemento clave para entender que ciertas violencias tienen una relación directa con la organización espacial. Esto porque hay una especialización delictiva de acuerdo al uso del suelo. Por ejemplo, el robo de vehículos se produce en las inmediaciones de las zonas bancarias y comerciales, pero –además– en días y horarios laborales. Los delitos callejeros más frecuentes tienen senderos y puntos claramente identificados y se los vincula, en algunos casos, con varias paradas de la transportación colectiva, con ciertos lugares de la centralidad urbana o con determinados espacios públicos (PEC-FLACSO, sede Ecuador, 2008). En estos casos, los hechos de violencia no pueden estar disociados de las variables tiempo y espacio.

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

La segregación residencial

La localización diferenciada de la sociedad en el territorio crea una violencia simbólica y real que, finalmente, se expresa en las relaciones excluyentes entre los lugares de despliegue de la población de altos recursos económicos y de los de bajos, convertidos en elementos centrales de la

desigualdad. Una realidad tan heterogénea e inequitativa como la existente en el espacio urbano (segregación urbana), lleva a incrementar la inseguridad por desigualdad e inequidad, debido a que induce a la violencia: vandalismo, revancha social, percepción de inseguridad, estereotipos, estigmas (que se hacen emblemas) y búsqueda, por fuera del mercado, de lo que otros tienen (invasiones).

La segregación residencial crea barreras de diferenciación que conducen a la desigualdad y, por tanto, –también– a la violencia. Paradójicamente son las mismas políticas de seguridad las que tienden a acrecentar la segregación: se criminaliza la ciudad de los otros –la de los pobres– la ciudad bárbara y, con ello, se camina hacia el fin de la “otredad”.²¹ La ciudad –esencial y semántica– ámbito de encuentro con el otro, termina siendo el espacio de la exclusión.²²

Con la segregación residencial se confirma que, mientras los pobladores de los barrios pobres encuentran seguridad en la búsqueda del sentido de pertenencia, de la identidad comunitaria y de la participación colectiva en lo local –así como el intento perenne de borrar los estigmas que vienen desde afuera–; los habitantes de los barrios ricos lo hacen sobre la base de la defensa de la homogeneidad interna, para lo cual se blindan.²³ Por eso, cuando se habla de temores en la ciudad, es dar por sentado que quienes los experimentan de manera especial son los integrados respecto de los excluidos (Castel, 2004: 63).

La foraneidad

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

- 21 “En una ciudad segregada socioeconómicamente, como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales” (Rodríguez y Winchester, 2004: 132).
- 22 La significativa polarización entre ricos y pobres hace que la “relación de dependencia, o al menos de compasión, que subyacía hasta ahora bajo todas las formas de desigualdad, se despliega ahora en un nuevo *ningún lugar* de la sociedad mundial” (Beck, 1998: 91).
- 23 Ese blindarse se expresa, según Josep Lahosa, en la “bunkerización” y según Prats en una “bunkerización identitaria”.

- Se pasa de la *segregación urbana* clásica (donde la unidad de la ciudad no desaparece ni se diluye porque las partes se integran al todo gracias al sentido del espacio público y, dentro de éste, a la centralidad urbana), a la *fragmentación urbana*, produciendo una ruptura de la unidad socio-territorial anterior. Y se da paso a la formación de ciudades convertidas en “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”, a la manera de un mosaico de espacios inconexos desde la perspectiva de las identidades, de las funcionalidades de sus partes y de su gobierno.
- Se pasa de una ciudad donde el espacio público es un elemento fundamental para el encuentro a una donde la movilidad tiende a representar la mutación “del espacio de los lugares al de los flujos” (Castells), produciendo, por un lado, lo que Borja y Muxi (2004) definen como agorafobia y, por otro lado, a un retorno al nomadismo.²⁴

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

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

24 “En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los vehículos motorizados” (Rodríguez y Winchester, 2004: 135).

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

El temor

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

Pero también los imaginarios del temor que la ciudad produce están vinculados con ciertos lugares. Por un lado, de origen natural, hoy enclavados en la centralidad urbana (como los cerros y ríos –inicialmente abandonados por las políticas públicas– entre los que se pueden señalar los casos de El Panecillo y Machángara en Quito; el Cerro y Miguelete en Montevideo; Monserrat y Bogotá, en Bogotá; o San Cristóbal y Rímac en Lima); y por otro, de producción antrópica, entre los que están los lugares emblemáticos: La Marín en Quito; el Cartucho en Bogotá; Las Malvinas, en Lima; la Estación Central en Santiago; o Tepito en

México, entre otros. Uno de los elementos llamativos de estos casos estriba en el hecho de que, independientemente de que las políticas urbanas hayan llevado importantes acciones de rehabilitación, existe una inercia social que le da permanencia al sentimiento de inseguridad asociada a estos lugares (Carrión, 2008).²⁵

De la violencia a la ciudad

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

No se puede desconocer que el incremento de la inseguridad y las pérdidas de vidas humanas o de bienes materiales conducen a que la violencia sea uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida urbana²⁶ y erosiona la condición pública de la ciudad.²⁷ La merma de las condiciones de vida es, a su vez, parte del proceso (¿causación circular?) de la violencia urbana, con lo cual cada una de las reacciones de defensa de la población terminan siendo un nuevo comportamiento social que lleva a más violencia: individualismo, angustia, inseguridad, marginalización, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, entre otros. En esta perspectiva, se pueden encontrar —al menos— cuatro importantes impactos explícitos de la violencia en la ciudad: ciudadanía, tiempo, espacio y unidad urbana.

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

26 Según el Londoño, Gaviria y Guerrero (2000), se estima una pérdida de 150 mil vidas humanas anuales en América Latina y no menos de \$ 168 mil millones es el costo de la violencia.

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

La ciudadanía

Si partimos de la consideración de que la ciudadanía nace históricamente en la ciudad (porque era la unidad política existente), debido a la adscripción o pertenencia de la población a la comunidad —que le otorga derechos y deberes—,²⁸ podremos convenir en que la violencia restringe el origen y la fuente de la cualidad de la ciudadanía.

Al ser la ciudad el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de identidades colectivas y para potenciar las capacidades de socialización, convendremos, además, en que las violencias generan sentimientos contrarios a los anotados. Pero tampoco se debe dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población; se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados cotidianamente; restricción de las relaciones sociales, porque todo desconocido es sospechoso (fin de la alteridad); reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas —que ya son parte del paisaje urbano—; o aprendiendo defensa personal.²⁹

El tiempo

Existe una *cronología de la violencia* nacida de la relación, indisoluble y estrecha, entre tiempo y violencia, que se expresa a través de dos modalidades: por un lado, que ciertos delitos tienen una preeminencia en cier-

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

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

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

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

El espacio

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

La estructura urbana

La violencia objetiva (los hechos) y la subjetiva (percepción) se despliegan en el territorio de una ciudad de manera desigual produciendo

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

En definitiva, las violencias objetiva y subjetiva producen un impacto inconmensurable en la ciudad, porque la atacan en su esencia: la condición de ciudadanía, relegando su posibilidad de “civitas” o “polis” y reduciendo al tiempo y al espacio como dos de los elementos que redefinen la cualidad urbana, y generando una estructura urbana que se hace más inequitativa.

Espacio público / espacio privado

En América Latina, el espacio público se encuentra reducido por el peso del mercado que privatiza todo, por la ciudad difusa que le hace perder referentes y por la segmentación que lleva al extremo de que es difícil que unos con otros se encuentren en el mismo tiempo y lugar (la otredad). Entonces la agorafobia se expresa con mayor claridad en el elemento simbólico por excelencia: la plaza, pero también en las calles, parques, veredas. En este contexto, plantearse *prevención situacional* en el espacio público es, por decir lo menos, un contra sentido,³⁰ porque si “el espacio público es la ciudad”, no hay que maquillar el espacio público actual-

30 Hasta ahora, la prevención situacional ha estado marcada por tres tipos de acciones en el espacio público: primero, por cámaras de video, policía comunitaria, respuesta temprana; segundo, por la expulsión de ciertos segmentos de población (jóvenes, indigentes, entre otros) bajo el criterio de privatización y del estricto derecho de admisión; y, tercero, la dotación de servicios y equipamientos, en ciertos espacios previamente focalizados como peligrosos (la ciudad de los otros, así los clasifica y estigmatiza).

mente existente sino plantearse el diseño de un nuevo urbanismo constructor y productor de ciudad, es decir, de espacio público.

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

- a) El paso del “espacio de los lugares al espacio de los flujos” (Castells, 1999), que ha hecho, no del encuentro sino del *nomadismo* de las personas, de los servicios y de la información su razón de ser.
- b) El espacio y el tiempo, socialmente definidos en la globalización, han generado, según palabras de Beck (1998: 90), que la *alteridad* sea difícil de constituirse porque

lo nuevo de la era global es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, y esto es, según Bauman, a causa de la globalización que divide la población mundial en ricos globalizados, que dominan el espacio y no el tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer.

- c) El espacio público, otrora un lugar de encuentro de los distintos, pierde el sentido de inclusión y se convierte en un *no lugar*,³¹ en tanto queda circunscrito únicamente para los pobres, mientras los ricos construyen sus escenarios privados bajo la lógica de los públicos (el barrio frente a la barriada, el *mall* frente a la feria, el parque frente al jardín); y lo más grave, el espacio público es sometido a un acoso permanente (agorafobia), al extremo en que la *plaza* —símbolo principal del encuentro social y urbano— es hoy una especie en vía de extinción.³²

31 “Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar” (Augé, 1998: 83).

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

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

Se puede ejemplificar esto con tres casos interesantes que transitan de lo privado a lo público, sin estar exentos de conflictos: dos, provenientes del ámbito de dos tipos de violencias (género y pandillas); y otro, que viene de las políticas de seguridad implantadas (seguridad privada). Estos ejemplos tienen la virtud de mostrar que esta dicotomía es más que eso.

Violencia de género

La violencia de género es reconocida como una violencia específica (delito) desde no hace mucho tiempo –al menos en América Latina–, y lo hace al momento en que se produce la transición del ámbito doméstico y privado en el que se expresaba –por tanto, supuestamente exento de visibilidad– hacia el espacio público. Este reconocimiento de la violencia de género se consigue cuando se la asume bajo la óptica de la seguridad ciudadana, lo cual produjo dos cambios importantes: por un lado, se registró como un ámbito de los derechos de la población, en particular de los relacionados con los procesos de ciudadanización de las mujeres; y, por otro, se reconoció como una forma de superar el mundo privado-doméstico, para visibilizarse como parte del ámbito público, eliminando la dicotomía público-privado. En otras palabras, uno y otro fueron directamente vinculados al tema de la democracia (polis), en términos del respeto a la diversidad, de la satisfacción de derechos y de la formación de una comunidad de sentido urbano.

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

La violencia de las pandillas

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

Los jóvenes emancipados de sus familias, propias del entorno privado-doméstico, encuentran en la pandilla —propia del espacio público-colectivo— un escenario de expresión simbólica e integración social.³³

33 “La pandilla es una organización de tipo fraternal que brinda a los muchachos autonomías con respecto a la autoridad adulta. Estos jóvenes, como se dijo anteriormente, al carecer de libertad en el hogar, construyen su propia privacidad en los espacios públicos urbanos, donde se sienten protegidos contra la autoridad” (Goubaud, 2008: 36).

Ahí, ejercen pertenencia y autoridad, y se sienten parte de una élite reconocida por los medios de comunicación y por las políticas públicas. En esa perspectiva, el espacio público es un elemento constitutivo de la seguridad y de la identidad del grupo; ahí construyen su comunidad de sentido callejero, barrial, urbana e incluso –en la actualidad y en ciertos casos– virtual. El anclaje territorial inicial que caracterizaba a la pandilla (de base local-barrial) es superado por la existencia de la pandilla global-virtual. El fenómeno migratorio, las nuevas tecnologías de la comunicación y la apertura de los mercados internacionales dan lugar a nuevas estrategias de los grupos de emigrantes juveniles, logrando establecer lazos entre los lugares de origen y destino, como territorios, primero, diferenciados y, luego, indiferenciados, gracias a la integración virtual (Internet); lo cual significa que la pandilla –que tiene como origen el control de su espacio inmediato– termina transformando su espacio barrial en uno virtual.

La seguridad privada

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

Desde mediados de la década de los ochenta, se percibe un crecimiento expansivo del mercado de bienes y servicios privados de la seguridad ciudadana. Según Frigo (2003), “en Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión [...]. En los últimos 15 años, como actor de la vida económica, la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia, tanto en el mundo como en nuestra región [...]. El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de \$ 85.000 millones, con una tasa de crecimiento

anual promedio del 7% al 8% [...]. En Latinoamérica, se estima un crecimiento del 11%.”

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

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

Conclusiones

Hoy, luego del fin de la Guerra Fría, el debate central sobre la violencia y la seguridad ciudadana está centrado en la posibilidad y necesidad de romper con el unilateralismo de las visiones dominantes y hegemónicas, tan en boga.

La ciudad dejó, hace mucho, de ser concebida como un problema, porque es el lugar en donde se construyó la ciudadanía, es el espacio en donde se han producido las mayores innovaciones, es el ámbito productivo por excelencia, es la instancia en donde se pueden satisfacer de mejor manera los servicios elementales, es el escenario en donde el empleo crece y la pobreza se reduce, así como también, donde la mujer se hace pública, el joven se expresa, la política se construye. Una consi-

deración de este tipo es fundamental para no caer en el prejuicio de la causalidad y para entender que con buenas políticas urbanas se puede hacer mucho en la perspectiva de “des-seguritizar” las relaciones interpersonales y satisfacer las libertades públicas e individuales.

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

Hay una relación dialéctica entre ciudad y violencia que permite estructurar dos perspectivas analíticas importantes: la una, con una dinámica que proviene de los cambios en los elementos de la ecuación que –a su vez– llevan a mutar la relación (esto es, la violencia, la ciudad y sus relaciones son históricas); y la otra, que es evidente que hay algunas violencias que son propias de la ciudad (violencia urbana) y, además, que la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos (escenario, contenedor).

Esto significa que es necesario intervenir con políticas urbanas y con políticas de seguridad ciudadana para obtener resultados positivos. Allí están, entre varios ejemplos, la violencia que introduce el transporte, sea por la vía de los accidentes o del uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han bajado en la región, siguen existiendo como formas de transgresión violenta a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no sólo por el emplazamiento urbano de los escenarios sino también porque hay una vinculación entre las barras bravas y las pandillas; las pandillas generan una violencia típicamente urbana, que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, de su transnacionalización.³⁴

34 Es interesante resaltar el caso de la pandilla llamada Latin Kings, que nace gracias a los fenómenos de la migración internacional y que opera en las ciudades, articulada en red. Por ejemplo, en Guayaquil, Quito, Nueva York y Murcia. El caso de las Maras en Centroamérica y de los Pachucho en México también son ejemplos interesantes.

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

La definición de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana es el resultado de acuerdos políticos amplios: de consensos, de hegemonías y de correlación de fuerzas en distintos escenarios (parlamentos, policías, ministerios). La llamada “voluntad política” no es otra cosa que el resultado de ello: toda política pública es política, es ejercicio de poder en determinadas coyunturas y espacios. Por eso, la técnica y los tecnócratas son actores adicionales, como son la cooperación internacional, los medios de comunicación o las universidades, y cada uno de ellos con su peso político.

Vientos nuevos se perciben. Si las elecciones nacionales anteriores a 2007 estuvieron centradas en la oferta de las distintas versiones de la “mano dura” (Policía, pena de muerte, la tercera es la vencida), hoy da la impresión de que ese ciclo podría entrar en una fase terminal. Álvaro Colom, en Guatemala; Fernando Lugo, en Paraguay; y Leonel Fernández, en República Dominicana, pueden abrir nuevos cauces y pueden producir un desplazamiento de los ejes tradicionales de los llamados “casos exitosos”.³⁵

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

Bibliografía

- Arboleda, María (1999). *Equidad de género: el campo municipal como espacio de derechos y políticas*. Mimeo.
- Augé, Marc (1998). *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Bohigas, Oriol (2003). “En defensa de la urbanidad”, en: Jordi Borja y Zaida Muxi (2003). *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electra.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electra.
- Carrión, Fernando (1994). “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. *Revista Pretextos*. Lima: Desco.
- Carrión, Fernando (2005). *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: Oxfam.
- Carrión, Fernando (2007). “El espacio público, punto de partida para la alteridad”, en: Olga Segovia (ed.) (2007). *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago SUR.
- Carrión, Fernando (2008). *La seguridad en su laberinto*. Quito: MMDQ / FLACSO, sede Ecuador.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Crawford, Adam (1998). *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*. Londres: Longman.
- De Mattos, Carlos (2004). “Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista”, en: Carlos De Mattos; María Elena Ducci; Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez Warner (eds.) (2004). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago: SUR-EURE.
- Frijo, Edgardo (2003). “Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región”. *Conferencia del primer Congreso latinoamericano de seguridad*. Bogotá.

- Goetschel, Ana María (2005). *La cárcel en el Ecuador, vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*. FLACSO, sede Ecuador, mimeo.
- Goubaud, Emilio (2008). "Maras y pandillas en Centroamérica". *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 35-46.
- Guerrero, Rosa María (2006). "Nosotros y los otros: la segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile", en: Miguel Ángel Aguilar; Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (2006). *Lugares e imaginarios en la metrópolis*. Barcelona: Anthropos / UAM.
- Guzmán, Álvaro (1994). "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana", en: Fernando Carrión (1994). *Ciudad y violencias en América Latina*. Cali: PGU / Alcaldía de Cali.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simiodi (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Kelling, George y Catherine Coles (2001). *No más ventanas rotas*. México: Instituto Cultural Ludwig von Mises.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y Policía*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Kliksberg, Bernardo (2008). "¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?" *Nueva Sociedad*, 215. Buenos Aires: 4-16.
- Londoño, Juan Luis; Gaviria, Alejandro y Rodrigo Guerrero (eds.) (2000). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Washington: BID.
- MacDonald, Joan y Daniela Simiodi (1999). *Consensos urbanos. Aportes del plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*. Santiago: CEPAL.
- OIT (2003). *Panorama laboral*. Lima: OIT.
- OPS-OMS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D. C.: OPS.
- Ortega y Gasset, José (2004). *La rebelión de las masas*. Barcelona: Cayfosa.
- PEC-FLACSO, sede Ecuador (2008). *Boletín Ciudad Segura, 17: Georeferenciación de la inseguridad*. Quito: FLACSO / IMDQ.

- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (2004). "Santiago de Chile: una ciudad fragmentada", en: Carlos De Mattos; María Elena Ducci; Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez Warner (eds.) (2004). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago: SUR / EURE.
- Silva, Armando (2003). *Bogotá imaginada*. Bogotá: Taurus.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y Policía*. Quito: MMDQ / FLACSO, sede Ecuador.
- Wacquant, Loic (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wirth, Louis (1988). "El urbanismo como modo de vida", en: Mario Bassols; Roberto Donoso; Alejandra Massolo y Alejandro Méndez. *Antología de sociología urbana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): 162-182.

Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente?

Hélène Rivière d'Arc*

Este artículo pretende poner en perspectiva los debates sobre las transformaciones de lo construido urbano antiguo, a la luz del cambio social en algunas grandes ciudades de Europa y de América Latina, y comprender el rol de lo que conviene llamar “la gestión urbana” o “el gobierno urbano” en sus diversas transformaciones. Insistiremos más en los cambios sociales que en los saberes técnicos.

Un debate fue introducido en Europa desde la década de los años setenta por la literatura norteamericana sobre una eventual “gentrificación”¹ de los barrios urbanos antiguos o de los centros de ciudades que se habían degradado relativamente en el curso de la historia reciente. Estos barrios urbanos o centros de ciudades habían sido construidos antes de 1950. Esta tendencia común a las ciudades de Nueva Inglaterra y Europa, que alcanzaría hoy a las ciudades de América Latina, ¿sería una nueva característica de las consecuencias de la gestión urbana en un contexto uniformemente liberal o mundializado?² La palabra gentrificación,

* CNRS-CREDAL, París.

- 1 Nota del traductor: la palabra gentrificación ha sido introducida en la literatura especializada en temas urbanos para hacer referencia a los procesos de recuperación de ciertas partes relativamente antiguas y degradadas de los centros urbanos de las grandes ciudades, para ser ocupados por familias jóvenes de ingresos altos y medio, lo que habitualmente redundaría en el desplazamiento de los antiguos moradores hacia la periferia más pobre. En términos generales, podría decirse que equivale al “aburguesamiento”. También se ha utilizado la expresión “elitización” de esas partes de la ciudad.
- 2 La pregunta es hecha por Neil Smith y Catherine Bidou-Zachariassen en su libro (2003). *Retours en ville*. París: Descartes.

inventada en los Estados Unidos y de la cual Neil Smith en numerosos trabajos es uno de sus principales analistas, casi no es empleada en los medios de la gestión urbana porque se la puede sospechar cargada de una posición ideológica: la gentrificación sería un producto del liberalismo de fines de siglo que afectaría a todas las grandes ciudades del mundo, tanto las del primer mundo como del tercer mundo. En esta perspectiva, el proceso de gentrificación en curso sería responsable de acentuar las formas de segregación del espacio, separando las clases medias de las clases populares. Las políticas urbanas hablan más bien de una revitalización o regeneración, o aún de recuperación de los espacios construidos y/o de los centros de ciudades. El dominio de estos nuevos conceptos, aspectos o instrumentos de urbanismo suponen que los poderes públicos están en la posibilidad de ejercer una regulación sobre el espacio que haga visibles, en los centros de ciudades, las calidades patrimoniales y de interrelaciones sociales múltiples que la historia ha acumulado y sedimentado. Otros autores –numerosos son los que se han dedicado a analizar las recomposiciones socio-espaciales urbanas– ven a la ciudad deshaciéndose y extendiéndose bajo forma de “barrios cerrados” en las franjas de las metrópolis habitadas por las familias de los cuadros de alto nivel (en Francia, Donzelot, 1999). Sabemos bien que las ciudades de América Latina no escapan a este proceso de segregación. Este nuevo urbanismo es el resultado perverso del encuentro entre dos efectos contemporáneos en el tiempo: la difusión y aplicación por una parte de un pensamiento urbano funcionalista y, por otra, un ritmo particularmente acelerado de extensión urbana (que fue calificado en la época –años 1955-1985– como ritmo de urbanización). Los autores que ven el porvenir bajo esta forma consideran la rehabilitación o la gentrificación cuando se piensa en la rehabilitación desde el punto de vista de su contenido social como fenómeno de poca importancia. ¿Qué rol sería entonces reservado al espacio construido antiguo y al centro urbano en su sentido amplio en estas nuevas configuraciones? Dejemos por ahora el debate abierto entre estas dos visiones.

La restauración habitacional y de las calles en Europa y las de los monumentos en América Latina no son cosas nuevas. París, por ejemplo,

ha establecido un calendario de revoque de edificios cada 40 años y ha procedido a medidas sectoriales de rehabilitación de un modo constante (Plan de Construcción y Arquitectura, 1998). México ha visto multiplicarse desde hace 20 años las rehabilitaciones de monumentos de vocación cultural o turística. Ciudad de México (D. F.) es hoy objeto de un nuevo plan de rehabilitación en el cual el sector privado se erige en socio de la Municipalidad con un proyecto ambicioso. Una puesta en perspectiva entre dos ciudades tan diferentes como México y París revelaría la diversidad de evoluciones de las formas urbanas a pesar de la intensa circulación de las ideas sobre este tema propuestas por los arquitectos y los ingenieros desde hace 150 años, entre Europa, los Estados Unidos y América Latina. Sabiendo además que el estudio de la rehabilitación urbana hace parte de la mayoría de los programas de los cursos de arquitectura en Europa y que apareció recientemente en América Latina. En Francia, después de haber designado la renovación del patrimonio antiguo en la década de los años sesenta, la rehabilitación como una segunda etapa es una referencia hoy, más aún que a los centros de ciudades a las operaciones de mantenimiento, humanización del paisaje y reacomodo de los grandes conjuntos populares construidos en la periferia de las ciudades en 1950-1970. Más de la mitad de la actividad de construcción en la década de los años noventa se refiere al conjunto de intervención sobre lo construido (Plan de Construcción y Arquitectura, 1998). Se trata entonces de un sector de actividad de gran importancia que moviliza un gran abanico de medianas empresas y una mano de obra considerable que está determinada por las colectividades locales. Los agentes del Estado que han participado afirman que la rehabilitación ha modificado profundamente la imagen de las ciudades francesas.

En otras ciudades de Europa las políticas de rehabilitación son aún más recientes y su historia explica que estén concentradas, sobre todo, en los centros de las ciudades. En la obra colectiva citada se puede leer que el Casco Antiguo de Barcelona está todavía lejos de haber sido rehabilitado a pesar de la entrada en servicios de una empresa mixta para lograrlo, que implica al Municipio, a las Asociaciones de Empresarios y Comerciantes y a los habitantes, con el objetivo de proceder a la aplica-

ción de una política “estratégica” integrada (Claver, 2002). En la práctica, el proyecto de rehabilitación del centro de Barcelona solo fue esbozado en la década de los años ochenta y es contemporáneo de los de democratización y descentralización. Otra ciudad cuya historia reciente es analizada en esta obra es Nápoles, donde el proyecto de rehabilitación del centro histórico (o “antiguo” según los límites institucionales que le son dados) corresponde a la llegada al poder de un alcalde poscomunista a comienzos de los años noventa, que inaugura un período de reestablecimiento de las normas ciudadanas y de revalorización de la imagen de la ciudad a los ojos de sus propios habitantes y también de los visitantes (Cattedra y Memoli, 2003).

Existen entonces grandes desajustes en el tiempo y prácticas diferentes según las ciudades que pueden hacer pensar que las modalidades económicas que presiden sus transformaciones son más o menos significativas y dominan o determinan un cambio social simbolizado en todas partes por la aparición de una “nueva clase media”.

Sin embargo, a pesar de estos desajustes, si miramos más de cerca vemos que, en el seno de las redes de ciudades que se han constituido bajo el dominio de instituciones internacionales y cooperaciones bilaterales, el tema de la renovación de acuerdo con la participación de los ciudadanos está presente en casi todas partes bajo una forma u otra. Ciertas ciudades de España (sobre todo Barcelona) o de Italia, pero también de otras partes se disputan la exportación de su saber-hacer en materia de gestión-recalificación y de redes técnicas hacia América Latina.

Hagamos la constatación que las políticas urbanas con respecto a los centros de ciudades son vistas con nuevos ojos desde hace unos 20 años en América Latina (Tomas, 2000). Hubo seguramente una toma de conciencia por un mundo de intelectuales, lo que ha permitido que se interrumpieran las demoliciones y desmoronamientos. El inspirador de esta nueva visión ha sido la UNESCO, que difundía por su parte un discurso sobre el valor del patrimonio y reunía seminarios a este respecto (Tomas, 2000). Este preámbulo lleva a reconocer la existencia de una tendencia: pasa algo con respecto a los centros de ciudades, pero sus historias recíprocas no se sitúan en la misma temporalidad en Europa y en

América Latina. Ese algo es sin embargo importante; tal vez regula la expresión de una tendencia significativa. La puesta en perspectiva Europa-América Latina es válida con el bien entendido que la experiencia europea es más antigua que la experiencia latinoamericana.

¿Qué reflexión sobre las categorías sociales y espaciales nos permite construir esta puesta en perspectiva y qué es lo que nos enseña? Razonaremos en torno a dos series de observaciones que no se sitúan en el mismo registro: una visión de la sociedad y de la demografía que conduce a privilegiar las tendencias pesadas del cambio social (segundo registro); y un análisis de las políticas urbanas sugeridas y puestas en aplicación por gestionarios más o menos influenciados por los modelos (primer registro). La aplicación de estas políticas puede ser evaluada en términos de éxito o de fracaso en relación a sus declaraciones de intenciones mientras que la constatación del cambio social queda en un tiempo neutro.

Cambio social

1) La observación sociológica: numerosos estudios anglosajones desarrollados desde hace 30 años concluyen a menudo en una apropiación por una cierta burguesía (*gentry*) de los espacios de las grandes ciudades, al menos en ciertos barrios. Pero el perfil de esta burguesía o clase media, pilar indispensable al funcionamiento de la sociedad urbana —que sea ella norteamericana, latinoamericana o europea— queda finalmente en una perspectiva bastante vaga: ¿ella es nueva por sus actividades profesionales, sus gustos, su capital cultural, su tramo de edad, su posición de asalariada cortada de sus raíces rurales? ¿Puede ella más que otras de las categorías de la población identificarse a los programas de aquellos que promueven la política de rehabilitación y por qué? ¿En qué medida un cierto contorno cultural, residencial y de consumo contribuye a estructurar su pensamiento? Y este contorno diferente de aquél que estructura el pensamiento de las clases populares sería bastante específico como para imponerse a los urbanistas y porque como la cultura también es

mercadería tornaría de hecho contradictorio y utópico el argumento de la mixidad social tan a menudo avanzado por el discurso progresista que frecuentemente es pronunciado por los municipios de América Latina. En ausencia de respuestas convincentes a estas preguntas podemos subrayar que la mixidad social y la convivencia de las clases aparecen raramente en el primer plano de las condiciones soñadas de residencia. En Barcelona a pesar de la afirmación del proyecto y de un cierto voluntarismo en la aplicación de los programas de mixidad que no ha sido buscada bajo esta forma tendría más bien tendencia a repeler los candidatos al regreso al centro de la ciudad (Claver, 2002). ¿Qué decir también de las reticencias afirmadas en las grandes ciudades de América Latina en relación a una eventual residencia en el centro?

2) La observación demográfica: a menudo se ha asociado desde 1960-1970 el itinerario residencial de las personas (no hablamos aquí voluntariamente de los matrimonios) a su segmento de edad y/o a su vida profesional, sin que sea hecha una distinción del medio social. En los tiempos de la urbanización acelerada de 1950-1970 en Europa, se supuso que la instalación de grandes conjuntos en la periferia representaba la primera etapa residencial de una ascensión social que a continuación debía culminar en una emigración hacia el chalet de suburbio o hacia la "villa", y en algunos casos aún en el departamento de ciudad intramuros. Los itinerarios no se plantean ahora de esta manera, pero el regreso a la ciudad parece pertenecer en el caso de numerosas historias familiares a un proceso contradictorio en función de la clase de edad; parece en efecto que la rehabilitación constituye una oportunidad residencial y esto ha sido verificado para ciertas categorías de la población que incluye jóvenes, viejos, familias monoparentales, gays, mientras que la "villa" o la vivienda individual suburbana en la medida en que es más tranquila y de más amplia es preferida por los matrimonios en pleno período de actividad y en la cúspide de su vida profesional. Paralelamente y paradójicamente el costo de lo inmobiliario en los espacios centrales de numerosas ciudades europeas está sobrevaluado y es muy elevado lo que lo hace difícilmente accesible a los jóvenes. Por ello en París existe una cierta categoría de jóvenes

que se gentrifican hoy día en ciertos barrios antiguos de las periferias cuyo equivalente no existe en América Latina.

3) La ciudad-mercado: la aspiración a un medio espacial patrimonial y cultural bajo la forma del consumo de una cultura reificada que participa bajo formas diversas de estrategias productivas y calificatorias en una cierta categorías de la población ha conducido conjuntamente en numerosas ciudades a una inflación extrema de los precios del inmobiliario residencial y comercial. Es por ello que se puede decir que la gentrificación se extiende a ciertos barrios sin valor arquitectónico particular, pero susceptibles en cambio de afirmar ciertos trazos identitarios. A veces ya los centros de ciudades (en sentido amplio) de metrópolis como París, Londres o Bruselas, producen una nueva etapa de gentrificación donde el consumo de una cultura reificada ocupa un lugar esencial.

Entonces los poderes locales se libran a complicadas contorsiones para tratar de promover una convivencia-mixidad bastante ilusoria que supone sin embargo, al menos en el discurso, la mantención de la función residencial.

En las ciudades latinoamericanas, el costo de los terrenos en los centros urbanos no han alcanzado los precios extraordinarios que se han observado en Europa por diversas razones. En cambio estos terrenos sufren aún del abandono y de la despoblación que comenzó en 1960-1970 debido a unos contrastes sociales extremos que arrastran consigo una escasez de demanda solvente "promedia". ¿La representación negativa de los centros urbanos de América latina es una tendencia significativa? ¿A la inversa y más allá del discurso economicista que invoca el umbral alcanzado por la extensión espacial de las ciudades y de las redes de servicios podemos también preguntarnos por donde y por quién pasa la idea de la reapropiación de un patrimonio y de la cultura que se desea posmoderna promovida por la UNESCO desde hace más de 20 años? Y finalmente, cuestión paradójica puede decirse como lo afirman Jérôme Monnet y Virginie Capron para México (Monnet y Capron, 2000) que estos discursos progresistas, el de la UNESCO y el de las municipalidades de izquierda se apoyan sobre una representación conservadora del

patrimonio de los centros de ciudades donde el solo patrimonio será destacado olvidando el rol que la clase popular activa ha desempeñado y desempeña todavía. Más aún que un eufemismo o que una metáfora el discurso de la regeneración sería un discurso conservador ¿existiría entonces otro discurso apoyado sobre qué argumentos capaz de revertir el anterior?, ¿y cuál sería su racionalidad económica?

Ordenamiento urbano

La cuestión social así resumida como una segunda entrada en la problemática del “regreso a la ciudad” puede ser evaluada en términos de éxito o fracaso. Es la del ordenamiento del espacio urbano, de las políticas urbanas en cierto modo, de las capacidades del poder local interdisciplinario para desarrollar un proyecto a la vez social, económico y estético capaz de aplicar al espacio otros valores que el de las ciudades-mercado y de transmitirlos. Antes que nada subrayar como ya se ha hecho, que muchos ejemplos citados provienen de municipalidad de izquierda o consideradas progresistas. Partidos de poder local considerados de derecha han también procedido a ciertos proyectos y realizaciones. Digamos, no obstante, que ciertos aspectos (mixidad, participación, salvataje, preservación o refuncionalización de los espacios públicos, por ejemplo) puestos en el primer plano en los proyectos de ciudades muy importantes (São Paulo, México, Bolonia, Barcelona, Nápoles, hoy en día París) provienen más bien de municipalidades de izquierda.

A la voluntad política de recuperación del espacio público y a una tentativa de insuflar una nueva “pedagogía del espacio” a menudo se ha asociado una adhesión social proveniente de medios culturales intelectuales y aún económicos. Nápoles y Barcelona, según las investigaciones de las que hemos hablado precedentemente, dan ejemplos: se trata antes que nada de una reapropiación del espacio público, cultural y comercial por capas sociales diversificadas. No es verdaderamente una gentrificación. Pero como lo señalan ciertos autores tanto a propósito de Nápoles como de Barcelona, esta apropiación no crea por sí misma “un alegre

melting pot". Aparecen conflictos de apropiación de los microespacios marcados por la emergencia de nuevos códigos sociales. Estos se imponen a ciertas horas del día, en el tiempo y en los lugares según la ocupación social eventualmente intermitente de estos últimos. Mencionados para ciudades como Nápoles (Cattedra y Memoli, 2003) y parece que se podría decir lo mismo para Salvador de Bahía por ejemplo, cuyo centro urbano fue restaurado a finales de los años ochenta. Miremos lo que los especialistas escriben a propósito de la rehabilitación del corazón de esta ciudad, una de las más emblemáticas del Brasil: "Los nuevos polos de actividad han surgido en Salvador sin substituir al Pelourinho como centro de referencia cultural y de ciudadanía para el conjunto de la población de la ciudad. Se trata entonces de un espacio compartido por todas las clases y los grupos sociales del Salvador", escribe Ángela Franco (1995). Sin embargo, a través de la observación de su restauración 15 años después se ve que dos tendencias son evidentes: la reapropiación dualista del espacio y del tiempo y su fragilidad que cuestiona el concepto consensual de ciudad durable. Para resumir brevemente este proceso subrayemos como lo hacen numerosos autores que las casas renovadas no acogen más que las prolongaciones materializadas de esta cultura común: comercios e instituciones carnalescas o literarias frecuentadas según los días y las horas por grupos sociales diferentes (populares y negros versus blancos y clases medias). Esta apropiación alternada —ha habido noches negras y noches blancas en el Pelourinho se decía a comienzos de los años noventa— que se expresa por la aplicación de códigos sociales diferentes ¿esto es revelador de un foso o de un dualismo en el seno de la sociedad urbana? Ningún estudio lo dice verdaderamente pero la imposibilidad para los profesionales del urbanismo de pensar verdaderamente una cierta "mixidad social" de otro modo que de una forma angélica u utópica, pone a su vez en causa el carácter duradero de la rehabilitación (Augel, 2000). Una conclusión bastante brutal se impone entonces: el mundo paralelo conocido como pobre y delincuente que habitaba Maciel, barrio antiguo y miserable contiguo al Pelourinho, ha debido irse, pero la famosa clase media no viene sino que pasajeramente para mezclarse a los turistas y consumir un poco de lo que ella considera como la emanación rei-

ficada de la cual se considera adherente. El consenso en torno a un pasado inventado sería a menudo alcanzado por la historia. La intervención en los centros históricos del Brasil revelaría pues esta contradicción (Fernandes, 2001). Reencontramos aquí la crítica de Jérôme Monnet a propósito de México.

La cuestión de la revitalización-recalificación-regeneración de los centros urbanos en el sentido amplio está claramente a la orden del día en América Latina actual, más allá del debate sobre la conservación del patrimonio planteado por la UNESCO hace 15 años de la cual la restauración del centro de Quito fue el emblema. Pero lo que parece novedoso e insistiremos aquí en este punto es que los nuevos “proyectos urbanos”, (considerados en un sentido similar al que a esta expresión se le da en Francia) hacen un llamado a argumentos sociales, ciudadanos y aún económicos bastante próximos de los que han pretendido orientar las políticas urbanas en Europa. Así, las municipalidades de ciertas grandes ciudades de América Latina no renegarían, sin duda, de esta definición del “proyecto urbano” que nos señalan los *dossiers* de la Dirección General del Urbanismo, de Hábitat y de la Construcción (París, 2001): “El trabajo del proyecto es concebido como un trabajo interactivo: el corte entre diagnóstico y proposiciones se borra en provecho de una gestión continuada que articula el tiempo de encuesta, el tiempo del debate público y las fases de validación por el desarrollo de las obras”.

Se ha querido ver una puesta en práctica de una de las rehabilitaciones emblemáticas de los últimos 20 años de París: la del barrio de la Goutte d’Or, donde la concertación a partir de 1986 por iniciativa del Estado se ha considerado una participación a la manera brasilera o mexicana. La Goutte d’Or ha conocido la movilización de conceptos como coordinación interasociativa, reuniones temáticas, locales polivalentes, entre otras.³ No hay que asombrarse de comprobar que, en este contexto mundializado en que las ideas circulan y se transforman, el pro-

3 En su origen, este proyecto de rehabilitación de un barrio próximo a Montmartre preveía la demolición de 1.600 casas, la reconstrucción de 820 habitaciones sociales y la rehabilitación de 1.800. Figuraban también la atribución de espacios comerciales en condiciones preferenciales para la instalación de pequeñas empresas. Los primeros años de realización del proyecto fueron muy difíciles (Dirección General del Urbanismo, 2000).

yecto de México y de São Paulo, aún cuando estas ciudades sean teatro de historias muy diferentes, movilicen no solamente los mismos argumentos sino que también las mismas palabras como lo muestran los cuadros que van a continuación. Sin embargo, en el caso de México cuyo proyecto es más antiguo, asistimos al espectáculo de una cierta impotencia política municipal substituida por una gran empresa, la de Carlos Slim (Hiernaux, 2002) que, a la luz de los estudios producidos desde hace 10 años por el fideicomiso, reorientará los proyectos a su manera haciendo correr el riesgo de reiniciar un cierto retorno al funcionalismo más bien que un retorno a las ciudades (Bidou, 2003). No es incongruente preguntarse si no ocurrirá lo mismo en São Paulo.

Recomendaciones para la puesta en perspectiva de la rehabilitación de los centros de México y São Paulo

México

Reordenamiento de las calles y transporte.

Plazas y jardines, patrimonio monumental.

Aumento y gran difusión de la oferta cultural de la ciudad.

Desarrollo, mejor distribución y apertura de actividades culturales nocturnas.

Seguridad pública con participación ciudadana.

Desarrollo de actividades ligadas al turismo.

Creación de hoteles especializados en el turismo de jóvenes.

Intervención en los inmuebles de alto riesgo del parque residencial de los sectores populares; construcción de residencias nuevas en los márgenes urbanos. Oferta de residencias en arriendo de nivel medio.

Promoción de espacios de participación ciudadana.

Reordenamiento y regularización del comercio en la vía pública.

Desarrollo de microempresas.

Fuente: Fideicomiso centro histórico de la Ciudad de México. Plan estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del centro histórico de la Ciudad de México, agosto de 1998 a agosto de 1999.

São Paulo

Reestructuración de la circulación de vehículos.

Preservación, restauración y recuperación de los espacios de interés histórico. Educación sobre el patrimonio.

Proyecto de corredor cultural.

Cultura, entretenimiento y recuperación: fin de la tarde y fin de semana en el centro.

Optimización de las infraestructuras turísticas de la cultura y del entretenimiento.

Estimulantes para la creación de albergues para la juventud.

Construcción de nuevos inmuebles y reciclaje de los inmuebles vacíos.

Programa residencial accesible a las familias que ganan menos de seis salarios mínimos.

Líneas de financiamiento para capas de la población de bajo ingreso y de escasos medios.

Garantizar a la población el medio para sentir que ella hace parte de esta historia, de reconocerse y de participar.

Rehabilitación inmediata de zonas reservadas al comercio ambulante.

Mejoramiento de las zonas comerciales y de los servicios especializados.

Fuente: Prefeitura da São Paulo (2001). *Reconstruir o centro-reconstruir a cidade e a cidadania*, septiembre.

Conclusión

La conclusión de esta puesta en perspectiva tomará la forma de dos observaciones de orden diferente que a su vez se pueden transformar en pregunta. La primera resulta de una constatación: en numerosas ciudades europeas los centros de ciudades o lo urbano construido antiguo restaurado, asociados a la puesta en marcha de nuevas formas de calificación productiva, sedimentan por un tiempo el triunfo de un cierto tipo de clases medias en busca de una identidad territorial (que puede ser solo transitoria), porque globalizada en sus actividades y en sus modos de vida en la apropiación de un espacio que interesa cada vez más a las grandes operaciones capitalistas.

Existe sin embargo una resistencia innegable de las clases populares a abandonar ciertos lugares que contribuyen a crear una mixidad de hecho más que un cierto “*melting pot*” convivencia, transclasista o transétnico. Los discursos progresistas de las autoridades públicas que se acomodan a

esta tendencia dialéctica que otros transforman en valor identitario-histórico y de convivencia, se traducen en los hechos por políticas puntuales de carácter social que no resuelven evidentemente el problema del desarrollo de las áreas de tugurios.

Segunda observación

Este análisis superficial conduce a pensar que los cambios que modelan las representaciones del contorno de la actual o nueva sociedad urbana son mal conocidos y mal evaluados. El conocimiento de los principales consumidores de un cierto mercado urbano (habitacional y cultural), esa clase media de la cual se conocen mal los deseos, menospreciada por los investigadores y profesionales del urbanismo, sería el patrimonio de agentes inmobiliarios que hacen correr el riesgo de la ausencia de la mixidad social, propósito en adelante angélico o nueva utopía.

Volvamos ahora a la pregunta inicial de esta contribución: ¿esta historia europea reciente es de algún interés para las ciudades de América Latina? Pensamos que sí por dos razones: i) porque ella revela que aquí y allá las distintas experiencias se han apoyado en discursos bastantes semejantes; ii) porque ella revela también la importancia de ciertas capas medias (a pesar de las crisis) en la fabricación del gusto de la moda, de la difusión de la cultura que no es reducible solamente a un modo de consumo inmediato.

Sin embargo, en un mundo donde América Latina y sus representaciones del entorno y del lugar que ocupa este último entre los valores que estructuran la vida y las aspiraciones son todavía más mal conocidos que en Europa y a menudo reducidos a clichés, y donde las rupturas entre la extrema pobreza y los modos de vida globalizados son más profundos (aún si “los habitantes de las favelas practican la informática”) es aún más difícil establecer el impacto de los discursos sociales de los municipios. En resumidas cuentas, ¿cuáles son las capas de la población urbana atraídas por estos programas progresistas?, ¿quién puede identificar a estos programas y a los que los promueven?, ¿quiénes son, por ejemplo, los 8 mil can-

didatos de las listas de espera de un programa de rehabilitación residencial del centro de Río de Janeiro? El esclarecimiento aportado por algunas experiencias europeas permite dar al análisis de la renovación urbana una visión sociológica.

Bibliografía

- Augel, Johannes (2000). "Sustentabilidad de la revitalización. El Casco Antiguo de Salvador de Bahía, Brasil". *L'Ordinaire latino-américain*, 182. Toulouse, octubre a diciembre.
- Bidou, Catherine (dir.) (2003). *Retours en ville*. París: Descartes.
- Cattedra, Raffaele y Maurizio Memoli (2003). "La réappropriation du patrimoine symbolique du centre historique de Naples", en: C. Bidou (dir.). *Retours en ville*. París: Descartes.
- Claver, Nuria (2002). "La *ciutat vella* de Barcelone: rénovation ou gentrification?", en: C. Bidou (dir.). *Retours en ville*. París: Descartes.
- Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (2001). *Réhabilitation urbaine, l'expérience française*. París: Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement.
- Donzelot, Jacques (1999). "La nouvelle question urbaine". *Esprit*, noviembre.
- Fernandes, Ana (2001). "Consenso sobre a cidade?", en: Maria Stella Bresciani (org.). *Palavras da cidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade federal do Rio Grande do Sul.
- Franco, Ângela (1995). "Não só de referência cultural (sobre)vive o centro de Salvador", en: Marco Aurelio de Filgueiras Gomes (org.). *Pelo, historia, cultura e cidade*. Salvador de Bahia: Edufba.
- García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Hiernaux, Daniel (2002). "La réappropriation de certains quartiers de Mexico par les classes moyennes: vers une gentrification?", en: Catherine Bidou (dir.). *Retours en ville à paraître*. París: Descartes.

- Melé, Patrice (1998). *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*. París: Editions de l'IHEAL, Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- Monnet, Jérôme y Virginie Capron (2000). "Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América Latina". *L'Ordinaire latino-américain*, 181, julio a septiembre.
- Rivière d'Arc, Héléne (2002). "Requalifier le XXe siècle: le cas de São Paulo", en: Catherine Bidou (dir.). *Retours en ville à paraître*. París: Descartes.
- Scott, Allen (1999). "Economie culturelle des villes". *Géographie, économie et société*, I, 1.
- Smith, Neil (1979). "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people". *Journal of American Planning Association*, XLV.
- Smith, Neil (1999). "A propos de yuppies et de logements, la gentrification, la restructuration sociale et le rêve urbain". *Géographie, économie et société*, 1.
- Storper, Michael (2000). "Lived effects on the contemporary economy: globalization, inequality and consumer society", en: Jean and John Camaroff (eds.). *Public culture on millennial capitalism*.
- Tomas, François (2000). "Centros históricos de América Latina: emergencia de una política urbana". *L'Ordinaire latino-américain*, 181, julio a septiembre.

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 creciente 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, entre 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 turgurizados 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
- 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
- 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>

Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad.

El reto de la Ciudad de México por agua potable

Gustavo Rodríguez Elizarrarás*

La expansión de la Ciudad de México hacia el Estado de México se inicia en la década de los años cincuenta con el desarrollo urbano de Ciudad Satélite y la integración de Tlanepantla, como el primer municipio conurbado. Para 1980, son 19 los municipios que ya integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Para fines del siglo XX, son 28 los municipios conurbados, que junto con las 16 delegaciones del Distrito Federal (D. F.) suman una población de alrededor de 18 millones de habitantes que demandan los servicios de agua potable de las mismas fuentes.¹

La dinámica del crecimiento urbano en la ZMCM no siempre ha respondido a los planes y programas de desarrollo urbano que a escala federal y estatal se han establecido. Particularmente a partir de los años ochenta se intensifica la oferta irregular o ilegal de tierras ejidales y comunales en beneficio, mayormente, de grupos políticos y fraccionadores privados que actúan, frecuentemente, al margen de la ley, dando como resultado que, hacia finales del siglo XX, alrededor del 25% de la

* Presidente de la Fundación Agua y Medio Ambiente. Correo electrónico: grodriguez@fama-ac.org

1 La ZMVM depende de los acuíferos del Valle de México y de las cuencas externas de Cutzamala y Lerma. En otro apartado se describen las principales características de la oferta de agua potable y del sistema de drenaje profundo, que cubre solamente 17 municipios del total de los municipios conurbados.

población ocupe zonas donde los servicios de agua y drenaje son deficientes o inexistentes.²

En consecuencia, la problemática hidráulica en la ZMVM presenta, fundamentalmente, dos fenómenos que caracterizan, en general, la demanda de servicios públicos. Un primer efecto es que la construcción de la infraestructura hidráulica siempre va a la zaga del avance de la mancha urbana, lo que genera el segundo efecto negativo, que es que la construcción de la infraestructura de agua potable en esas zonas no siempre cumple con las exigencias técnicas, ya que las más de las veces es realizada por autoconstrucción o por cooperación entre los propios vecinos.

De otra parte, los programas de inversión en infraestructura hidráulica son, en general, insuficientes y decrecientes para las necesidades reales en el tiempo,³ siendo esto más evidente en algunos municipios y delegaciones de la ZMVM. Esta situación genera un progresivo desfase entre la demanda de servicios y la respuesta operativa y constructiva de las redes de distribución y de drenaje que deberá corregirse mediante una planeación sectorial metropolitana coordinada.

El efecto visible de lo anterior es el nivel de pérdidas en el volumen manejado en los sistemas hidráulicos municipales y delegacionales que, como se verá más adelante, representa porcentajes que obligan a reprogramar la estrategia y las políticas sectoriales si se quiere alcanzar, en el horizonte de 2025, una perspectiva de verdadero equilibrio entre oferta y demanda de servicios de agua potable y drenaje en la ZMCM.

Hasta ahora, muchos especialistas argumentan como única solución para satisfacer la demanda futura, la necesidad de mayores aportes de agua al abastecimiento de la ZMVM. Para tal efecto, se han estudiado varias opciones que se presentan en la figura 1. Contrario a esa tesis, aquí se considera que la oferta actual debe y puede ser racionalizada y que si

2 El INEGI registra que en el Distrito Federal (D. F.) el 97% de las viviendas cuentan con el servicio domiciliario de agua potable, por el 94,2% en la zona conurbada; en cuanto al servicio de drenaje la cobertura (incluyendo fosas sépticas) sería del 92,7% para el D. F. y del 82,3% para la zona conurbada.

3 Ver (2000). "La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico". *Fideicomiso de estudios estratégicos sobre la Ciudad de México*. GDF, noviembre: 124.

hubiera necesidad de nuevos volúmenes de agua de fuentes externas, éstos serían para buscar el necesario y urgente balance en la explotación del acuífero, al limitar su extracción a niveles iguales o menores a su recarga.

Igualmente, en materia de infraestructura de drenaje, la propuesta aquí sustentada es minimizar la inversión en zonas donde sea conveniente y viable la construcción de plantas de tratamiento locales, generando con ello beneficios al medioambiente al disponer de agua tratada para riego y usos no domésticos en zonas donde hay poca disponibilidad de agua potable, normalmente en laderas de las partes altas de la zona, caracterizadas por desarrollos irregulares o marginados.

Figura 1. Cuencas que son fuentes potenciales de abastecimiento para la zona metropolitana del Valle de México



Análisis espacial del abastecimiento de agua potable y otros servicios hidráulicos. Fuentes y características de la operación de los sistemas y de la oferta actual

El análisis incluye las 16 delegaciones del D. F. y 17 municipios del Estado de México;⁴ los demás municipios del Estado de México y los municipios del Estado de Hidalgo operan sistemas no integrados a las fuentes de abastecimiento de agua potable y al sistema de drenaje que cubre el servicio en la zona de análisis y no fue posible obtener información suficiente para su inclusión.

Agua potable. Para todo efecto, por ley el abastecimiento de agua en bloque lo asegura la Comisión Nacional de Agua (CNA), que es la institución federal que administra el recurso en todo el territorio nacional. Sin embargo, la CNA tiene libertad legal para concesionar a instituciones oficiales —estatales, municipales o descentralizadas— y a operadores privados, los derechos de explotación y uso del recurso, sea este superficial o subterráneo.

En el D. F., dependiendo de la Secretaría de Medio Ambiente, el organismo operador para agua y drenaje es el Sistema de Agua de la Ciudad de México (SACM) y es quien adquiere de la CNA el agua en bloque proveniente de las “fuentes externas” (Sistemas Cutzamala, Norte y Sur); también opera los pozos profundos de su propio sistema (Lerma, Sur, Oriente y Poniente), además de captar las aguas superficiales para integrarlas a la red de agua potable.

En el Estado de México, la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) opera los pozos que abastecen los municipios en el Estado, entregando a los organismos operadores municipales⁵ los flujos que se inyectan a las redes secundarias de distribución. En el anexo 1 se

4 Los municipios incluidos son: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tecámac, Tlalnepantla, Tultitlán, Villa Nicolás Romero.

5 No todos los municipios del Estado de México cuentan con organismos operadores de agua. Para 2025, todos los municipios deberán contar con sus organismos operadores.

presentan dos mapas con la infraestructura del manejo de agua en bloque para la ZMVM: 1a) en su condición actual y 1b) en su proyecto planeado.

Para cubrir la demanda de servicios de agua potable se ha construido infraestructura que de forma resumida se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Infraestructura hidráulica actual en la ZMVM			
Infraestructura	Unidad de medida	Distrito Federal	Estado de México
Pozos existentes	cantidad	847	242
Acueductos	kilómetros	490	348
Red primaria	kilómetros	690	426
Red secundaria	kilómetros	12.000	9.500*
Tanques de almacenamiento	cantidad	243	32*
Capacidad	Metros cúbicos	1.500.000	440.000

* Valor estimado.
Fuente: Investigación propia en SACM, CAEM, CNA.

Drenaje. Para el desalojo de los volúmenes generados de aguas residuales y de los escurrimientos de agua pluvial, la ZMVM cuenta actualmente con cuatro magnas obras hidráulicas; la primera (anexo 2), fruto de casi 200 años de esfuerzos, fue el Tajo de Nochistongo que, a partir de su inauguración en 1789, fue la sola vía de desalojo de las aguas pluviales; en 1900 se inauguró el Desagüe del Valle de México, obra considerada en ese momento como ejemplo de ingeniería universal⁶ que desaloja inicialmente por el primer Túnel de Tequisquiac y, al inaugurarse en 1954, también por el segundo Túnel de Tequisquiac. Como última magna obra, el Emisor Central del Drenaje Profundo se inaugura, en su primera etapa, en 1975 (anexo 2a).

6 Manuel Perló Cohen narra en detalle la historia de esta magna obra en su investigación (1999). *El paradigma porfiriano, historia del desagüe del Valle de México*. PUEC-IIS / UNAM.

En el D. F., la Red Primaria de drenaje esta constituida por 20 sistemas y 125 subsistemas y es operada por el SACM; en ella convergen los servicios de todo el D. F. Integrados al sistema, se encuentran 20 subsistemas de los municipios de Nezahualcóyotl (9) y de Ecatepec (11).⁷ La CNA, a través de su Dirección Regional de Agua del Valle de México (DRAVAMEX), opera y mantiene algunos de los cauces principales que alimentan al sistema principal de drenaje.

Esta gran Red ha visto disminuir su capacidad debido a los hundimientos diferenciales, ocasionados por la sobreexplotación del acuífero. Algunos de ellos ya presentan serios problemas, tal es el caso de la contrapendiente en los primeros 20 km del Gran Canal, así como en el río de la Compañía (en la zona de transición) y los canales de Chalco y Nacional. Por su lado, el Drenaje Profundo fue diseñado para no sufrir afectaciones debido a los hundimientos diferenciales de la ciudad. Actualmente están en curso varias obras que buscan mejorar los sistemas el manejo de esos cauces.

Como parte del Sistema general, el SACM inauguró en 2004 una planta de bombeo para aguas residuales, con una capacidad nominal de 40 m³/seg, lo que permitió incrementar el caudal manejado por el Gran Canal. Particularmente esta magna obra permitió cerrar el Emisor Central en el período de estiaje, lo que ha hecho viable revisar e intervenir parcialmente en reparaciones al principal cauce de evacuación del Sistema, el Drenaje Profundo. Está programada una segunda planta de bombeo, también de 40 m³/seg.

Para una mejor comprensión del sistema que maneja los volúmenes de aguas residuales y los escurrimientos pluviales en la ZMVM, se presenta en el anexo 3 un cuadro donde se observa a detalle el funcionamiento de cada cuenca de aportación hidrológica.

Sanearamiento y medioambiente. El tratamiento de las aguas residuales es, quizás, uno de los mayores retos que tienen las autoridades federales, estatales, municipales y la sociedad en general. El retraso y descuido que

7 Ver *Plan Maestro de Drenaje de la ZMCM 1994-2010*. DGCOH.

tradicionalmente han mantenido las autoridades en este rubro es alarmante ya que en la ZMVM menos del 15% de las aguas residuales se somete a algún proceso de saneamiento.⁸

Lo anterior es resultado de la poca infraestructura existente, en número de plantas de tratamiento, y la inadecuada y costosa operación de las mismas que se refleja en el bajo nivel de aprovechamiento de la capacidad institucional instalada (no se tiene el registro a nivel privado, pero no se estima significativo), ya que teniendo la ZMVM una capacidad instalada de 10,4 m³/seg (6,9 en el D. F. y 3,5 m³/seg en el Estado de México), únicamente se regeneran 4,9 m³/seg, lo que quiere decir que del volumen de descarga final en estiaje, a través del Sistema Principal de Drenaje, estimado en un máximo de 44 m³/seg, solo el 11% del total es tratado adecuadamente, para alguna reutilización útil, sea industrial, riego de áreas verdes, lavado de autos, entre otros.

Para cumplir con una norma universal de saneamiento, y después de varios años de revisar los proyectos, recientemente quedó aprobada la decisión de iniciar la construcción de un conjunto de cuatro plantas de tratamiento, con una capacidad global de 49 m³/seg, que permitirán evacuar libre de contaminantes las aguas residuales de la ZMVM.⁹ Este proyecto está asociado al saneamiento del río de los Remedios y será coordinado por la CNA.

Sin embargo, para los agricultores de los distritos de riego, 100 en el Estado de Hidalgo y tres del Estado de México, recibir aguas crudas, enriquecidas en materia orgánica, ha sido altamente provechoso, aunque existen mediciones y registros oficiales que indican los efectos contaminantes en los productos y en los acuíferos locales.

Resolver este problema asociado a la producción de aguas residuales es una acción que exigirá coordinación metropolitana y voluntad política de las autoridades estatales y municipales involucradas, conjuntamente con los afectados o beneficiarios por la recepción de las aguas residua-

8 *Fideicomiso de estudios estratégicos sobre la Ciudad de México*, 2000: 128.

9 Para cumplir con la NOM-001-ecol-1956, se proyectaron las macroplantas Tecamac, Nextlalpan, Coyotepec y El Salto, con una capacidad global de tratamiento de 49 m³/seg. El inicio de su construcción está previsto en 2009.

les no tratadas. En el anexo 4, se presenta el capítulo del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana (POZM) referente a los recursos hidráulicos. Allí ya se establecen acciones de carácter metropolitano que son urgentes y necesarias para mejorar este rubro, pero que en la práctica pocas se aplican.

Otro aspecto que afecta seriamente el futuro de los recursos hídricos de la ZMVM es la infiltración de aguas contaminadas al acuífero, donde se desconoce el volumen infiltrado por roturas y fallas de la infraestructura de las redes de drenaje en operación. La infiltración desde la superficie se ha venido dando progresivamente con el crecimiento de la masa urbana, pues el manejo inadecuado de la basura, tradicionalmente dispuesta en tiraderos al aire libre, sin ningún control tecnológico, ha generado una alta producción de lixiviados altamente tóxicos, que se mezclan con las aguas del subsuelo.¹⁰ Igual sucede con las descargas directas a barrancas o cauces, realizadas por la población asentada en zonas marginadas. Los efectos de este fenómeno ya son alarmantes y comprobables en los análisis de las aguas extraídas en pozos aledaños a las zonas críticas. Intervenir para corregir y sanear el subsuelo de las zonas afectadas requiere, igualmente, de una acción metropolitana decidida y coordinada.

Balance oferta-demanda: consumo actual determinado por la oferta frente a una dotación teórica de satisfacción. Consecuencias en las proyecciones y acciones de política con incidencia en la ZMVM

Análisis de demanda frente oferta bruta. Para satisfacer la necesidad de agua potable de la población en la ZMVM, censada para 2005 en 17.642.471 habitantes (8.720.916 habitantes en el D. F. y 8.921.555 habitantes en los 17 municipios del Estado de México, incluidos en este capítulo), se inyectó (cuadro 4) a la red primaria de agua potable de los diferentes operadores un promedio de 59,65 m³/seg. El cuadro 4 presenta los valores obtenidos para 2007.

10 Casos donde se han cuantificado y calificado los efectos contaminantes son los del ex tiradero de Santa Fe y el de Santa Catarina, en el D. F., pero existen múltiples tiraderos a cielo abierto en los municipios del Estado de México.

Diversas mediciones realizadas por instituciones de investigación y oficiales¹¹ coinciden que la distribución sectorial del consumo es en promedio, para el D. F., de 74% al sector residencial y 26% para el sector servicios-comercial-industrial, y en el Estado de México es del 80% en el sector residencial y 20% para el sector servicios-comercial-industrial.

Cuadro 2. Origen y volumen de agua inyectada a la Red Primaria de la ZMVM 2007

	D. F.	Estado de México	Total	Poncentaje
Fuente	m ³ /seg	m ³ /seg	m ³ /seg	
Agua subterránea total	21,51	22,6	44,11	74,0
Valle de México	17,60	20,8	38,14	64,0
Valle de Lerma	3,91	1,8	5,71	10,0
Agua superficial	10,74	4,8	15,54	26,0
Sistema Cutzamala	9,72	4,1	13,82	23,0
Río Magdalena	0,20	—	0,20	—
Presa Madín	—	0,5	0,50	—
Manantiales	0,82	0,2	1,02	2,0
Total inyectado al sistema	32,25	27,4	59,65	100,0

Lamentablemente no se pudo obtener información confiable para los municipios del Estado de México, por lo que el desarrollo del análisis y planteamiento de acciones, siendo válido y extrapolable para toda la zona en estudio, se hará con base en los datos recabados para el D. F., mencionando aquellos casos donde existan datos confiables para la zona conurbada al D. F.

Las pérdidas en los sistemas de conducción y distribución son el “talón de Aquiles” de todo organismo operador. A escala nacional sobrepasa el 40% las pérdidas por fugas en las redes de agua potable. La ZMVM no es excepción y en algunas delegaciones del D. F. y algunos

11 *Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal 1997-2010: 2-13 y El agua y la Ciudad de México, 1995. Academia de Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, Academia Nacional de Medicina: 94.*

de los municipios del Estado de México puede sobrepasar por mucho, la media nacional. En el D. F., se desarrolla una campaña de localización y reparación de fugas, que aparentemente ha reflejado resultados positivos, aunque con los procedimientos aplicados el costo-beneficio debe revisarse.

Para llegar a resultados con cierto grado de credibilidad se muestra un ejercicio con base a cifras oficiales que pretende proponer, en el último apartado, un replanteamiento de la política hidráulica para la ZMVM, quizás aplicable a otras áreas urbanas del país. El cuadro 3 resume pasado, plazo inmediato y horizonte 2025 para el ejercicio de planeación hidráulica.

Para el D. F., la instancia responsable en el SACM de medir y facturar el consumo domiciliario residencial, comercial-servicios e industrial registra, para la medición y facturación en delegaciones centrales, valores promedio no mayores a los 150 l/h/día. Sin embargo, para fines del cuadro 3, para 2005 se toma como base de cálculo los 180 l/h/día que menciona el Plan Maestro de Agua Potable del D. F., y para 2010 se adoptan los 150 l/h/día, teóricos o deseables del presente estudio. Para el horizonte 2025 se propone un consumo promedio de 120 l/h/día, alcanzable al aplicar las acciones sugeridas.

Cuadro 3. Balance oferta-demanda de agua potable							
	Unid.	2005		2010		2025	
		D. F.	Estado de México	D. F.	Estado de México	D. F.	Estado de México
Población, consumo	MHab	8.720,9	8.921,5	9.001,0	9.923,0	9.622,0	12.818,0
Residencial	lt/h/d	180,0	150,0	160,0	140,0	120,0	120,0
Residencial	lt/seg	13.444,7	12.391,1	12.334,7	12.863,1	9.889,3	14.242,2
Ind/Ser/Com	lt/seg	4.723,9	3.097,7	4.333,8	3.215,8	3.474,6	3.560,5
Pérdidas	lt/seg	14.481,4	10.511,2	12.740,7	11.421,1	2.405,5	4.450,7
Oferta total	lt/seg	32.650,0	26.000,0	29.409,2	27.500,0	15.769,4	22.253,4

Nota 1: Cuadro construido por el autor con base en información diversa y cálculos propios.

Nota 2: El supuesto en el cuadro es que el 100% de la población tiene servicio.

Si lo anterior es válido, y lo es, teóricamente el D. F., para 2010, requeriría menos de 13 m³/seg para satisfacer la demanda neta de agua potable del sector residencial, más 4,3 m³/seg para los sectores industrial, comercial y servicios, que frente a los 30 m³/seg inyectados a la red, deja un nivel del orden del 43% de pérdidas, valor que refleja una subestimación de los niveles reales de fugas. En el anexo 5 se presentan mapas del D. F., elaborados para el Plan Maestro de Agua Potable, donde el primero (figura 5a) muestra la dotación aritmética del agua potable y el segundo las Isobaras (figura 5b), con lo que al confrontar ambos mapas determinan la estrecha relación de las zonas de mayores fugas con la presión en la red.

Extrapolando los supuestos para un cálculo en los 17 municipios del estudio, pero tomando 140 l/h/día, debido a que la estructura socioeconómica de la población aconseja un menor consumo neto de agua potable per cápita, y aceptando la estructura de consumo donde un 80% es destinado al sector residencial, se obtiene que, para 2010, la demanda residencial neta de agua potable en la zona, tomando en cuenta que solo el 94% de la población tuvo servicio de agua potable, sería de 12,863 m³/seg. Si se suma el estimado de consumo global bruto de los sectores industria, comercial y servicios, estimada en 3,21 m³/seg, se tiene que los 17 municipios del Estado de México, incluidos en el presente estudio, demandarían solamente 16,1 m³/seg, contra los 27,5 m³/seg que se estima serían inyectados a la red, lo que representa un nivel de pérdidas del orden del 42%. Estos valores deben ser revisados con mayor y mejor información.

Proyectando a 2025, bajo supuestos estructurales de consumo donde la industria y los servicios y comercio disminuyen su participación por desarrollo tecnológico (incluyendo reutilización de agua tratada) y, de igual manera, el consumo neto de agua potable en el sector residencial descende a 120 l/h/día en el D. F. y en el Estado de México, lo que en promedio son valores altamente probables de tomarse las medidas necesarias; así se tendría que globalmente en la zona de estudio –presuponiendo que el 100% de la población beneficiada del servicio de agua en red– la demanda residencial neta de agua potable en la ZMVM sería de

24,1 m³/seg y la demanda industria-comercio-servicios neta sería de 7 m³/seg. Esto es, una demanda neta conjunta de 31,1 m³/seg.

Si consideramos todavía el nivel de pérdidas en 15% para el D. F. y 20% para el Estado de México, la demanda bruta de agua potable sería de 38,0 m³/seg en la ZMVM. En 2007, la oferta bruta de agua en bloque fue de 62,2 m³/seg en la misma área.

Mejorar el balance oferta-demanda de agua potable en la ZMVM es un objetivo asociado a la acción de coordinación metropolitana. Tres son las áreas donde hay que trabajar: i) minimizar el porcentaje de fugas; ii) establecer una política inductiva y el marco jurídico adecuado para favorecer el uso racional del agua potable y el reciclamiento de agua tratada en procesos industriales y unidades habitacionales; iii) construir, bajo programas oficiales o privados, plantas de tratamiento de aguas residuales en todo proyecto de desarrollo urbano e industrial y servicios, particularmente hoteles, hospitales y edificios comerciales y en todos los edificios que han sustituido, en diferentes partes de la ciudad, a las antiguas viviendas unifamiliares; iv) establecer una escala tarifaria progresiva al consumo que permita la sustentabilidad de los organismos operadores, asegurando un servicio eficiente y moderno.

Aplicando bajo una coordinación metropolitana las líneas de política señaladas, se puede augurar que con una adecuada administración municipal de la operación hidráulica el suministro de agua potable está asegurado, claro que bajo un desarrollo urbano planificado y ordenado.

Pérdidas en la red por fugas. Son múltiples los factores que intervienen en el fenómeno de la existencia de fugas en las redes de distribución de agua potable. Prácticamente todas las grandes metrópolis señalan la existencia de pérdidas en distribución, que según las ciudades de que se trate, van de un mínimo porcentaje a más de la mitad del volumen de agua potable inyectado a las redes.

Actualmente la tecnología de conducción de fluidos a través de conductos tubulares (hierro fundido dúctil, PVC, polietileno de alta densidad, entre otros), ofrecen alto grado de confiabilidad, incluso ciudades como Tokio han adoptado un material único, el hierro fundido dúctil,

por su alta confiabilidad y hermeticidad ante los sismos que frecuentemente sacuden al país.

De otra parte, se tiene el caso de la Ciudad de México, donde la utilización de ciertos materiales es directamente proporcional al porcentaje de pérdidas en red (ver anexo 6), pero dentro de este muestrario es sobresaliente el hecho que al reconstruir la infraestructura del centro histórico, durante 2004 y 2005, se encontró que las tuberías de hierro fundido, instaladas entre 1910 y 1920, seguían operando sin presentar fugas y las autoridades decidieron dejarlas en funcionamiento.

Frente a los casos presentados, se tiene un material más universal, como lo es el polietileno de media y alta densidad que nos permite hacer una comparación entre el comportamiento de la distribución del agua potable y la distribución del gas natural.

Ciudades donde la cobertura de los servicios utilizando el polietileno es de uso común, presentan niveles de fugas en las redes de agua potable entre el 10% y 15% del volumen total, mientras que la red de distribución de gas natural no presenta siquiera el 1% de pérdidas por fugas. La explicación es fundamentalmente técnico-económica, asociada al costo del agua y del gas natural, independientemente del concepto seguridad inexistente en el agua, donde para el caso del agua potable el nivel de pérdidas refleja el “punto de equilibrio” frente a una inversión marginal para minimizar pérdidas, mientras que para el gas natural es simplemente factor operativo.

Para el caso de México, y particularmente la ZMVM, los niveles de pérdidas están asociados a factores físicos (anexo 7) (antigüedad y materiales obsoletos o inadecuados en redes y acometidas domiciliarias, geotecnia y sismicidad, entre otros), de operación (ineficiente control de presiones en red por falta de equipo e instrumentos) y, más recientemente, deficiente aplicación de la tecnología del polietileno de alta densidad, particularmente en el proceso de termofusión.

La reflexión obligada, de ser válido el análisis arriba sustentado es: ¿necesita la ZMVM volúmenes externos adicionales para hacer frente a la demanda futura?, ¿qué se requiere en inversión y coordinación metropolitana para disminuir el nivel de pérdidas a un porcentaje que refleje

el valor de escasez del agua o del volumen marginal importado de fuentes externas?

Como ejemplo fallido puede presentarse el caso del proyecto Temascaltepec (distante 140 km de la ZMVM), que por problemas sociales no pudo realizarse. El proyecto contemplaba traer a la ZMVM 5 m³/seg a un costo de más de \$ 1.000 millones, esto es, alrededor de \$ 200 millones por m³. En contrapartida, construir 1.000 km de redes de distribución y 150 mil acometidas, en sustitución a las existentes, ya obsoletas, representa una inversión aproximada de \$ 100 millones, asegurando con ello el principio “cero fugas”.

De realizarse un proyecto así en las delegaciones donde se concentra el 50% de las fugas,¹² implicaría dejar de desperdiciar volúmenes en un rango de 1,5 a 3 m³/seg, lo que habla de la rentabilidad de tal estrategia. Incluso, de realizarse conjuntamente con la construcción de la red de distribución de gas natural, los costos de construcción se reducirían de un 40% al 50%, pero ello implica una acción coordinada con las empresas permisionarias de la distribución de gas natural (esto es válido igualmente para los municipios conurbados).

Fugas “después del medidor”. Las pérdidas por fugas al interior de los inmuebles, fábricas o instalaciones de servicios (hoteles, hospitales, entre otros), no son fácilmente medibles, y sin embargo son tanto o más importantes que las fugas en red.

En el D. F., la entonces Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), lanzó a principios de los años noventa un programa que se denominó Programa de Uso Eficiente del Agua,¹³ que buscaba crear conciencia en la población de la necesidad de utilizar racionalmente el agua. La principal acción de este programa fue la sustitución de más de un millón de cajas de WC que contenían 20 litros, por un nuevo modelo de seis litros de capacidad.

Puede decirse que el proyecto fue exitoso, pero lamentablemente se fue diluyendo con el tiempo y hoy ya no existe, lo que abortó una buena

12 Ver *Plan Maestro de Agua Potable del D. F. 1997-2010*: 2-18.

13 Ver *Memoria del programa de uso eficiente del agua*, 1994.

iniciativa, aunque incompleta, ya que debe promoverse la aplicación de nuevas tecnologías “ahorradoras de agua” ya existentes en el mercado, quizás induciendo su cambio con incentivos fiscales.

Para dimensionar el fenómeno de las “fugas después del medidor”, hay que referirse al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), que en un informe interno cuantificaba que por cada dos fugas externas (red o acometida) existía una dentro del domicilio.

En realidad, la probabilidad de encontrar fugas intradomiciliarias es muy alta, ya que por instalación existen más de 11 puntos susceptibles de generar fugas, sin contar con frecuentemente los usuarios dejan correr el agua por descuido o por falta de conciencia.

No hay elementos para estimar un volumen de pérdidas, pero en una acción de planeación como la que representa este trabajo, es imperativo contemplar medidas que busquen concientizar a la población para lograr un uso eficiente y racional del agua, ello independientemente de la inducción al ahorro vía tarifas.

El acuífero de la ZMVM. Obstáculos y condiciones para su recarga natural y artificial. La importación de agua potable de cuencas externas. Pasado, presente y futuro

El acuífero de la ZMVM. La explotación del acuífero del Valle de México se inició con el aprovechamiento de aguas subterráneas en la ciudad de México hacia la mitad del siglo XIX. Para fines del mismo Siglo XIX la historia registra la existencia de más de mil pozos artesianos (someros). Desde entonces, el crecimiento urbano y su consecuente demanda de agua fue presionando hasta agotar los manantiales naturales del sur y sur-poniente de la ciudad y, progresivamente, recurrir a la perforación de pozos profundos para dotar de agua a la población.

Como consecuencia de la extracción de agua del acuífero, la Ciudad de México empezó a resentir los efectos en su subsuelo por compactación de los estratos arcillosos, y desde 1895 se registraron hundimientos de 5 cm en el centro de la ciudad. Los años cuarenta del siglo pasado

marcan el inicio de una progresiva e intensiva explotación del acuífero: por primera vez se perfora un pozo de 200 m de profundidad en 1944.

La década de los años cincuenta marca en definitiva que el hundimiento del suelo está asociado con la extracción de aguas del subsuelo, lo que motivó que se dejara de perforar en el centro de la ciudad y establecer la explotación del acuífero perforando pozos profundos hacia el sur-sureste del Valle de México, zonas que, junto con el nororiente, son donde hoy se presentan los mayores hundimientos diferenciales.

Asociado al efecto de la extracción de agua del subsuelo, el avance de la mancha urbana ha cubierto aceleradamente vastas zonas de recarga natural al acuífero y actualmente la mancha urbana de la ZMVM cubre 1.300 km², de los cuales 670 corresponden al D. F. Se estima que anualmente el área urbana crece un 30% lo que implica que se ha perdido una capacidad de recarga de aproximadamente 156 millones de m³ por año, lo que equivale a perder un flujo continuo equivalente a 5 m³/seg.

Para revertir este fenómeno es urgente la aplicación de medidas correctivas como: el manejo hidráulico de micro cuencas,¹⁴ estableciendo incentivos fiscales-ecológicos en acciones locales, la reinyección artificial de aguas tratadas al acuífero, incrementar en un 150% la capacidad de las lagunas y presas de regulación, establecer con obligatoriedad la construcción de drenajes pluviales que faciliten su reinyección y, sobre todo, impedir que la mancha urbana continúe su invasión de las áreas de reserva ecológica, vital para asegurar la recarga natural a los acuíferos de la ZMVM.

Fuentes externas. La importación de agua potable de cuencas externas al área metropolitana del Valle de México, se inicia en 1954 con la explotación del acuífero de Lerma, constituyéndose el Sistema Lerma que es operado por el gobierno del D. F. a través, primero de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y, ahora, por el Sistema de Agua de la Ciudad de México (SACM).

14 Sobre el particular son referencia los trabajos realizados bajo los auspicios de la Secretaría de Medio Ambiente, del Gobierno del D. F. y de FAO en las zonas de montaña de Xochimilco por la Fundación Agua y Medio Ambiente. Proyecto *Manejo de microcuencas en zonas de montaña del área de Xochimilco 2000-2002*. SMADF-FAO-FAMAAC.

En la década de los años setenta, por el importante crecimiento de la Urbe se presentan los primeros síntomas de crisis en el abastecimiento de agua potable a la ciudad. En 1972 se crea la Comisión de Aguas del Valle de México (CAVM) con el objetivo de programar, proyectar, construir y operar las obras necesarias para aprovechar los recursos hidráulicos en la cuenca del Valle de México e importar, de cuencas externas, el excedente de caudales, para satisfacer la creciente demanda de agua en la capital del país.

La cuenca seleccionada fue el Sistema Cutzamala, proyectándose su construcción, para alcanzar un volumen total de 19 m³/seg en tres etapas: la primera, para terminarse en 1982, captaría 4 m³/seg de la presa Villa Victoria; la segunda, a integrarse al sistema en 1988, captaría 6 m³/seg de la presa Valle de Bravo y la tercera etapa proyectada para concluirse en 1993 incluiría 8 m³/seg tomados del vaso Colorines, quedando de reserva 1 m³/seg de la presa Chilesdo. Actualmente el Sistema Cutzamala entrega a la ZMVM un promedio diario de 14 m³/seg.

Si en el futuro se mantuviera la tesis de importar volúmenes adicionales de agua al Valle de México, ello no sería posible sin tomar en cuenta la interacción con los poseedores de derechos en cuencas externas, donde la base de cualquier negociación debería ser respetando el indiscutible derecho de los poseedores del agua, tomando para la exportación solamente los excedentes reales de su cuenca, pero en lugar de destinarse únicamente a incrementar la oferta en la ZMVM, tenga como fin alternativo la recarga a los acuíferos sobreexplotados, ya que la demanda de satisfacción debería ser cubierta con las acciones que lleven a un consumo real de 120 l/h/día.

Las aguas usadas, manejo y desalojo a cuencas o cuerpos de agua externos. Interrelación con los usuarios del agua usada en cuencas aguas abajo

Como en el punto anterior, la problemática con usuarios de cuencas externas debe reorientarse, ya que aquí el manejo de aguas negras o tra-

tadas afecta o beneficia localmente y no existe un debido equilibrio ni se ha establecido una política al respecto. En particular, la ZMCM importa volúmenes de la cuenca del Golfo de México y las expulsa a la cuenca del océano Pacífico, entregando aguas en zonas de riego del Estado de México y de Hidalgo, donde ya se ha creado una reserva de agua en el subsuelo que debe ser valorada.

Planteamiento de acciones al horizonte 2025

De cumplirse el POZMVM, para el horizonte 2025 se podrá observar otra sociedad, en lo que al agua se refiere. Primeramente las acciones desarrolladas en materia de geohidrología, fiscalización, infraestructura y concientización del valor de escasez del recurso, permitirán que se alcancen objetivos en cuanto a consumo per cápita de alrededor de 120 l/h/día, o recuperar capacidades de recarga al acuífero por acciones de manejo ecológico de las cuencas y microcuencas, que incluye que el desarrollo de la mancha urbana se haga planificadamente (los servicios antes que el avance urbano) y en zonas donde geológicamente no son de recarga al acuífero.

Lo anterior implicaría reorientar las tendencias históricas de la problemática hidráulica de la ZMVM, las cuales han sido brevemente analizadas en este trabajo y que pueden resumirse en las siguientes:

- Sobredemanda de agua potable que obliga a sobreexplotar el acuífero, causando deterioro geológico, reflejado en los hundimientos diferenciales y en agrietamientos en zonas críticas.
- Inequidad en la distribución del recurso y rezagos en mantenimiento y construcción de infraestructura hidráulica.
- Ausencia de una estrategia clara de tratamiento y reutilización de aguas residuales en las zonas urbanas.
- Falta de una coordinación efectiva entre las instancias federales, estatales y municipales-delegacionales, a pesar de la voluntad manifiesta en el POZMVM (anexo 4).
- Seccionamiento en la distribución y tarifas diferenciadas.

Para lograr acercarse a los objetivos pretendidos se debe establecer la estructura de acción necesaria. Dicha estructura se contempla en tres niveles de acción, todos ellos interrelacionados entre sí.

Un primer nivel es la coordinación metropolitana, particularmente necesaria en las actividades que cruzan los servicios de municipios y delegaciones. Sobre el particular, hay que revisar las bases de funcionamiento de la actual Comisión Metropolitana de Agua (CMA), así como su estructura, ya que es imprescindible la integración de representantes de CNA y del Estado de Hidalgo, hoy no representados.

Igualmente se debe transformar la CMA en un ente con capacidad ejecutiva, para que las decisiones tomadas en esta instancia tengan el carácter de obligatoriedad para las instancias operativas, sean estas estatales, municipales o privadas.

Un segundo nivel es la eficientización y sustentabilidad económico-financiera de los organismos operadores estatales SACM, CAEM, entre otros, quienes reciben de la CNA el agua en bloque y con quienes interactúan en el Sistema de Drenaje.

Por último, un tercer nivel con los organismos operativos a escala municipal y delegacional, y quizás incluir igualmente a los organismos privados que se vayan integrando a los servicios de tratamiento y comercialización de aguas tratadas.

En cuanto administración del recurso

Este aspecto tiene que ver con la equidad en el servicio ya que, actualmente, la disparidad existente entre los usuarios que más consumen y los que carecen prácticamente del servicio, está asociada con una administración de la infraestructura y del servicio que, en gran medida, es el origen de la disparidad.

Para hacer frente al problema, es necesario cumplir con la modernización de la infraestructura, donde las nuevas redes de distribución, el almacenamiento y regulación en tanques y la administración por secciones físicas de servicio, sean reguladas con la tecnología moderna apropiada.

da, lo que llevará a optimizar el recurso y alcanzar una distribución equitativa del mismo.

De igual forma es preciso regular la indiscriminada compra de concesiones para extracción de agua para uso agrícola por parte de industriales y fraccionadores que, a raíz de la desaparición del régimen ejidal, aunado a una ausencia de marco jurídico y normatividad, hace inviable la instrumentación de políticas de desarrollo urbano y de reutilización de agua tratada para procesos industriales o comerciales.

En cuanto a definición política en la gestión del agua

Ante todo, el recurso agua debe ser reconocido como un bien público y como tal, debe llegar a todos los pobladores de la ZMVM. Por ello, las autoridades gubernamentales deben contemplar, si ello fuera necesario, subsidios cruzados transparentes, donde los consumidores mayores cubran, por medio de una tarifa estratificada con base en el consumo, el diferencial de los costos de los consumidores de menor ingreso.

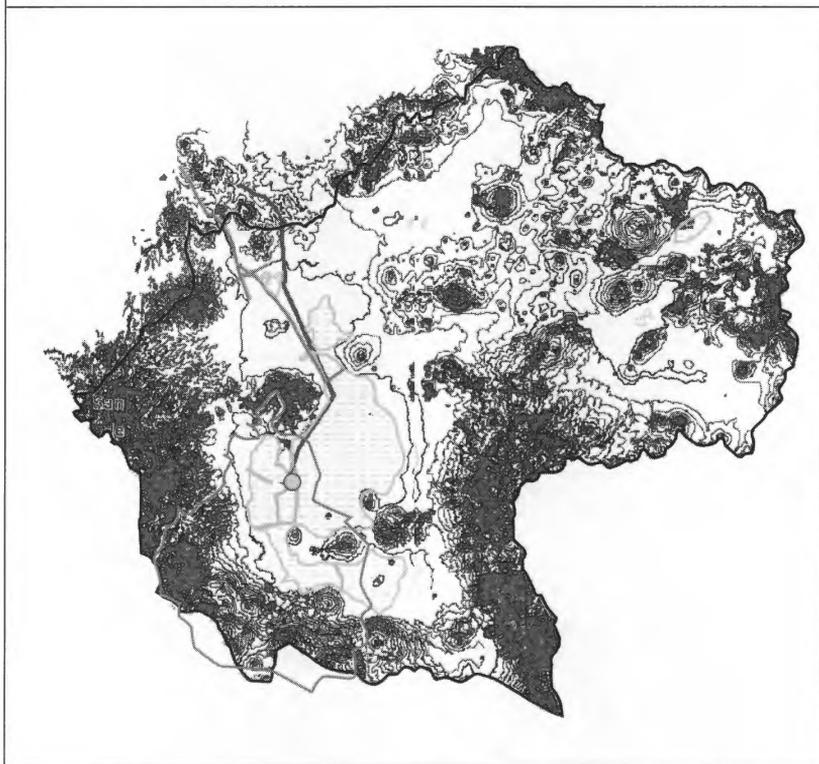
Sin embargo, es claro que el balance tarifario debe reflejar y cubrir satisfactoriamente los costos integrales de entregar el recurso en los domicilios de los consumidores. Es imperativo reconocer y aceptar cubrir el valor del agua como recurso escaso.

En cuanto a preservar el recurso bajo conceptos ambientales y de escasez

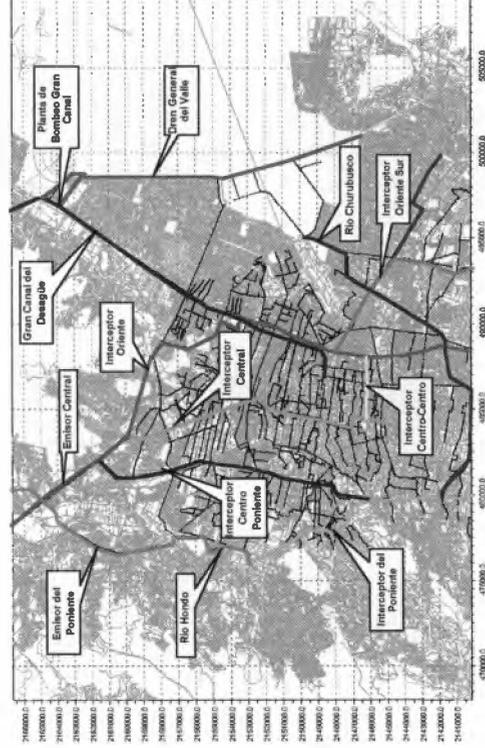
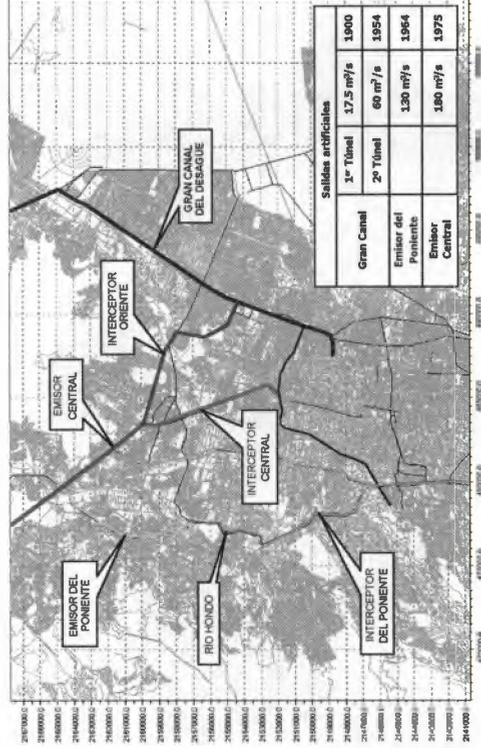
Lograr orientar una política hidráulica hacia la construcción de consensos para una nueva cultura del agua debe ser una acción coordinada a nivel metropolitano y aplicada geográficamente en toda la ZMVM.

Constituir un Instituto Metropolitano del Agua puede ser de utilidad, sobre todo coordinando acciones con el Instituto Mexicano Tecnológico del Agua (IMTA). Las actividades que podría desarrollar serían todas aquellas que induzcan a un mejor y racional aprovechamiento de

Anexo 2a. Historia del drenaje de la cuenca del Valle de México



Anexo 2b



Anexo 3. Cuencas de aportación al sistema de estudio en época de lluvias

Elemento principal del sistema	Conducto o estructura de descarga	Afluente categoría 2	Afluente categoría 3	Cuenca
Gran Canal D. F.	PB 1 y 1A			Planta de Bombeo 1 y 1A
	PB 2	Colector Churubusco	Río de la Piedad	Planta de Bombeo 2
				Canela
				Año de Juárez
				Tezontle Poniente
				Colector 14
				Gabriel Mancera
				Prolongación Río Tacubaya Sur
				Sindicalismo Norte
				Tonalá
				Planta de Bombeo 3
	PB 3			
	PB 4A			Planta de Bombeo 4A
	PB 5A			Planta de Bombeo 5A
PB 6			Planta de Bombeo 6	
PB 6A			Planta de Bombeo 6A	
PB 7			Planta de Bombeo 7	
PB Pozo Indio			Planta de Bombeo Pozo Indio	
PB 8			Planta de Bombeo 8	

(continuación anexo 3)			
Gran Canal E.M	Río de los Remedios	Río de los Remedios	
	Río Talnepantla Río San Javier	Río Talnepantla Río San Javier	
Canal de la Draga	Red Primaria Xalostoc	Xalostoc	
	Red Primaria Santa Clara	Santa Clara	
	Dren General del Valle	Río de la Compañía	Río de la Compañía
		Xochiaca	Xochiaca
		Chimalhuacán I	Chimalhuacán I
		Chimalhuacán II	Chimalhuacán II
		Dren Perimetral	Dren Perimetral
		Planta de Bombeo Lago	Prolongación Magdalena
			Colector 22-24
			Iztaapaapa 2 Norte
	Zaragoza Norte		
	Churubusco-Zaragoza		
	Lateral Río Churubusco		
Planta de Bombeo Gran Canal			
Túneles de Tequixquiac	Gran Canal del Desagüe	Chiconautla	
		Cartagena	
		Ozumbilla	
		Tultepec	
		Jaltenco	
		Teobyucan	
Túneles de Tequixquiac			

Anexo 4. Programa de ordenamiento de la zona metropolitana del Valle de México

Capítulo VI. Infraestructura hidráulica

- Coordinación intersectorial para planificar regional e integralmente el aprovechamiento y conservación de los recursos acuíferos y para la operación conjunta del sistema hidráulico del Valle de México.
- Vinculación de la planificación de los recursos hidráulicos con la planificación urbana y los programas de ordenamiento ambiental.
- Consideración de las prioridades definidas en materia de desarrollo urbano en la operación y administración de las infraestructuras hidráulicas y en la prestación de los servicios.
- Autosuficiencia financiera de los organismos operadores de agua potable, mejoramiento de la comercialización y reestructuración del sistema tarifario que considere precios diferenciales y subsidios cruzados.
- Programa permanente de identificación y reparación de fugas en las redes desabastecimiento.
- Incorporación de sistemas de medición en tiempo real de los caudales de los acueductos, tanques de almacenamiento y de regulación.
- Monitoreo y control conjunto entre el Estado de México y el Distrito Federal de las descargas al drenaje que puedan contener sustancias tóxicas o peligrosas.
- Programas permanentes de mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones hidráulicas.
- Ampliación de la infraestructura para la captación, aprovechamiento y desalajo de las aguas pluviales y combinadas, en particular, aumentar la capacidad de regulación de los caudales de las aguas pluviales y residuales mediante la construcción de lagos de almacenamiento.
- Rehabilitación de las infraestructuras y equipos del sistema dando prioridad a los grandes drenes, la rehabilitación de presas, el desazolve y la nivelación de bordos.
- Definición e instrumentación de soluciones alternativas de saneamiento para las zonas que carecen de drenaje.
- Control de las fuentes contaminantes y aumento de las aguas de reuso mediante infraestructuras hidráulicas de depuración mancomunadas entre los municipios metropolitanos y las delegaciones del Distrito Federal.
- Renovación tecnológica de las plantas depuradoras y construcción de nuevas instalaciones con procesos avanzados para abarcar un mercado más amplio y destinar mayores caudales a la recarga del acuífero.
- Tratamiento de aguas negras con el propósito de eliminar patógenos para proteger la salud de la población de la zona de descarga y riego con aguas servidas, así como para levantar las restricciones a los cultivos en beneficio de la economía local.
- Elaboración de programas para la atención de acciones emergentes como la escasez en el estiaje, la operación del sistema en casos de contaminación, sismos, carencia de energía e inundaciones.
- Actualización de la legislación y la normatividad urbana para promover el uso racional del agua.
- Promoción de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan un uso más racional del agua, a menores costos económicos y energéticos, y con las menores repercusiones sobre el ambiente.
- Estudios hidráulicos para la zona oriente del Estado de México.

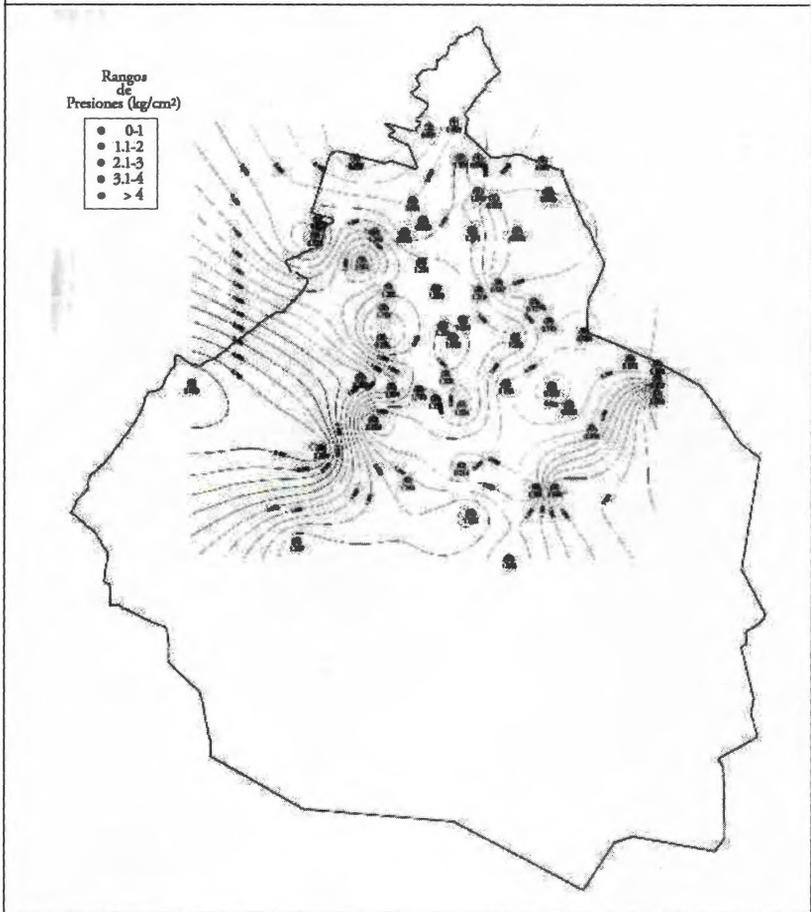
Obras hidráulicas

- Terminación del acuaférico, en su porción sur-oriente y nororiente del Valle de México.
- Construir el interceptor del río de los Remedios, con una longitud de 10 km, 5 m de diámetro y capacidad de 80 m³/s.
- Ejecutar las obras del interceptor Dren General del Valle de México, en la laguna Casa Colorada, con longitud de 6,6 km, 5 m de diámetro y capacidad de 40 m³/s.
- Construir el emisor del poniente, Vaso de Cristo, con una longitud de 13,7 km y un caudal de 60 m³/s.
- Realizar la rectificación del río de los Remedios para incrementar la capacidad de conducción en 20 m³, en una longitud de 7,2 km.
- Rectificar el Dren General del Valle, en una longitud de 4 km, con una capacidad de conducción de 54 m³/s.
- Construir la laguna de regulación El Fusible, en la margen del río Churubusco, con superficie de 37,6 ha y capacidad de 0,6 millones de m³.
- Construir la laguna de regulación Casa Colorada, en el Dren General del Valle, con superficie de 366 ha y capacidad de 5 millones de m³.
- Construir las Plantas de Tratamiento: 1) Texcoco Norte, con capacidad de 44 m³/s, para captar los escurrimientos del gran canal y el Dren General del Valle de México. 2) Coyotepec, para los escurrimientos del Emisor Poniente. 3) El Salto para los escurrimientos del Emisor Central. 4) Nextlalpan, para captar los escurrimientos del drenaje de la zona de Zumpango.
- Instalar en el Municipio de Ecatepec, redes primarias y secundarias, de drenaje pluvial semi-profundo y de la línea de conducción, tramo Coacalco tanque Cerro Gordo.
- Introducir, en el Municipio de Ixtapaluca, la línea de conducción, en el tramo Tanque Cerro Gordo-Tanque La Ladera.
- Ampliación y rehabilitación del sistema de agua potable del sudeste del Estado de México.
- Sistema de abastecimiento de Temascaltepec.

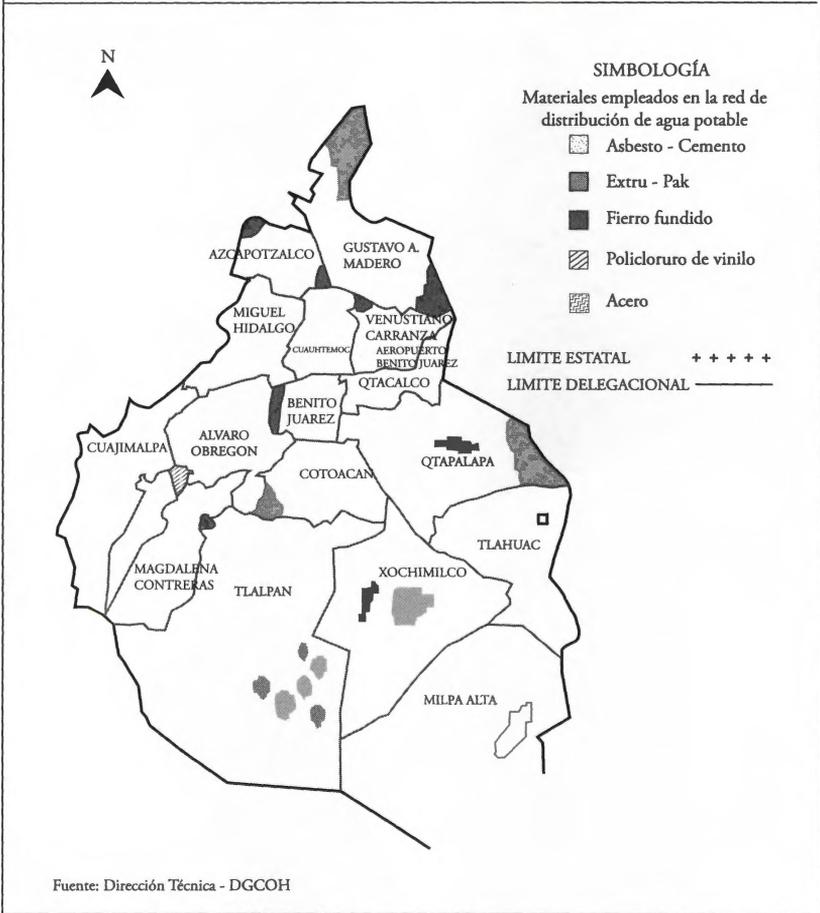
Figura 5a. Distribución espacial de la dotación en el Distrito Federal, Plan Maestro de Agua Potable, 1997-2010



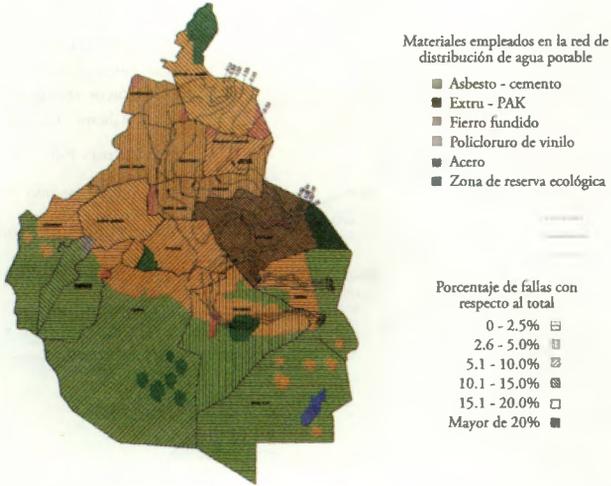
Figura 5b. Isobaras anual de 2002-11-15, automatización y medición



**Anexo 6. Material de las tuberías,
Plan Maestro de Agua Potable, 1997-2010**



Anexo 7. Análisis de fallas por fugas con materiales en red de hundimientos, 1983-1994. Plan Maestro de Agua Potable, 1997-2010



**Acceso a la ciudad,
servicios y convivencia**

Gestión de los servicios básicos y convivencia

Juan A. Neira Carrasco*

El trabajo con devoción y alegría al servicio de la comunidad para mejorar su calidad de vida, es nuestro lema.

El avance en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, es un proceso progresivo que necesita de la construcción de alianzas multisectoriales que permitan el desarrollo sostenible a partir del compromiso de las empresas, el Estado y la sociedad civil.

El bienestar colectivo requiere de un trabajo conjunto que debe apoyarse en las fortalezas de cada uno de los actores para buscar una adecuada convivencia: la empresa de servicios con su visión de eficiencia, productividad y excelencia; el Estado aportando con políticas, seguridad ciudadana y jurídica, organización y administración pública; y la sociedad civil demandando derechos pero también dando cumplimiento a las normas y obligaciones elementales de vida en comunidad, son fundamentos de la convivencia.

La empresa de servicios básicos y su compromiso con la ciudadanía

La Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q), en su Plan Estratégico (2008-2013), establece la misión

* Ingeniero Civil. Gerente General de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito (EMAAP-Q). Correo electrónico: jneira@emaapq.gov.ec

empresarial: “Proveer de servicios de agua potable y alcantarillado de calidad a la comunidad con responsabilidad social y ambiental”.

La Empresa Pública Municipal de prestación de servicios básicos, de conformidad con su misión, considera a esta actividad como un medio para contribuir a la convivencia en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y a la sustentabilidad ambiental y social de sus habitantes, a través de la prestación de servicios básicos de calidad y de un sistema de gestión enfocado a transmitir la preservación y protección del recurso agua. Todo esto, por una razón: el agua potable y el alcantarillado son sinónimos de salud, de vida y progreso; y una población sana, en un ambiente saludable: estudia, trabaja, produce y se desarrolla adecuadamente.

La EMAAP-Q, asumiendo su compromiso social y fiel a los lineamientos del Plan Bicentenario y Plan Equinoccio siglo XXI, concebidos por el ex alcalde del DMQ, Paco Moncayo, basa su compromiso con la ciudadanía en siete ejes con los que contribuye a la convivencia de los distintos actores en el DMQ, los cuales son:

1. Política tarifaria incluyente y subsidios focalizados.
2. Gestión comercial y promoción social efectivas.
3. Alta cobertura y calidad de los servicios.
4. Protección de cauces y laderas.
5. Ordenamiento territorial.
6. Responsabilidad ambiental.
7. Responsabilidad social.

Política tarifaria incluyente y subsidios focalizados

En agosto de 2000, bajo la dirección y planificación del alcalde Paco Moncayo, nuestra primera gestión se orientó en la *implementación de una política tarifaria diferenciada, con enfoque social*, que de acceso a los servicios básicos a todos los habitantes del DMQ y que simultáneamente permita financiar en parte el ambicioso plan de inversiones de la empresa orientado a dotar de servicios básicos a la población más pobre

del DMQ. En el desarrollo de esta política tarifaria, se contempló el otorgamiento de subsidios a la demanda a través de bloques de consumo, con énfasis para aquellos habitantes ubicados en los sectores más vulnerables del DMQ.

Gestión comercial y promoción social efectivas

Se caracteriza por la atención de calidad a la comunidad a través de una amplia red de puntos de servicios en todo el DMQ (en agosto de 2000, 11 centros de servicio al cliente; actualmente, 19 centros de servicio), para la recepción y trámite de solicitudes de acometidas, reclamos e inquietudes de nuestros clientes.

Se conformaron alianzas estratégicas para la gestión de cobranzas con juntas parroquiales, agencias de recaudación y entidades del sistema bancario, cuyos resultados, desde diferentes puntos de vista, han sido un éxito completo.

Se establecieron políticas de promoción social del servicio y legalización de conexiones clandestinas, integrando a nuevos clientes a la empresa, controlando también las pérdidas comerciales.

Se han desarrollado campañas educativas permanentes, enfocadas al uso racional del recurso agua a niños, niñas y adolescentes en instituciones educativas, y a toda la comunidad a través de diferentes medios de comunicación social y mediante publicaciones relacionadas, cuyos resultados se reflejan en la reducción del consumo promedio mensual por conexión de 42 m³ en 2000 a 31 m³ en la actualidad, con el evidente desplazamiento en el tiempo de costosas inversiones en infraestructura.

Alta cobertura de los servicios

Dotar de amplia cobertura de servicios básicos a una ciudad de montaña no es una tarea fácil considerando sus aspectos topográficos y geomorfológicos; sin embargo, con el concurso de todos quienes hacemos la

EMAAP-Q, comprometidos con los intereses de la comunidad, emprendimos un ambicioso plan de inversiones que con el apoyo de los organismos multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este plan hoy es una realidad que permite el acceso al servicio de agua potable a más del 97% de la población del DMQ, y al servicio de alcantarillado a más del 91%.

Se resalta nuestro programa de Desarrollo Solidario, creado para llegar con agua potable y alcantarillado a barrios y comunidades de escasos recursos económicos a través de la suscripción de más de 540 convenios de coparticipación comunidad-empresa, logrando dotar de servicios básicos a más de 38 mil habitantes del DMQ, con 283 km de redes de alcantarillado y 40 km de redes de agua potable.

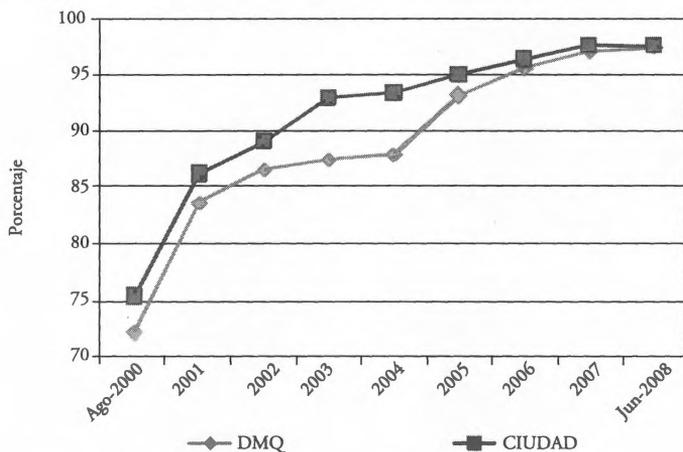
Las inversiones ejecutadas por la EMAAP-Q desde 2000 a la fecha han generado 59.334 empleos directos e indirectos con la participación de 2.922 contratistas y proveedores nacionales e internacionales, contribuyendo significativamente a la dinamización de la economía en nuestra zona de influencia.

Los impactos en el desarrollo por nuestra actividad se los puede medir de diferentes formas, por ejemplo, con la reducción de los gastos en salud de los hogares beneficiados por el incremento de cobertura de servicios básicos, con la disminución de las tasas de morbilidad de origen hídrico, para citar las más importantes.

- Cobertura de agua potable en el DMQ

La EMAAP-Q ha realizado un esfuerzo sostenido para incrementar el servicio de agua potable en el DMQ, siendo la cobertura del 97,68% en el DMQ (97,83% en ciudad y 97,18% en parroquias), lo cual aporta significativamente a la buena calidad de vida de los habitantes del Distrito. Estos valores son comparables con importantes ciudades latinoamericanas y del mundo. El gráfico 1 presenta la evolución en la cobertura desde agosto de 2000 a junio de 2008.

Gráfico 1. Cobertura de agua potable en el DMQ



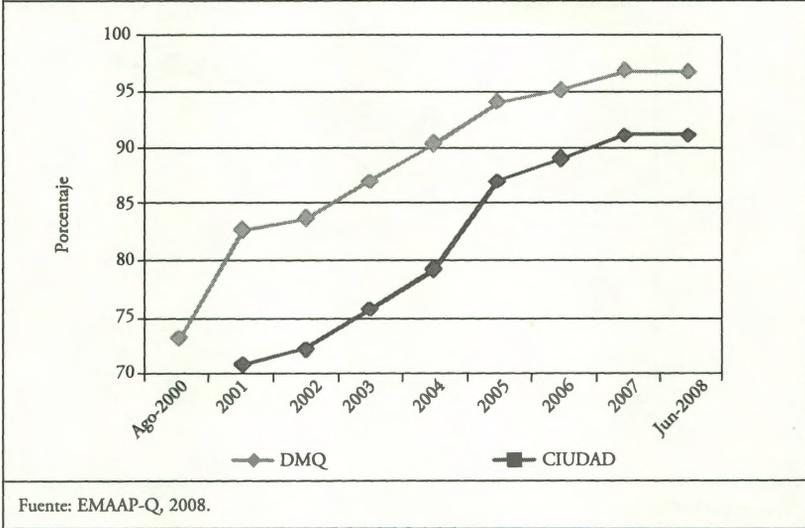
Fuente: EMAAP-Q, 2008.

- Cobertura de alcantarillado en el DMQ

La EMAAP-Q ha realizado importantes inversiones para incrementar el servicio de alcantarillado, siendo el nivel de cobertura actualmente del 91,62% en el DMQ (97,04% en ciudad y 74,18% en parroquias); como se muestra en el gráfico 2, se evidencia la evolución en la cobertura de este servicio desde agosto de 2000 a junio de 2008.

El porcentaje de alcantarillado en parroquias obedece al hecho de que, en los sectores dispersos (parroquias rurales), no caben soluciones de alcantarillado sino letrinas, pozos sépticos, entre otros.

Gráfico 2. Cobertura de alcantarillado en el DMQ



Adicionalmente se han realizado ingentes inversiones en la reposición, reparación y ampliación de colectores que han cumplido con su vida útil, precautelando la seguridad de la ciudadanía y sus pertenencias, así como preservando el centro histórico de Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad.

- Calidad de los servicios

Conscientes de nuestra responsabilidad social, entregamos a los habitantes de Quito agua potable de calidad, avalizada por la certificación ISO 9001 de los procesos de las plantas de tratamiento; adicionalmente se realiza un monitoreo permanente de parámetros de calidad del agua a través de nuestro laboratorio central, dotado de la más alta tecnología para análisis físico-químico y bacteriológico del producto.

Hemos recibido diferentes premios y reconocimientos nacionales e internacionales a la excelencia en los servicios que presta la EMAAP-Q:

Premio Nacional a la Calidad 2007; Premio Ekos de Oro al mejor servicio 2008; Premio Arco de Europa a la innovación y tecnología 2007, recibido en Alemania; Premio Nuevo Milenio, Trofeo Internacional de la Construcción, recibido en España; Premio del Club de Líderes del Comercio por mantenernos a la vanguardia en la calidad de los productos, recibido en Francia.

En estos días el BID ha considerado a la EMAAP-Q como una de las empresas que ejecuta las mejores prácticas sectoriales en la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado.

Protección de cauces y laderas

En la EMAAP-Q mantenemos un programa de control y protección de laderas del Pichincha mediante el cual identificamos riesgos vinculados con la ocupación ilegal de áreas protegidas y bordes de quebradas. Para ello, desde 2003 se han reasentado (reubicado) con un importante trabajo social, a más de 60 familias que ocupaban ilegalmente los bordes de estos cauces naturales en condiciones de sumo peligro.

Se han construido varias obras de acondicionamiento de áreas verdes, además de modernas caminerías y parques ecológicos en quebradas y bordes de cauces, combinados con obras hidráulicas y sanitarias necesarias. Estas áreas anteriormente constituían botaderos ilegales de basura. Con nuestras acciones, se ha producido una efectiva recuperación ambiental.

También se han construido obras de defensa y de regulación hídrica con resultados exitosos, a partir de una inversión de más de \$ 40 millones para prevenir avalanchas y deslizamientos desde las laderas del volcán Pichincha que, hasta hace pocos años, eran una constante en la ciudad, evitando afectación a sus habitantes y daños a la propiedad pública y privada además de controlar los riesgos para importantes sectores de la ciudad (no han existido eventos en los últimos cinco años).

Ordenamiento territorial

Con el fin de contar con un territorio técnicamente planificado y ordenado, y para precautelar las inversiones de la empresa, financiamos la ejecución de planes de ordenamiento territorial en distintos sectores del DMQ. Estos planes han sido desarrollados bajo un sistema de diseño participativo con el concurso activo de la comunidad beneficiaria y otras entidades municipales relacionadas con los temas concernientes a manejo del territorio.

Responsabilidad ambiental

Conscientes de que en la medida en que la población y el consumo de agua potable aumentan y la cantidad de agua disponible permanece constante o incluso disminuye, pudiendo constituirse en un serio obstáculo para el desarrollo futuro, nos hemos preocupado por:

- Apoyar y gestionar la creación del Fondo Nacional del Agua (FONAG), con el fin de proteger los ecosistemas naturales de las fuentes de captación de agua que alimentan nuestros sistemas.
- Fortalecer la actividad del departamento de cuencas hidrográficas con trabajos de preservación de las mismas, forestando y reforestando dichas cuencas.
- Crear el departamento del acuífero de Quito para el aprovechamiento de las aguas subterráneas.
- Ejecutar diversos programas de control de pérdidas, agua no contabilizada y de reducción de consumos, con resultados efectivos.
- Contratar, con el apoyo financiero del BID, los estudios para caracterización y descontaminación de los ríos de Quito, cuyos resultados permitirán a la Corporación Vida para Quito, en el mediano plazo, complementar la solución para el tratamiento de las aguas servidas de la ciudad, con los evidentes beneficios no solamente para el DMQ sino también para las zonas que se encuentran “aguas abajo” en la Costa ecuatoriana.
- Impulsamos y cofinanciamos la creación de Yaku, Museo del Agua.

Responsabilidad social

La responsabilidad social, entendida como una forma ética de pensamiento y acción empresarial en la gestión de los servicios básicos en relación a todos los grupos de interés como clientes, colaboradores, contratistas y proveedores, es hoy una realidad para la operación y sostenibilidad de todas las empresas y con mayor razón de las públicas por su compromiso con la comunidad.

Por esta razón, y además de lo expuesto, dentro de la EMAAP-Q, con convicción y asumiendo nuestro compromiso social, hemos impulsado varias políticas e iniciativas de responsabilidad social al interior de nuestra institución, como las siguientes:

- Seguridad industrial y salud ocupacional.
- Relaciones laborales en armonía.
- Evaluación periódica de desempeño.
- Capacitación permanente.
- Departamento de Trabajo Social.
- Departamento Médico y Odontológico.
- Seguridad social.

La responsabilidad social, la ética y la transparencia son permanentes en toda nuestra actividad, lo cual ha sido demostrado a través de:

- Comité de contrataciones con estricto cumplimiento de la ley.
- Subcomisiones técnicas rotativas.
- Rendición de cuentas permanente.
- Amplia difusión de los procesos de licitación y concursos de oferta para promover mayor conocimiento y competencia democratizando la contratación.
- Estricta aplicación del *Código de ética municipal*.
- Participación ciudadana a través de cabildos, reuniones barriales y sectoriales con juntas parroquiales, gremios profesionales y Cámara de la Construcción.

Conclusiones

- Una empresa de servicios básicos con visión social, ambiental y de convivencia ciudadana debe trabajar para atender con servicios de calidad a la comunidad.
- Las políticas tarifarias de servicios básicos deben incluir subsidios focalizados hacia los más pobres y manejo de bloques de consumo.
- Una adecuada y moderna gestión comercial y promoción social debe privilegiar la atención a sus clientes y fortalece las relaciones comunitarias.
- La responsabilidad social y ambiental deben ser ejes transversales en la prestación de servicios básicos, solo de esta manera la empresa de servicios atenderá las necesidades de la comunidad contribuyendo a una efectiva convivencia y elevando su calidad de vida.

Resultados

Detalle de inversiones	dólares
Obras de agua potable	325.975.545
Obras de alcantarillado	342.169.020
Obras de protección de laderas	17.229.153
Fortalecimiento institucional	3.150.452
Otros (fiscalización, supervisión, administración, costos financieros y concurrentes)	23.589.345
Total	712.113.515
Fuente: EMAP-Q, 2008.	

Indicador	Desempeño	
	año 2000	junio 2008
Población total	1.875.945,00	2.111.164,00
Población servida agua potable	1.355.957,00	2.062.130,00
Población servida alcantarillado	1.233.742,00	1.934.239,00
Kilómetros de redes de agua potable	3.249,00	5.637,00
Kilómetros de redes de alcantarillado	3.033,00	5.388,00
Cobertura agua potable-DMQ	72,28%	97,67%
Cobertura alcantarillado-DMQ	65,77%	91,62%
Índice de agua no contabilizada-DMQ	37,15%	30,46%
Conexiones en servicio-DMQ	250.000,00	389.000,00
Margen operativo	-40,00%	31,40%
Eficiencia en la cobranza	72,50%	80,12%
Microdimensión-DMQ	58,17%	98,18%
Índice de reclamos	2,97%	0,35%
Inversión ejecutada en agua potable, alcantarillado, obras de protección de laderas, fortalecimiento constitucional y otros	\$ 712.113.515,00	
Fuente: EMAP-Q, 2008.		

¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto?

Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana

Ricardo Montezuma*

Entorno urbano como condición y consecuencia de y para la seguridad ciudadana

El entorno urbano, tanto en su componente natural como creado, va más allá de sus dimensiones física, funcional, formal y estética; éste es el activo que permite soportar materialmente todas las actividades a cielo abierto dentro de las ciudades y, por ende, es uno de los condicionantes de la calidad y seguridad de vida de los ciudadanos. Muchas de las actividades que acontecen o no en las ciudades están supe-
ditadas, además de los capitales sociales y humanos, a las características cualitativas y cuantitativas del capital físico. Como se ha mostrado en muchos apartes de este libro, la seguridad y convivencia ciudadana son más que un tema de Policía, justicia, vigilancia, coerción y represión.

* Director de la Fundación Ciudad Humana y profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Máster y Doctor Ph.D. en Urbanismo y Ordenamiento de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos en París, de la cual ha sido profesor. Es investigador asociado del Laboratorio Teoría de Mutaciones Urbanas (París) y docente invitado del Instituto Francés de Urbanismo y de otras universidades en Colombia, Francia, España e Italia. Asesor internacional en movilidad y sostenibilidad urbana. Ha sido asesor del alcalde mayor de Bogotá Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003); miembro de la Junta Directiva de Transmilenio; columnista del periódico *El Tiempo*; Veedor ad honorem de las ciclorrutas decreto 153 Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Creador de la Fundación Ciudad Humana, organización que preside en la actualidad y desde la cual ha promovido la humanización de las urbes en Colombia y América Latina.

Una ciudad no es necesariamente más segura si tiene más policías, mayor número de procesos judiciales o criminales en sus prisiones. La urbe más segura es aquella en la que no solo hay muchas personas en las calles y espacios públicos, sino también ciudadanos que se sienten protegidos –seguros– aún en el momento y lugar de mayor exposición. En este sentido la seguridad es, a la vez, un aspecto subjetivo y objetivo, está condicionada tanto por la cultura y comportamiento de los individuos, como por la relación que éstos establecen con su entorno físico.

Existe una correlación muy fuerte entre la calidad del entorno físico y la apropiación ciudadana del mismo. Esto ha sido estudiado a nivel internacional y, particularmente en los Estados Unidos, desde una perspectiva de salud pública y actividad física. Según Schmid, Pratt y Howze (1995),

los cambios en la construcción del ambiente físico y cultural tienen mayor potencial para incrementar la actividad física que las políticas que intentan influir en el comportamiento individual. La estructura urbana puede influir en la actividad física y convertirse en una aliada de la salud pública o puede obstaculizar el desarrollo de políticas sanitarias orientadas a disminuir los niveles de sedentarismo, sobretodo en actividades relacionadas con la movilidad y la recreación.

Una mejor calidad del ambiente urbano condicionan en gran parte la accesibilidad, movilidad, uso, permanencia y apropiación de sus habitantes a muchos lugares como aceras, calles, plazoletas, plazas, camellones, malecones, avenidas, barrios, urbanizaciones, etc. La calidad del espacio físico urbano facilita la apropiación de los habitantes de un lugar y ésta hace que exista una mayor probabilidad de no ser víctima de un acto de violencia urbana (robo o asalto) o un accidente de tránsito. En este sentido la seguridad ciudadana es una consecuencia y una condición de un lugar que goza de un capital físico elevado y es apropiado por diversos grupos de la sociedad. Por otra parte, los lugares inseguros de una ciudad se caracterizan especialmente por un deterioro de contexto espacial y socioeconómico.

Dentro del capital físico para la seguridad habría que diferenciar dos tipos de espacios y por ende dos tipos de seguridad. Por una parte, se tendría que tener en cuenta el espacio público peatonal y por otra el espacio público vial (o automotriz). El primero está relacionado con seguridad personal y residencial y el segundo con la seguridad vial. En este texto nos concentraremos particularmente a la seguridad vial puesto que incluso en muchos países deja tantos o más muertes violentas que la violencia y la criminalidad urbana.

Inseguridad vial: el olvido de los actores no motorizados¹

Los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, las víctimas más numerosas de la inseguridad vial. Las defunciones relacionadas con traumatismos ocasionados por accidentes de tránsito en países de América Latina y bajo ingreso está en el orden de 20 por cada mil habitantes. Al año 2005 la tasa de muertes y heridos por accidentes de tránsito en Colombia estaba en el orden de 75,3 por cada 100 mil habitantes para heridos y 11,8 para muertes.² Si bien al respecto, las condiciones para estos actores son bastante diversas entre el Cono Sur, el Área Andina y Centroamérica, existen elementos comunes entre estas regiones que se resumen en una situación muy precaria y casi de olvido en términos de legislación, infraestructura, gestión, educación y protección. Este contexto de fragilidad se traduce en una exposición al riesgo muy alta para más de la tercera parte de la población urbana, que se moviliza cotidianamente de forma no motorizada. Bajo este escenario es sorprendente que los peatones representen en las ciudades más de la tercera parte de los viajes cotidianos pero a su vez constituyen más de una cuarta parte de las víctimas en accidentes de tránsito.³

1 Parte de este texto se inspira en el documento de Montezuma (2005a).

2 Diagnóstico de la movilidad y la cultura ciudadana en ciudades con SITM: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira, agosto de 2006.

3 Ver Enrique Jacoby; Ricardo Montezuma; Marilyn Rice; Miguel Malo y Carlos Crespo (2005). "Transportation, urban development, and public safety in Latin America: their importance to public health and an active lifestyle". *Nutrition and an active life: from knowledge to action*. Washington D. C.: PAHO, scientific and technical publication: 612.

En la mayor parte de los países la legislación con respecto a los actores de la movilidad no motorizada es muy limitada. El olvido de estos actores es tal que, incluso en muchos códigos nacionales de tránsito en países de América Latina, los peatones no son considerados y los ciclistas son, ante todo, objeto de medidas restrictivas⁴ y, algunas veces, contradictorias. Es muy común que en términos jurídicos la bicicleta tenga las obligaciones de un vehículo, como la motocicleta e incluso como el automóvil, mientras que los derechos no están al mismo nivel.⁵ A pesar de ser un vehículo no motorizado debe cumplir normas generales y específicas de tránsito automotor, pero al mismo tiempo no puede disponer de un carril completo de circulación como todos los vehículos. Uno de los casos más contradictorios se presenta en Colombia, donde en el nuevo código de tránsito se dio el mismo estatus a la bicicleta y a la motocicleta. Desde esta perspectiva las medidas anteriores van totalmente en contra de una política de protección a un actor tan vulnerable como los ciclistas.⁶

El olvido de los actores no motorizados es una de las variables que permiten explicar, en gran parte, la cantidad de atropellamientos de muchos peatones, ciclistas y discapacitados en las calles de las ciudades latinoamericanas. En el sentido estricto de la palabra, es fundamental decir que muchos seres humanos fueron atropellados o arrollados en las vías y no que perecieron en un accidente de tránsito. La diferencia entre el atropellamiento y el accidente es que la mayor parte el primero es evitable mientras que el segundo no lo es. Los accidentes son como las catástrofes naturales las cuales, en su gran mayoría, no podemos prevenir e impedir, muchas de ellas ocurren de forma imprevista y lo único que podemos hacer es minimizar o reducir la exposición al riesgo. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, los cuestionamientos que surgen son: 1)

4 Uso obligatorio del casco, de licencia e incluso matrícula y placa para la bicicleta.

5 Ver *Código nacional de tránsito de Colombia, Ley 769 de 2002*, 6 de agosto, “por la cual se expide el *Código de tránsito terrestre* y se dictan otras disposiciones”. Diario oficial 44932, viernes 13 de septiembre de 2002.

6 Muchos proyectos de fomento de infraestructura para bicicleta como medio de movilidad alternativa corren el riesgo de ser poco exitosos puesto que el marco reglamentario penaliza su uso en lugar de fomentarlo.

¿por qué se han olvidado o menospreciado a los actores no motorizados y por qué se permite que existan tantos atropellamientos y víctimas fatales en las vías? Si se puede prevenir o reducir el número de víctimas fatales de los atropellamientos en el tránsito vial, ¿por qué no se hace lo suficiente o por qué se hace tan poco?

Existen muchas razones por las cuales los actores no motorizados han sido olvidados de las políticas públicas tanto nacionales como locales. Por ende las autoridades han permitido los atropellamientos y no han reducido la exposición al riesgo de peatones, ciclistas y discapacitados. Sin embargo, hay una explicación general que permite abordar la multicausalidad que está en el origen de tantas víctimas fatales en las vías: el desequilibrio entre los sistemas motorizados y no motorizados de la movilidad.

Modernidad y desequilibrio entre los sistemas motorizados y no motorizados

El desequilibrio considerable entre los sistemas motorizados y no motorizados en las ciudades actuales se origina, en gran parte, en las visiones de modernidad, progreso y desarrollo que la humanidad construyó durante el siglo XX. La reflexión y la acción sobre lo urbano (incluso en la ingeniería) fueron marcadas por los postulados del movimiento moderno en urbanismo y arquitectura, que concebía una separación total de los flujos y las actividades urbanas. Esta segregación venía cargada de postulados muy fuertes con respecto al futuro del transporte en las ciudades, se suponía que todos los ciudadanos serían motorizados individualmente (es decir que poseerían un auto) y que, por ende, el transporte público colectivo no era necesario; además del hecho de que no existirían peatones o ciclistas en las calles. Así se diseñaron las ciudades “más modernas” del mundo en el siglo XX: la ciudad Radiouse, Brasilia y Chandigart entre otras, no contemplaron el transporte público ni los peatones.

Entre los años cincuenta y setenta, muchas grandes vías de varias ciudades de América Latina no fueron necesariamente construidas por una cuestión de demanda o congestión. Se implementaron estrategias y diseños, por un lado, para modernizar las urbes y, por otro, para demostrar el grado de progreso hacia el desarrollo que se estaba alcanzando. Posteriormente, la mayor parte de la infraestructura realizada para el tránsito vehicular ha priorizado la fluidez en el tránsito motorizado para combatir un fenómeno creciente: la congestión. Esta búsqueda de velocidad por todos los medios se ha realizado, en particular, dejando de lado la seguridad peatonal y de los usuarios de la bicicleta. Las vías han tratado a toda costa de ser rápidas, para esto han debido ser cada vez más anchas, con pocas intersecciones a nivel o con muchos espacios segregados (elevadas o semisubterráneas). En otras palabras no se ha hecho más que soñar y construir vías peligrosas, que se caracterizan por ser de “múltiples carriles, de velocidad alta, sin andenes o aceras y con largas distancias para cruces peatonales” (Hanzlick, 1999).

Como consecuencia, por encima de todo y de todos, se ha concedido la prelación (voluntaria o involuntariamente) a los vehículos motorizados en las fases de planeación, construcción, operación y control de casi la totalidad de las vías en las ciudades latinoamericanas. Lo anterior quiere decir que lo peatonal no ha sido objeto de la misma atención y responsabilidad con la cual se asume la circulación motorizada. Esta es tradicionalmente abordada de forma prioritaria desde muchas instancias público-privadas, técnico-políticas, administrativas, financieras y legales con el objetivo principal de garantizar su fluidez, progresión y agilidad. La persecución de estas metas se traduce en una infraestructura y operación que otorgan la prioridad a la velocidad de los automotores en detrimento de las condiciones básicas de seguridad de los peatones.

El desequilibrio estructural entre los sistemas motorizado y no motorizado ha consolidado profundas raíces en múltiples esferas del quehacer urbano. Tanto entre los políticos, técnicos y expertos, como en los imaginarios y representaciones de la mayor parte de los ciudadanos, existe la idea de que es muy bueno “para todos” priorizar la circulación motorizada. En este sentido lo peatonal y ciclovial no se ha tenido en cuenta

durante décadas en los espacios administrativos y profesionales. Tan solo en la última década del siglo XX se ha comenzado a introducir lo peatonal y ciclovial en la política pública de algunas ciudades de América Latina; no obstante, dicha introducción no se hace con la misma atención y preferencia con que la se trata lo motorizado. Además, los conocimientos, las actitudes y las prácticas de la mayor parte de los ciudadanos “de a pie” muestran que estos son poco concientes del olvido y, por ende, del riesgo al que son expuestos. Esto explica en gran parte porque dichos actores han sido responsabilizados de los “accidentes” y porque con frecuencia, en muchas ciudades, la mayor causa de atropellamientos en las vías se atribuya a la “indisciplina” de los peatones.

Además, una de las múltiples causas del desequilibrio entre los sistemas motorizado y no motorizado se puede encontrar en la capacitación de los profesionales. Estos son preparados principalmente para agilizar el tránsito vehicular sin tener en cuenta, necesariamente, lo peatonal y ciclovial. En síntesis, la ingeniería vial poco involucra la circulación y seguridad de los peatones y ciclistas dentro de los planes de estudio universitarios ni en los proyectos de infraestructura, gestión y circulación vehicular. Por lo anterior, la yuxta y sobreposición entre los sistemas motorizado y no motorizado se hace con desventaja para este último. Las falencias estructurales con respecto a lo peatonal, que se encuentran en la preparación de los responsables del tema vial, se amplifica considerablemente por la prioridad que le asignan al automóvil los actores técnicos y políticos quienes, además, son usuarios principales de los medios motorizados; de ahí que sus preocupaciones y decisiones estén mucho más relacionadas con las de los automovilistas que con las de los peatones.

Primacía del sistema motorizado

Además de los problemas estructurales relacionados con el olvido del sistema no motorizado, la infraestructura peatonal y ciclovía, cuando existe, es insuficiente o se encuentra en mal estado y, aún peor, frecuentemente es invadida por vendedores ambulantes y automóviles, entre

otros. Incluso en las pocas ciudades que han aportado grandes mejoras, como es el caso de Bogotá (Colombia), la situación es muy compleja y paradójica (Montezuma, 2005b). Por una parte, se han logrado avances significativos en aspectos estructurales como educación y cultura ciudadana, reducción de la accidentalidad vial y mejoramiento del espacio público como la construcción de aceras, recuperación de parques, entre otros. Pero por otra parte, los peatones y ciclistas tienen grandes dificultades para cruzar muchas calles o avenidas y siguen siendo las víctimas fatales más numerosas de los accidentes de tránsito.

Muchas de las mejoras realizadas recientemente, en Bogotá y en otras ciudades de América Latina,⁷ en los subsistemas no motorizados (en cuanto a la recuperación de espacio público, infraestructura peatonal, ciclovial y campañas educativas de cultura ciudadana) han perdido fuerza, continuidad o efectividad al sobreponerse al subsistema motorizado (construcción de calles, vías arterias, avenidas y autopistas). Esto es en gran parte el resultado de acciones incompletas en la interacción entre subsistemas. En efecto, estas acciones se centraron en intervenir los espacios peatonales o cicloviales como entidades aisladas (aceras, alamedas, parques, plazas, etc.) y no como elementos continuos dentro de un subsistema.⁸ Por lo anterior, la sobreposición de cebras, cruces, pasos, sendas, puentes, semaforización, señalización, entre otros, en el subsistema motorizado fue insuficiente.

Lo anterior explica por qué en esta ciudad, a pesar de los avances significativos, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los precedentes usuarios del espacio público siguen siendo muy altas. De hecho al cruzar

7 Existen varias realizaciones recientes tanto para peatones como para usuarios de la bicicleta en Bogotá, México D. F., Lima o Santiago entre otras ciudades.

8 El concepto de espacio público urbano en Bogotá ha sido reducido al de espacio peatonal, puesto que la reflexión y acción urbanística al respecto se han limitado exclusivamente a éste. En efecto, este concepto se ha relacionado preferiblemente con las actividades humanas de circular o permanecer, las cuales se realizan en los andenes, calles peatonales y plazas, olvidando que estas también se llevan a cabo mediante otros modos de transporte (automóviles, motocicletas, bicicletas, entre otros). Es necesario tener en cuenta que las vías y estacionamientos vehiculares también son espacio público de recorrido y permanencia. Por este motivo, el modo de transporte utilizado no debería ser un criterio para excluir ciertas infraestructuras de la noción de espacio público, ya que las calzadas de las calles, avenidas y autopistas urbanas, son tan espacio público para la movilidad como los andenes, alamedas, plazas, etc. Esta exclusión de la

las calles, en general, y en las esquinas o intersección viales, en particular, es donde más corren riesgo los peatones y ciclistas, puesto que éstas han sido creadas o intervenidas, en gran parte, dando prioridad al subsistema motorizado⁹ (sobre todo a favor del automóvil) y en detrimento del no motorizado. El mejor ejemplo de esto es la distancia desmedida que tienen que asumir los peatones para encontrar un espacio seguro para atravesar. Por lo general muchas intersecciones peatonales han sido eliminadas para agilizar la circulación vehicular. Esta condición de predominio del auto sobre todos los integrantes del sistema de movilidad urbana es una constante en la mayoría de ciudades del mundo en desarrollo e incluso desarrolladas.¹⁰ Por ejemplo en Europa, en general, o Francia, en particular, donde el auto no es mayoritario, se está configurado un tipo específico de espacio urbano que prioriza al vehículo motorizado individual.¹¹

Necesidad de intervenir el sistema motorizado

Para generar un verdadero equilibrio entre los dos subsistemas es necesario ir más allá de los componentes aislados del espacio público peatonal: se debe generar su articulación y continuidad, y para esto es indispensable intervenir sustancialmente el subsistema motorizado, ante todo el automóvil. Esto quiere decir reducir la velocidad de éste en las intersecciones para favorecer a los actores más vulnerables: los no motorizados.

noción de espacio público ha traído resultados nefastos puesto que ha polarizado la acción y reflexión en disciplinas aisladas. Por un lado, se ha dejado a la arquitectura lo concerniente al espacio peatonal y por otro, el espacio vehicular ha quedado como dominio de la ingeniería vial y de transporte. No obstante, se debería considerar que el espacio público es uno solo. Para reflexionar al respecto vale la pena preguntarse ¿qué disciplina debe tratar lo relacionado con el trazado de una cebrada o de un paso peatonal? La respuesta es muy sencilla; este tipo de intervenciones requieren de interdisciplinariedad entre la arquitectura, ingeniería, urbanismo y diseño urbano entre otras.

9 Consideramos que el sistema de movilidad urbano está compuesto por dos subsistemas: motorizado y no motorizado. El primero está compuesto principalmente por modos individuales y colectivos –públicos y privados– tanto para el transporte de pasajeros o mercancías. El segundo está compuesto por modos de tracción humana peatonal, ciclovial y discapacitados.

10 Para el caso estadounidense, ver s/a(2004a).

11 Sobre el predominio del automóvil en todas las dimensiones de la acción pública y los estilos de vida, ver Gabriel Dupuy (1995a).

Intervenir el subsistema motorizado quiere decir integrar a éste elementos de infraestructura que permitan disminuir velocidad y, sobre todo, garantizar una sobreposición segura de la circulación peatonal y ciclovial. Esta infraestructura no está relacionada únicamente con túneles o puentes peatonales, que son el último recurso del diseño urbano para proteger la vida de los transeúntes (ver *s/a*, 2004b: 96-99). Existen elementos más sencillos como cebras, reductores de velocidad o semáforos, entre otras opciones, que pueden contribuir positivamente a la intervención del subsistema motorizado.

Además, es indispensable difundir y hacer cumplir las normas sobre la prelación que tienen los peatones sobre los automotores en la mayor parte de las intersecciones. Lo anterior es significativo puesto que los peatones ignoran que ellos también tienen derechos y prioridad en muchos cruces. Este desconocimiento los deja completamente desprotegidos ante los automovilistas quienes, en su mayoría, se imponen de forma agresiva sobre los transeúntes.¹² Esta tendencia agresora por parte del tránsito automotor ha llevado al desarrollo, en el mundo entero, del concepto de “pacificación del tránsito” o “tráfico calmado” (*s/a*, 2004c: 99-114). Esta iniciativa busca, por distintos medios, la disminución de la velocidad de los autos. Al respecto, uno de los recursos más frecuentes del “tráfico calmado” es la interposición al automóvil de elementos físicos (andenes continuos o pompeyanos, reductores, chicanas, entre otros) que lo obliguen a transitar lentamente en ciertos lugares de afluencia peatonal.

12 Son muchas las calles de la ciudad donde es casi imposible cruzar en las esquinas, puesto que los automovilistas no respetan la prelación que tiene el peatón. Incluso en las intersecciones semaforizadas, cuando la luz verde da paso a peatones y autos, para los primeros es casi imposible cruzar puesto que el cruce a la derecha de los autos se los impide. Esto hace que los lugares supuestamente más seguros para cruzar, que son en teoría las cebras, en muchos casos sean los más peligrosos.

El caso bogotano: accidentalidad vial e intervenciones

La situación de accidentalidad vial en Bogotá es de importante cuidado, si bien la ciudad ha reducido el número de accidentes y víctimas fatales de forma considerable desde 1995, pasando de casi 1.400 a menos de 600 muertes en 2007, esta cifra continúa siendo muy elevada. Es inadmisibles que anualmente sobre el escaso y averiado pavimento bogotano, más de medio millar de personas pierdan sus vidas y otras tres mil resulten heridas gravemente, entre las cuales muchas quedan discapacitadas para siempre.

Sin embargo, como es habitual, las víctimas más numerosas, tanto en términos absolutos como relativos, son los más desprotegidos de la política pública de movilidad: peatones y ciclistas. Este es un claro reflejo de la inequidad existente en la ciudad; los desplazamientos no motorizados —a pie y en bicicleta—, según el Plan de Movilidad, no representan 20% de los viajes cotidianos de la ciudad y sin embargo aportan dos de cada tres muertos en accidentes de tránsito.

Si bien la capital ha experimentado un mejoramiento considerable de sus condiciones de movilidad en los últimos 12 años, cada día son más intensos los conflictos y más grandes los retos para satisfacer las múltiples, complejas y contrapuestas expectativas de los actores de la movilidad. Las cifras hablan por sí solas: para 2007 la capital sumaba más de 7 millones de habitantes, un parque automotor de más de un millón de vehículos, además tan solo en ese año ingresaron más 100 mil motos. Si a todo lo anterior le agregamos un comportamiento ciudadano bastante indisciplinado, una infraestructura vial, semafórica y de control muy limitada, el fenómeno de la accidentalidad tiene y tendría, infortunadamente, un buen caldo de cultivo y un futuro prometedor.

Al respecto, durante los últimos años, las políticas públicas diseñadas por la administración para prevenir la accidentalidad vial en Bogotá, han concentrado esfuerzos para tratar de reducir los índices de muertes, focalizándose de manera especial en conductores y pasajeros en estado de embriaguez así como en las zonas de alto riesgo. Todo este esfuerzo ha

estado guiado esencial –y casi exclusivamente– por campañas comunicativas.

Sin embargo, intervenir en accidentalidad implica abordarla como un fenómeno multicausal en el cual intervienen factores comprendidos en dimensiones socioculturales, físico-ambientales e institucionales, que inducen, de forma correlacionada, comportamientos generadores o determinantes de la siniestralidad de los accidentes. Asimismo, hoy en día no se debería tratar únicamente de analizar los accidentes en los que se ven involucrados determinados actores, sino comprender globalmente su movilidad, el contexto de –exposición al– riesgo y peligro que afecta a su modo transporte (Sanz, 2007).

En ese sentido Bogotá debe establecer, principalmente, una seguridad vial o mejor aún, una seguridad integral en el espacio de la movilidad, enfocada a reducir la siniestra supremacía de los peatones y ciclistas dentro de las víctimas fatales de los accidentes de tránsito. Primacía que, en mayor medida, se origina en el desequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado.

Durante todo el siglo XX este primer subsistema ha sido priorizado para la política pública, generando consigo una altísima exposición al riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad de los actores no motorizados. Esta prelación de la política pública se ha traducido en la mala calidad de la infraestructura –en términos de diseño vial y urbano–, gran parte de ésta es elaborada dando prioridad a la fluidez vehicular y a la velocidad de los automotores menoscabo de la protección y seguridad de los peatones y ciclistas.

¿Qué hacer para equilibrar y asegurar la movilidad urbana?

Ante todo es necesario establecer un verdadero balance entre los subsistemas motorizado y no motorizado, ir más allá de los componentes aislados del espacio público peatonal: se debe generar su articulación y continuidad. Para esto es indispensable intervenir sustancialmente la prioridad que se le ha concedido al automóvil. Esto quiere decir reducir la velocidad para favorecer, en algo, a los actores más vulnerables: los no motorizados.

Para lograr una acción exitosa y mejorar las condiciones de seguridad integral de la movilidad se requieren las siguientes medidas específicas:

Pacificar o calmar el tránsito. Esta acción requiere estrategias reales que protejan a los más vulnerables en la legislación, infraestructura, gestión, educación y operación del tránsito motorizado, el cual es cada día más agresivo y violento hacia los peatones, ciclistas y discapacitados. Esto implica la implementación de elementos sencillos como reductores de velocidad, cebras (a una distancia apropiada), señales verticales, reductores de velocidad, semáforos peatonales o simplemente un tiempo apropiado en los semáforos para que las personas a pie puedan cruzar una intersección.

Generar capacidad técnica. Las primeras intervenciones y campañas de prevención vial deberán ser efectuadas para impactar directamente los conocimientos, actitudes y prácticas de los técnicos, ingenieros y personal involucrado con la movilidad de la ciudad tanto en el espacio administrativo como político. Es necesario que estos equipos actúen no solo con los conocimientos específicos de infraestructura, sino con los enfoques de prevención y seguridad vial desde una óptica de movilidad sustentable para romper el paradigma de que lo único que cuenta es la fluidez y la velocidad para agilizar el tiempo de los desplazamientos y disminuir el trancón.

Regular el comportamiento ciudadano mejorando sus conocimientos, actitudes y prácticas. Es necesario reducir la agresividad entre los actores de la movilidad, pues la situación actual puede resumirse en un escenario donde el pez más grande devora al más pequeño, generando procesos de privilegio de unos actores sobre otros según la potencia del vehículo. Asimismo, se requiere evaluar y aumentar la percepción del riesgo que están asumiendo todos ciudadanos a través de sólidos procesos de pedagogía e información.

Aprender la movilidad. La movilidad es una habilidad que el ser humano desarrolla y aprende de acuerdo con los lineamientos que el contexto

le ofrece. En ese sentido, la ciudad debe ofrecer espacios, no solo comunicacionales sino institucionales, para el desarrollo de las destrezas y competencias necesarias que le permitan a todos los ciudadanos movilizarse de manera responsable por la capital. Es necesario trabajar este proceso iniciando desde la educación básica de la población, hasta las universidades y en espacios de educación continuada para todos los adultos.

Accesibilidad universal. La ciudadanía tiene derecho a la salud, la educación, el trabajo, entre otros. La movilidad, al igual que los anteriores, es un derecho que permite acceder a los ya mencionados. Si los ciudadanos no cuentan con la accesibilidad necesaria, seguramente tampoco podrán hacer efectivos sus demás derechos. En ese sentido se requiere velar por una movilidad sin barreras ni distinción de sexo, edad, estrato socioeconómico o discapacidad física o mental. Se requieren intervenciones en infraestructuras, de carácter legal y social que faciliten la accesibilidad con seguridad de todos los actores.

Atención a los nuevos actores motorizados. La acelerada aparición de más conductores de modos motorizados exige estructurar una política clara y sobre todo adaptada a las exigencias del cambiante contexto. Al respecto, gran parte de los nuevos motorizados desconocen la regulación y, lo que es peor, tampoco han tenido verdaderos procesos de enseñanza de las competencias y destrezas indispensables para conducir tales vehículos. Es fundamental tomar medidas de control y seguimiento a los nuevos motorizados así como regular la obtención de licencias. La falta de pericia es uno de los principales factores causales de accidentalidad.

Valoración del estado de los vehículos. Se hace imperioso establecer mecanismos mucho más estrictos y rigurosos en la revisión de las condiciones técnicas de los vehículos (tanto de emisiones como del estado general del vehículo y en especial de los elementos de seguridad activa y pasiva), así como en la enseñanza de la técnico-mecánica básica, de forma tal que los conductores puedan conocer las condiciones mínimas

de seguridad de sus vehículos. En la medida que la mayor parte del parque automotor tiene más 10 años, es inminente la necesidad de controlar rigurosamente la seguridad de tales vehículos.

Combatir la reincidencia e incentivar buenos comportamientos. Es necesario utilizar mecanismos como el “pase por puntos”, que permitan de manera estratégica controlar los hábitos de riesgo reincidentes de los conductores. De esta manera se pueden limitar las posibilidades de incurrir en infracciones y por tanto prevenir, en gran medida, múltiples comportamientos generadores de accidentes.

Control y seguimiento de las infracciones. Con el objetivo de otorgarle continuidad y eficacia a las intervenciones de control es fundamental establecer mecanismos que aporten en el cumplimiento de las normativas viales. Estos pueden ser de corte financiero, con cobros y sanciones o de autorregulación, mediante la pedagogía y sanción social. El control es fundamental y más aún si se castiga con mayor severidad los que reinciden.

Monitoreo integral de la seguridad vial. Es imperativo mantener un monitoreo permanente de la seguridad vial en el distrito, de tal forma que se cuente con los soportes necesarios para la rápida toma de decisiones y la evaluación de las intervenciones. Al respecto también es necesario establecer una auditoría en seguridad vial a la infraestructura, hacer una clara segmentación de la accidentalidad, así como otorgar un riguroso énfasis a los indicadores de número de muertes en accidentes, número de heridos graves y número de discapacitados.

Conclusión: lo peatonal y los derechos fundamentales

Las buenas intenciones de los códigos, decretos y proyectos de infraestructura que buscan priorizar y garantizar el mínimo de seguridad para los actores no motorizados, han perdido fuerza por el desconocimiento

y por la falta de voluntad para reducir la primacía y velocidad de los autos por parte de los ingenieros viales y, sobre todo, por el desinterés de quienes toman las decisiones políticas y técnicas. Ellos reproducen y profundizan con sus acciones los imaginarios y representaciones sociales asociados a los vehículos motorizados como paradigma preponderante de desarrollo urbano, social y económico. Además, lo anterior se amplifica de una forma masiva por parte de los medios de comunicación que presentan a la sociedad patrones de consumo en los cuales el automóvil es uno de los bienes más preciados.¹³ De hecho, el olvido de los peatones y ciclistas en América Latina, responde, en gran parte, a una visión tercer mundista donde “el de a pie” o el que va en bicicleta representaría a un ser inferior comparado con el automovilista, que sería un ser superior y prioritario.

Este hecho es, en últimas, un tema crucial de la vida urbana que va más allá de lo no motorizado y que se relaciona con los derechos fundamentales como el derecho a la movilidad, la ciudad y la vida que tienen todos los ciudadanos. Por eso resulta impertinente e inequitativo pensar que los peatones, ciclistas o patinadores deban someterse a hacer desplazamientos riesgosos, en los que exponen su vida, mientras que quienes son minoría —es decir, los actores motorizados— hacen uso casi exclusivo de las vías y, en muchos casos, del espacio público en general. Al respecto, la estrecha relación que existe entre los factores socioculturales y las condiciones físico-ambientales evidencia una clara desigualdad, pues si no hay lugares por los cuales se pueda circular de forma segura, probablemente quienes necesiten recorrerlos lo harán de la manera que puedan o de la que les toca: transitando por andenes reducidos, calles sin señalización o señalización insuficiente, corriendo entre autos, entre otros.

Bajo este contexto parece obvio que el derecho a la movilidad es de pocos y que éste se encuentra condicionado por el acceso a la motorización, en tanto quienes tienen vehículos de motor son actores con dere-

13 Las industrias petroleras y automotrices ejercen una fuerte presión sobre los consumidores de todo el mundo debido a su inmensa capacidad económica: ocho de las 10 empresas más grandes del mundo por ingresos anuales son petroleras (4) y fabricantes de autos (4). Ver Fortune, citada en *Semana*, 1214: 84.

chos plenos y los que no son presentados como individuos con derechos incompletos o reducidos. En este escenario el peatón, es decir la inmensa mayoría de ciudadanos –porque todos asumen dicho rol en algún momento– sigue siendo el actor más vulnerable y más afectado en las estadísticas de accidentalidad.

En este sentido los hechos delatan que las calles, carreteras y autopistas son espacios de riesgo constante en los que se violenta con frecuencia uno de los derechos fundamentales: el de la vida. Desde este punto de vista, lo importante en materia de seguridad vial y ciudadana debería ser dar prelación a la vida y no a la velocidad de los modos motorizados, de tal manera que peatones, patinadores y ciclistas puedan transitar sin temor a ser atropellados y dejar sus vidas sobre el asfalto.

Bibliografía:

- Dupuy, Gabriel (1995a). *Les territoires de l'automobile*. París: Anthropos.
- Dupuy, Gabriel (1995b). *L'auto et la ville*. París: Dominos / Flammarion.
- Montezuma, Ricardo (2005a). "El derecho a la vida en la movilidad urbana y espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizados y no motorizados". *Informe de Valladolid: el derecho a la movilidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid, Escuela de Arquitectura.
- Montezuma, Ricardo (2005b). "La transformación de Bogotá y la situación de los peatones". *Revista Semana, 1214 Movilidad sustentable. Centro de Transporte Sustentable (CTS)*, 1, año 1. México D. F., septiembre.
- Sanz, Alfonso (2007). "¿Cómo apreciar si te están dando gato (tráfico) por liebre (movilidad sostenible)". *Presente y futuro de la movilidad urbana: ¿cómo moverse mejor en las ciudades latinoamericanas?* Venezuela: Alcaldía de Chacao.
- Schmid, T. L.; Pratt, M. y E. Howze (1995). "Policy as intervention: environmental and policy approaches to the prevention of cardiovascular disease". *Am J Public Health*, 85 (9): 1207-1211.

- s/a (2004a). *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.
- s/a (2004b). "Pedestrian overpasses and underpasses". *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.
- s/a (2004c). "Traffic calming". *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.

Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración

Marco Carmach Botto*

Dado que las ciudades se han convertido en una gran plataforma para el desarrollo de los países, deben generar ventajas comparativas que les permitan ser más atractivas y competitivas a escala mundial. Una de estas ventajas comparativas fundamentales son las redes de transporte y telecomunicaciones que permiten, dentro de una economía globalizada, asegurar la conectividad de una ciudad tanto externa, hacia los mercados internacionales, como interna, donde personas, mercancías e insumos puedan circular eficientemente.

En este contexto, las redes físicas que estructuran y sustentan a las ciudades adquieren un rol fundamental como soporte de servicios, entre los que se cuenta el sistema de transporte urbano. Esta red determina el acceso físico de los distintos sectores geográficos y económicos a la ciudad, definiendo en gran medida su nivel de acceso al trabajo, servicios y educación. Por esto, en ciudades cada vez más extensas y dispersas, asegurar la movilidad de sus habitantes es central para avanzar hacia una mayor equidad y un mayor acceso a los recursos, lo que para las grandes ciudades latinoamericanas constituye un medio para acceder al ansiado desarrollo con igualdad.

* Ingeniero Civil Industrial. Magíster en Gestión Empresarial (MBA) por la Universidad Técnica Federico Santa María. Coordinador General de Transportes de Santiago, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Gobierno de Chile. Correo electrónico: marco.carmach@transantiago.cl

El contexto de Santiago de Chile

En el caso particular de Santiago, se muestran claramente los desafíos de manejo de la movilidad en una ciudad en constante expansión. La ciudad registró un acelerado crecimiento según este modelo, el cual respondió a principalmente a dos fenómenos en distintas épocas:

- En un principio, desde la década de los años cincuenta hasta principios de la década de los ochenta, la expansión fue el resultado de un fuerte crecimiento demográfico y migraciones masivas desde el campo a la ciudad, las cuales, complementadas por el criterio de homogeneidad social implementado durante el Gobierno militar a través de la erradicación de campamentos de sectores concentradores de grupos de alto nivel socioeconómico, y del desplazamiento de habitantes de menores ingresos hacia sectores periféricos con escasa conectividad y servicios, ayudó a configurar el actual mapa de localizaciones de los grupos socioeconómicos dentro de la ciudad.

- Luego, en las últimas dos décadas, la expansión urbana respondió a una redistribución interna de la población, fruto en gran parte de los precios de suelo y políticas habitacionales, dando forma a la expansión discontinua de la mancha urbana, no siempre asociada con la provisión de servicios y equipamiento para estas nuevas localizaciones.

De esta forma, los habitantes se distribuyeron en el territorio con altos niveles de segregación socio-espacial, concentrándose, en el área nororiental de la capital, los sectores socioeconómicos medios y altos; mientras los sectores con menos recursos se localizaron en la periferia, alejados del centro y los servicios. Surgieron así nuevas y dispersas áreas residenciales, acrecentándose las distancias entre la población y los centros de trabajo y apareciendo nuevas centralidades con la función de satisfacer las necesidades de servicios de las áreas expandidas.

Estas nuevas centralidades, si bien han acercado los servicios y el equipamiento, no han sido capaces de sustituir o aminorar de mane-

ra importante la jerarquía del centro urbano tradicional como proveedor de empleo. Por este motivo, los patrones de movilidad centro-periferia son los que siguen determinando los flujos diarios dentro de la ciudad.

Por su parte, el centro urbano ha experimentado una pérdida sostenida de población que ha emigrado hacia comunas periféricas, generándose un abandono y subutilización de la infraestructura instalada. La capacidad ociosa de esta infraestructura, de transporte (Metro) y de otros servicios ha constituido una ventaja comparativa determinante para el éxito del Plan de Repoblamiento de Santiago, impulsado por la Corporación Municipal de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), al ser utilizada como atributo de localización de los proyectos inmobiliarios localizados en estas áreas.

A pesar de este caso, la tendencia metropolitana de localización de vivienda sigue siendo mayoritariamente a la expansión y no se ha identificado que la cercanía al trabajo sea un factor determinante para la elección residencial.

En tal contexto, además del crecimiento sostenido de la demanda por redes de servicios que atiendan a las nuevas áreas de vivienda periférica, se ha observado un crecimiento exponencial de la tasa de motorización como respuesta eficiente al crecimiento disperso y en baja densidad. Esto corresponde con un círculo vicioso de la expansión versus la movilidad, que contiene factores que lo refuerzan internamente y que generan condiciones para su reproducción: expansión urbana, nueva infraestructura, movilidad acrecentada y uso del automóvil, que se reproducen y mantienen la tendencia (Figuroa y Rodríguez, 2005: 1).

Santiago, en un gran esfuerzo a finales de la década de los años noventa, lograba reducir significativamente su déficit histórico de vivienda. En este tiempo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se transformó en el gestor inmobiliario más importante del país, proveyendo alrededor del 30% de la oferta anual y cofinanciando la compra de otro 30% de ellas, siguiendo una política de vivienda de interés social, la cual en conjunto con la desregulación urbana gestada desde la década de los ochenta

ta a través de la eliminación del límite urbano¹ y la desregulación del transporte público que generó una sobreoferta del servicio, configuró una ciudad más extendida de lo que su crecimiento vegetativo requería.

Según datos publicados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la superficie construida de Santiago ha crecido entre 1993 y 2003 un 20,25% alcanzando, en 2003, una superficie de 69781,74 ha. En contraposición, en este mismo período la población ha crecido en 1,38% y la densidad ha caído 5,3%.²

Santiago en la actualidad alberga cerca del 40% de la población nacional, que genera más de 16 millones de viajes diarios en día laboral, de los cuales 51,9% se realizan en transporte público y 39,2% en transporte privado.³ La creciente motorización alcanza ya un nivel cercano a los 150 veh/1.000 hab.⁴ influyendo en aumentos en la congestión y en la mala calidad del aire de nuestra ciudad, lo que se ve que se acrecentado por razones geográficas y por la tendencia, ya mencionada, a la extensión de la longitud promedio de los viajes como consecuencia del modelo expansivo de crecimiento.

Tabla 1. Crecimiento de población por coronas. INE.
Censo de población, 1992-2002

		Población		
		1992	2002	Crec. %
Transporte urbano	Exteriores (2)	501.274	653.035	30,3
	Total RM	5.257.937	6.061.185	15,3

Fuente: INE. *Censo de población, 1992-2002.*

(1) Interiores al anillo Américo Vespucio.

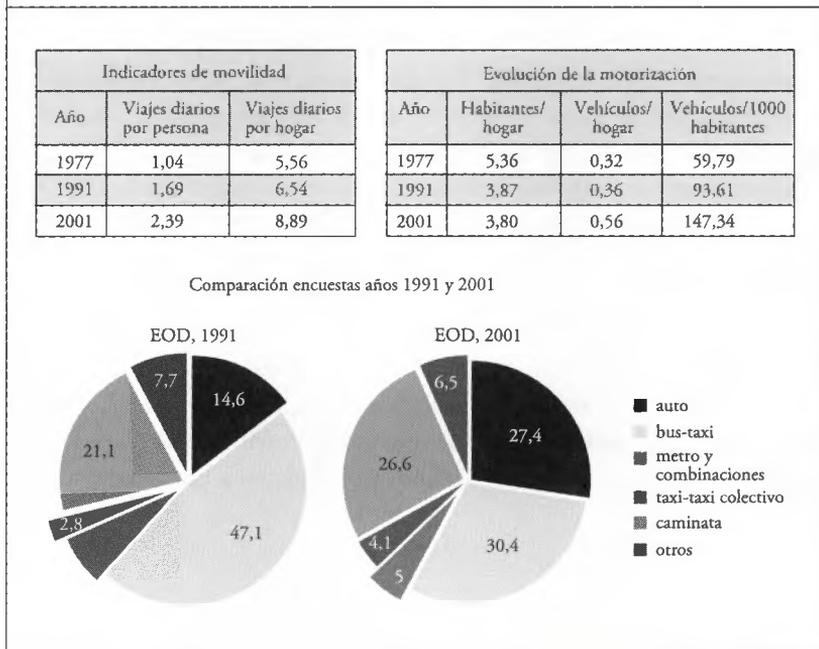
(2) Exteriores al Gran Santiago.

1 El decreto 420 y la modificación del artículo 55 del decreto fuerza de ley 458 de 1975 de la *Ley general de urbanismo y construcciones* fueron los instrumentos con los cuales se eliminó el límite urbano y se abrió el mercado de suelo urbano.

2 www.observatoriourbano.cl

3 *Encuesta origen destino*, 2001. Santiago de Chile.

4 *Encuesta origen destino*, 2001. Santiago de Chile.

Gráfico 1. Creciente motorización en Santiago de Chile


Medidas implementadas

A raíz de la creciente problemática de movilidad urbana de Santiago, a finales de los noventa, afrontar los desafíos pendientes de movilidad de la ciudad se transformó en un tema central y necesario para mejorar la competitividad de Santiago a escala mundial y para ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes de cara al siglo XXI.

El Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA), desarrolló un estudio conducente al Plan de Transporte Urbano para la ciudad de Santiago 2000-2010 (PTUS), en el cual se definieron 11 programas concernientes a distintos ámbitos del transporte urbano.

Dentro de la fase de diagnóstico del PTUS, se identificó que el deterioro de la calidad de vida en Santiago crece en paralelo a la percepción que sus habitantes tienen de su sistema de transporte. Con esto y con los puntos críticos identificados –infraestructura y servicios de transporte crecientemente congestionados, tiempos de viaje en constante aumento, operación vehicular ambientalmente dañina, infraestructura vial espacialmente agresiva– (Ministerio de Planificación y SECTRA, 2000), se decidió diseñar un plan que se hiciera cargo de la movilidad urbana. Así, la autoridad asumió este doble desafío para la capital (competitividad y calidad de vida) con un enfoque integrador.

Con la convicción que era necesario asumir tanto los crecientes conflictos del transporte privado, como los problemas de transporte público, se definió una estrategia con dos enfoques, ambos en lo particular y en su conjunto con el objetivo de mejorar la movilidad, la conectividad y por tanto el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la ciudad y sus servicios.

El sistema de concesiones de autopistas urbanas

Se plantea por objetivo reducir el enorme déficit de vialidad urbana existente y dotar a la ciudad, en un corto plazo, de infraestructura moderna de alto estándar, que permita reducir los tiempos de viaje, mejorando la conectividad dentro de la ciudad y los accesos a ella. Se construye de esta forma, mediante el modelo de asociación público-privada, parte importante de la red vial estructurante de la ciudad que estaba planificada desde los años sesenta.

Con el fin de racionalizar el uso de los vehículos motorizados particulares bajo la premisa “el que usa paga”, y entendiendo que este modo es un complemento natural de los modos colectivos, se contempla inversiones en infraestructura asociadas a las Concesiones Urbanas del Ministerio de Obras Públicas (MOP); el desarrollo del Programa de Proyectos de Vialidad Urbana a través de la entrega de concesiones que homogenizan vías importantes del Gran Santiago y complementan los

ejes troncales del transporte público; la potenciación y modernización de la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT); y la instalación de sistemas de prioridad para buses asociados a corredores de transporte.

En este marco se ha concretado la construcción de cuatro autopistas urbanas concesionadas y tres obras viales que han cambiado el rostro de la ciudad, con una inversión total en tramos que se traduce en 215 km de vías, lo que representa una intervención histórica en el Sistema de Transporte Urbano en cuanto al estándar de diseño de las obras: con velocidades de diseño igual o superior a los 80 km/h, trazados completos sin cruces a nivel, tecnología de cobro de peajes *freeflow*, entre otros. Estas intervenciones son financiadas vía peajes de los usuarios, lo que permite que se internalice en parte el costo que para la ciudad significa el uso de este modo de transporte.

El sistema de transporte público

Entendiendo que la demanda por este servicio no podía continuar su merma, dada su eficiencia comparativamente mayor que la del transporte privado desde el punto de vista social, el objetivo de este sistema ha sido mejorar la calidad del sistema previo existente en Santiago, aumentar la seguridad del usuario y reducir la creciente congestión y contaminación de la ciudad a través de un servicio más eficiente y moderno.

Este sistema se orienta principalmente al ordenamiento e integración de los servicios de transporte, estructurado en recorridos locales de corta distancia que alimentan el sistema mayor de troncales que corresponden a recorridos de larga distancia por ejes de mayor demanda y de carácter intercomunal, asegurando con esto una amplia cobertura de la trama urbana de la ciudad por el sistema de transporte público.

Como red estructurante se apoya en el sistema de Metro, el cual ha debido ajustarse al incremento de la demanda, pudiendo acceder a él usuarios desde toda la ciudad. Esto constituye un cambio radical en relación a lo registrado con anterioridad a esta reforma, cuando el Metro constituía un servicio solo para algunas personas que pagaban una tarifa

más elevada y para escasas comunas de la ciudad en las cuales se había generado la infraestructura necesaria. Todo ello con el fin de hacer del transporte público un servicio más equitativo, que sea una alternativa real y atractiva para mantener o aumentar su participación en los viajes de la ciudad.

El sistema de transporte público cuenta con cinco unidades de negocio troncales y 10 zonas alimentadoras, lo que se traduce en 600 km de recorridos troncales que cubren 34 comunas. Para hacerse cargo de estas unidades, el Plan ha contemplado un modelo de negocios que implica superar las principales falencias de la estructura anterior, tales como:

- La atomización de las unidades prestadoras de servicios, las cuales constaban, en algunos casos, de un vehículo o un grupo pequeño de vehículos, sin tener conciencia unitaria de la línea que servían y sin poder aprovechar las economías de escala.
- La competencia desregulada entre prestadores de servicios por captar usuarios en vías altamente demandadas. Esto generaba condiciones inseguras para los usuarios por el manejo irresponsable y las carreras entre competidores en las vías.
- La irregularidad de las infraestructuras de depósito y control de la flota, que en la totalidad de los casos no contaban con permisos de funcionamiento otorgados por los municipios o por las autoridades de salud, y que no otorgaban a los trabajadores las condiciones mínimas de habitabilidad, ni a los vehículos las condiciones mínimas para el aseo y mantenimiento. Asimismo, la irregularidad en que se mantenían estos recintos generaba importantes costos y externalidades hacia el entorno, que muchas veces estaba constituido por viviendas, tales como: contaminación acústica y atmosférica, perturbación de la tranquilidad del entorno residencial, comercio informal e inseguridad.

El Plan responde a las situaciones anteriores a través de distintas formas:

- Concesionando las vías que conforman cada zona o unidad de negocios a un operador que pueda proveer una flota mínima estipulada para satisfacer la demanda del área.
- Estableciendo estándares de calidad y procesos de regulación de infraestructuras de depósito y control de la flota a través de una ventanilla única que congrega distintas instituciones.
- Manejando de forma centralizada la coexistencia de distintos operadores en vías de alta demanda y asegurando la cobertura del transporte público en áreas alejadas o de menor demanda.

Además el Plan contempla la renovación progresiva de la flota de buses urbanos, de sus paraderos, sistema de pago e infraestructura especializada. Esto último significa una importante inversión para mejorar la calidad vial de la ciudad y la creación de nuevas estructuras que permitan el correcto funcionamiento del Plan, con el fin de garantizar un servicio de calidad a los usuarios del nuevo sistema de transporte público de la Región Metropolitana de Santiago.

Asimismo, y dado que las intervenciones constan tanto de obras como de medidas administrativas, la generación de instrumentos normativos y procesos de regularización de las infraestructuras e intervenciones viales constituyen importantes desafíos de gestión y coordinación entre instituciones públicas y privadas que han debido actualizarse y adaptarse al nuevo escenario que plantea el sistema.

Los proyectos contemplados se resumen en obras de mantenimiento y mejoramiento vial, extensión de la red del Metro, construcción de corredores segregados para buses, conexiones viales para descongestionar el tránsito en determinadas arterias, estaciones de intercambio modal donde confluirán los distintos modos de transporte (buses, metro, taxis, colectivos) y estaciones de trasbordo (hoy con 35 puntos de la ciudad

operativos) para troncales y locales en las principales zonas de convergencia de la capital, así como dotar a la ciudad de una completa red de terminales de buses con alto estándar.

El Plan de infraestructura en desarrollo contempla 224,9 km de corredores de transporte público (distribuidos en 37 corredores) hasta 2014, de los cuales a la fecha 79,3 km están construidos o en obra, y 135,1 km en proceso de diseño o licitación. Si se suman los 1,1 km de proyectos complementarios, se llega a 226 km y además quedan pendientes para una fecha posterior a 2014, un total de 82,5 km y 25 corredores, llegando así a un total de 62 corredores y 308,5 km.

En cuanto a la extensión de Metro, se concretó la creación de las líneas 4 y 4A del Metro, más las extensiones realizadas en las líneas 2 y 5, básicas para el funcionamiento de Transantiago, que permiten una cobertura de 82,4 km duplicando su cobertura en unos pocos años, y mejorando asimismo la conectividad de sectores periféricos (como la comuna de Puente Alto en el sector sur de la ciudad de Santiago).

En esta misma dirección, hoy se proyectan dos nuevas extensiones que deben entrar en funcionamiento hacia 2010, en las comunas de Maipú y Las Condes, en los extremos oriente y poniente de la ciudad, con lo que la red de Metro alcanzará un total de 104,5 km y 105 estaciones.

Enfoque integrador

La solución propuesta, en parte implementada y actualmente en proceso de ajuste para los problemas de movilidad, fue básicamente considerar transversalmente y en términos amplios el concepto de convivencia, esto entendido en el sentido de la integración.

- Integración de la ciudad, en tiempo y distancia. Con ambos sistemas, se estimula un rápido y expedito acceso o acercamiento a los sectores centrales de zonas que lo necesitaban con urgencia: sectores productivos, zonas excluidas históricamente, centros financieros, de servicios, entre

Gráfico 2. Afluencia media en día laboral

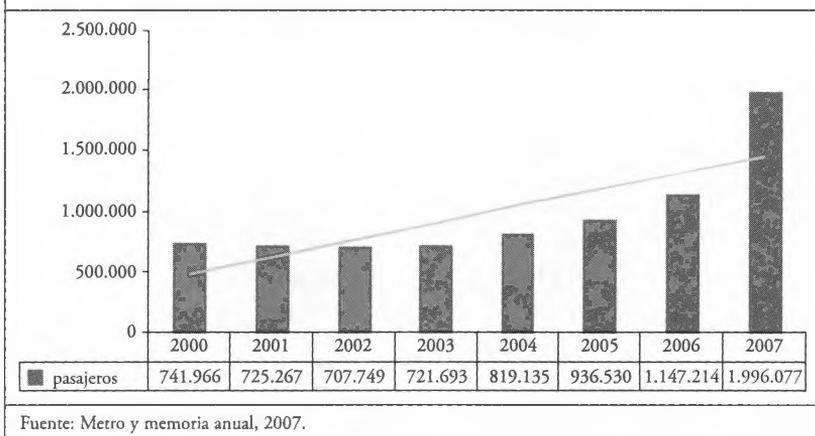
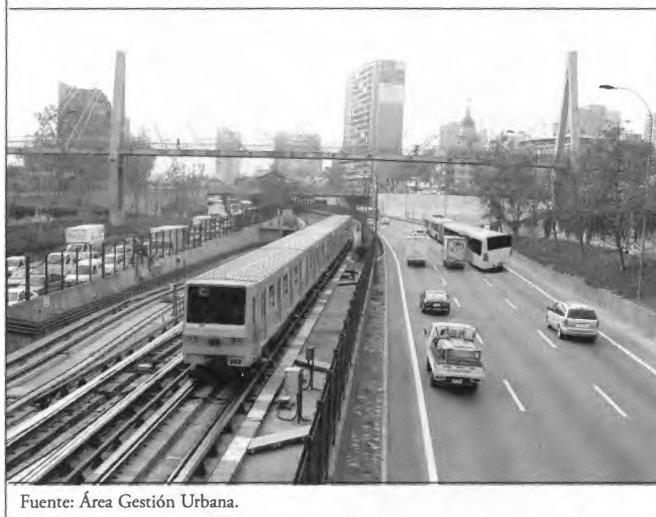


Foto 1. Metro en Santiago



otros, además de estimular la creación o consolidación de subcentros urbanos que permiten redistribuir viajes que tradicionalmente se han concentrado en el centro histórico.

- Integración de los sistemas propuestos. Ambos sistemas, autopistas y transporte público deben ser complementarios entre sí. Como ejemplo de esto, las autopistas son utilizadas por buses expresos, permitiendo acortar enormemente los tiempos de viaje de personas que viven en la periferia y utilizan el transporte público para viajar a las áreas centrales diariamente a trabajar. De igual manera, tenemos el caso de las autopistas que son diseñadas integrando la infraestructura del transporte público, como lo es la incorporación de líneas de Metro, en algunos casos dentro del perfil del proyecto.

- Cada sistema es concebido desde un enfoque integrador en su conceptualización, es así como se produce en el transporte público una integración a nivel metropolitano de tarifa y medio de pago, con otros sistemas ya existentes (Metro); así como de grupos históricamente excluidos del transporte público como lo son personas de movilidad reducida (acceso universal). Además, se ha iniciado un plan de integración y fomento del uso de medios de transporte no motorizado como la bicicleta. Las autopistas, por su parte, también se integran entre sí en conceptos como la interconectividad y el medio de pago.

Desafíos

Tanto en la ciudadanía como en la autoridad existe conciencia respecto a lo que se ha avanzado y lo que falta para seguir evaluando día a día los sistemas de movilidad urbana y hacer las modificaciones que sean necesarias. Pese a esto, hoy ya la ciudad cuenta con un sistema de autopistas muy bien evaluado en términos de funcionamiento y con un sistema de transporte público en pleno proceso de implementación, ya operando e integrado en toda la ciudad y en vías de lograr su estabilización al corto plazo según los objetivos planteados.

Es central para el éxito y consolidación del sistema, internalizar en todos los actores que además de las intervenciones sobre la estructura física de la ciudad y sobre su modo de funcionamiento, el cambio cultural y conductual de la población requiere un tiempo de adaptación y una fuerte estrategia comunicacional y educativa para direccionar la incorporación de todos los usuarios de los distintos modos de transporte dentro del nuevo sistema.

Esto afecta, por una parte, a los usuarios del automóvil que deben adaptarse a la ordenación de las vías urbanas, respetando las vías exclusivas de transporte público, las pistas exclusivas de buses, las vías de sentido reversible en distintos horarios, como también a los dispositivos de control de entrada y desplazamiento en las autopistas concesionadas. Por otra parte, los usuarios de transporte público han debido educarse en cuanto al sistema de prepago para viajes, a la nueva organización de las zonas y de los servicios, a la distribución de paraderos en las distintas áreas de la ciudad, entre otros aspectos. Por último, uno de los desafíos de mayor envergadura en relación al comportamiento de la población con el transporte público, se refiere a la interacción entre modos de transporte en el espacio público.

Los medios de transporte no motorizados no han sido considerados históricamente dentro del espacio vial, y las recientes iniciativas por integrarlos a través de la construcción de espacios y facilidades para su desplazamiento deben complementarse con la conciencia de todos los actores de su existencia e interacción como un modo más de transporte.

Además de lo señalado, existen grandes temas pendientes, los cuales son de amplia aceptación en los medios especializados, pero de compleja puesta en marcha por una serie de factores externos al sector. Al día de hoy, dichos temas se encuentran en discusión en la agenda pública con proyectos de ley y existe la conciencia de que deben resolverse al mediano plazo para seguir avanzando en función de los objetivos planteados. Los dos principales temas en cuestión son:

- El aporte económico permanente del Estado hacia el transporte público, considerando que la conectividad y la accesibilidad, al ser servicios básicos, su rentabilidad social excede ostensiblemente su rentabilidad financiera; y que al estar dirigido a todos los segmentos económicos de la población sin distinción tarifaria, no se puede traspasar al usuario el costo total del servicio con los estándares de calidad que se han proyectado.

- El fortalecimiento institucional del sistema mediante la creación de la Autoridad Metropolitana de Transportes, aspecto tremendamente necesario para sacar adelante este tipo de políticas, y que no es correspondiente con la actual configuración administrativa. En este sentido, la intersectorialidad de las decisiones que afectan al transporte urbano y el impacto de estas intervenciones sobre variadas funciones urbanas que trascienden el transporte, reclama la creación de figuras con autoridad y competencia intercomunal e intersectorial, que canalicen los intereses metropolitanos y los articulen de manera de generar externalidades positivas para la ciudad en su conjunto.

Por último, en el largo plazo, proyectando tanto los planes de infraestructura en desarrollo como las políticas de ciudad emprendidas por la autoridad y de las cuales las redes y sistemas de transporte se alzan como soporte fundamental, se aspira a revertir, mitigar y, en el mejor de los casos, evitar las externalidades negativas producidas por la ciudad en su continuo proceso de crecimiento físico, demográfico y económico en el camino a hacerse parte del circuito global, e integrando a la ciudadanía en su conjunto.

Bibliografía

- Figueroa, O. y C. Rodríguez (2005). *Redes e infraestructuras de transporte en la conformación de la nueva área metropolitana de Santiago*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Planificación y SECTRA (2000). *Plan de Transporte Urbano para Santiago (PTUS) 2000-2010* Santiago.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, SECTRA y Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Ingeniería de Transporte (2001). *Encuesta origen destino de viajes*. Santiago.
- Tokman, A. (2006). “El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago”. *Santiago, Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Riesgos urbanos e inclusión social

Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina

Gastón Urquiza*

Este trabajo analiza, tomando como base un proyecto de investigación-acción que describiremos en el desarrollo del mismo, la importancia de la gestión participativa para la gestión ambiental urbana a nivel local, y sobre la respuesta que dicha gestión da a las necesidades de los pobres.

Para graficar la cuestión ambiental y ver cómo incide eventualmente sobre la gestión una mejora en la calidad de vida de los sectores más vulnerables, se presenta el trabajo en cuatro momentos: i. Planteo del problema y marco teórico; ii. Método: diagnóstico de problemas, desarrollo de alianzas, institucionalización del cambio; iii. Descripción del proceso de trabajo y resultados alcanzados, y iv. Consideraciones finales.

En este sentido, se analiza la problemática de la gestión ambiental y urbana desde una perspectiva más exhaustiva, por lo cual se abordará el análisis a partir de la implementación del proyecto “Aliviando el peso de problemas ambientales en asentamientos informales y en zonas periurbanas: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno”; el presente forma parte del Programa Focus Cities del IDRC¹ de Canadá.

El análisis que desarrollaré será desde mi posición de coordinador territorial del proyecto en el Instituto Internacional de Medio Ambiente

* Sociólogo y director de proyectos. Correo electrónico: gurquiza@iied-al.org.ar

1 Internacional Development Research Centre, www.idrc.org. Moreno fue seleccionada como modelo para la selección de otras siete ciudades: Dakar, Kampala, Ariana Soukra, Colombo, Yakarta, Cochabamba y Lima.

y Desarrollo IIED-América Latina,² que obtuvo un financiamiento del IDRC para ejecutar el proyecto mencionado en un plazo de 36 meses. Vale aclarar este punto, dado que permite una mejor comprensión de los intereses, motivaciones, compromisos y objetivos que influirán sobre mi perspectiva de análisis en función del rol del actor institucional que integro y de mi responsabilidad en el diseño y la ejecución del proyecto.

La meta del proyecto es reducir las cargas ambientales que afectan a los habitantes de Moreno y otros municipios similares, que recaen más duramente sobre grupos vulnerables y que contribuyen a su pobreza.

Por tal motivo, el proyecto tiene un doble propósito: adaptar y testear el modelo desarrollado de gestión asociada para la provisión de agua y saneamiento³ a otros problemas ambientales como el manejo de residuos sólidos, vulnerabilidad y agricultura urbanas; y compartir experiencias, extraer lecciones y derivar principios que resulten informativos en iniciativas similares de otros municipios.

En tal sentido, los objetivos del proyecto surgen de intereses y visiones compartidas con un gran número de organizaciones. Estas serán las aliadas que podrán darle sustento al acuerdo de trabajo a lo largo de la ejecución del proyecto y serán las responsables de darle continuidad a las acciones que intenten modificar los problemas identificados en el campo de acción.

Consideramos, por otro lado, que haber trabajado con la Municipalidad y con los grupos de base para definir el proyecto le proporciona una legitimidad muy alta.

2 El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina es una organización no gubernamental que, de acuerdo con su misión, contribuye al desarrollo de sociedades más justas, participativas, democráticas y sustentables. Para ello ha fortalecido una línea de trabajo basada en la realización, promoción y difusión de proyectos de investigación, acción directa, asistencia técnica y capacitación en temas de medioambiente, desarrollo socioeconómico y procesos de urbanización. En particular, su acción institucional se focaliza en el mejoramiento de las condiciones de vida y el poder de decisión de los grupos poblacionales más vulnerables de América Latina y el Caribe, buscando influir en las políticas económicas, sociales y ambientales de los países de la región. www.iied-al.org.ar

3 Anteriormente puesto a prueba en el municipio con un financiamiento del PNUD y explicado en el desarrollo del trabajo.

También el aprovechamiento de la coyuntura, que en el contexto nacional y provincial de implementación de políticas apunta en la dirección de la ejecución descentralizada de las mismas. En esta nueva oleada “descentralizadora” se pone mayor énfasis en el tipo de capacidades a transferir, además de las responsabilidades y recursos. Este contexto favorece la participación de los actores locales en la estrategia.

Planteo del problema y marco teórico

Es necesario primero introducir la problemática desde un enfoque más general y conceptual vinculado con los problemas ambientales de municipios periféricos y de bajos ingresos. En América Latina en general, dentro de áreas metropolitanas y otras grandes aglomeraciones urbanas, la pobreza y ciertas amenazas ambientales al bienestar humano están concentradas a menudo en un subconjunto de municipios periféricos. Tanto en la documentación como en la acción, los mismos son, en ocasiones, pasados por alto.

La mayoría de las grandes ciudades en América Latina está compuesta por entre cinco y 40 jurisdicciones municipales, usualmente rodeando a la ciudad central. Donde hay información disponible para cada municipio, las estadísticas sobre la esperanza de vida promedio, mortalidad infantil o niveles de servicio muestran gran variación. Algunos municipios tienen grandes concentraciones de población de altos ingresos y provisión casi universal de servicios de agua corriente, cloacas, desagües y recolección de residuos sólidos por cada hogar, mientras que otros tienen niveles totalmente inadecuados. Los habitantes de los municipios en peores condiciones también tienden a ser vulnerables a los llamados desastres naturales, como inundaciones y derrumbes.

Las dificultades de los municipios más pobres dentro de tales áreas metropolitanas a menudo están ensombrecidas por falta de datos desagregados.⁴ Con todo, tanto las percepciones locales como la evidencia

4 Para Buenos Aires, ver Silvina Arrossi (1996).

existente sugieren que los serios problemas ambientales no son solo un síntoma de la pobreza en estos municipios, sino también parte de la causa.

Problemas con el agua, el saneamiento y los desechos hacen mucho más difícil la vida y pueden inhibir la inversión. Pero lo más importante es que causan enfermedades, arrastrando a los hogares e individuos vulnerables hacia la pobreza.⁵ Mujeres, niños y ancianos, quienes pasan la mayor parte del tiempo en el hogar, están más expuestos al riesgo de estos peligros ambientales, sin tener opinión en la creación e implementación de políticas que se supone mejorarán el medioambiente.

En la mayoría de estas áreas metropolitanas no existen mecanismos efectivos de transferencia de recursos económicos desde los municipios más ricos para ayudar a financiar inversiones en los más pobres. Los sistemas de gobernabilidad existentes raramente son adecuados para los municipios periféricos, especialmente aquellos que han crecido rápidamente como centros de desarrollo de asentamientos de grupos de bajos ingresos. Recursos naturales, como suelo y agua, están casi inevitablemente degradados y son escasos. La infraestructura troncal que conecta los asentamientos periféricos con los recursos más distantes (por ejemplo, fuentes de agua potable) y los centros de disposición final de residuos líquidos y sólidos se encuentra usualmente subdesarrollada en los municipios periféricos.

Además, estos municipios en ocasiones son semirurales con muy baja densidad de población en gran parte de sus territorios lo cual representa particulares desafíos para la buena calidad de provisión de agua, saneamiento, alcantarillado y manejo de residuos sólidos.

Según Di Pace, desde la perspectiva de la ecología urbana, se entiende a ésta como una disciplina en formación, y por lo tanto, también en formación su propio corpus teórico, incorporando y relacionando conceptos de ecología, urbanismo, economía, antropología, geografía, ingeniería, sociología, derecho e historia (Di Pace, 2004).

5 Para un resumen de las relaciones entre pobreza y medioambiente urbano, ver Jorge E. Hardoy y otros (2001), y McGranahan y otros (2001).

Es pertinente entonces abordar dicha problemática, como lo plantea S. Hintze (1996), a partir de la implementación de una metodología multidisciplinaria, en la cual los actores también formen parte de la evaluación del diagnóstico del problema y sus posibles soluciones.

Sin embargo, según Stake (1994), el análisis cualitativo puede entenderse como “el estudio de campo donde las interpretaciones clave no son las interpretaciones del investigador, sino de las personas bajo estudio”.

Entonces, en el marco de la *gestión asociada*,⁶ se pudieron realizar algunas experiencias como en el propio proyecto describiremos, donde con la participación de los actores involucrados se lograron importantes avances. Se parte del supuesto en que cada actor aporta la capacidad, habilidad, destreza o recurso que se convierte en su ventaja comparativa, y resulta complementaria con las capacidades y recursos de los otros actores involucrados.

De este modo, la construcción de un espacio de trabajo conjunto implica no solo una mayor interdependencia entre los actores, sino una relación superadora de la que se esperaría en otro tipo de relación contractual. Para que esto no suceda es necesario poner especial atención de manera de no reproducir viejos modelos coercitivos o desiguales, bajo formas nuevas que podrían estar legitimándolos.

Desde estos enfoques asociativos, se parte de considerar que los actores se vinculan a partir de intereses comunes y desde relaciones asimétricas, en función de la diferente posición que ocupa cada uno en la estructura social en términos de recursos económicos, organización, capital social y poder.

6 Del mismo modo que Filmus, Arroyo y Estébanez, entendemos que la relación Estado-ONG bajo la lógica de la *gestión asociada*, generan nuevos tipos de asociaciones colaborativas que tienden a distanciarse de los viejos modelos de asociación competitiva y/o de subordinación, e instalar y fortalecer prácticas ciudadanas democráticas que aumenten las condiciones necesarias para la constitución de procesos crecientes de gobernabilidad local.

Las circunstancias en Moreno

El municipio de Moreno está situado en el oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, a 37 km de la Ciudad de Buenos Aires. Está dividido en seis localidades, con un total de aproximadamente 156 barrios y 380.530 habitantes. El municipio es uno de los más pobres en el área metropolitana: de acuerdo al censo 2001, un 26% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, comparado con un 16% en el Área Metropolitana de Buenos Aires como un todo, y aproximadamente un 47% de su población cuenta con beneficios de planes sociales (A. Hardoy y otros (2005).

Moreno cubre 186 km² y tuvo una elevada tasa de crecimiento poblacional entre los años cuarenta y ochenta, debido ello mayormente a la llegada de población rural atraída por el crecimiento del sector industrial. El gobierno municipal se vio abrumado por este incremento poblacional y no pudo administrar el uso de la tierra de manera de atender las necesidades de vivienda. Se establecieron asentamientos sin mayor regulación e independientes de cualquier red de infraestructura. Moreno continúa atrayendo inmigrantes: su población creció un 41% entre 1980 y 1991, y alrededor de un 32% entre 1991 y 2001, lo cual está muy por encima del promedio del Gran Buenos Aires.

Existen diferentes *tipos de urbanizaciones* dentro del municipio: ingresos altos-medios, ingresos medio-bajos, barrios cerrados, asentamientos informales y aquellos llevados a cabo con el apoyo de planes de vivienda nacionales o provinciales o de las ONG. La crisis económica que en años recientes ha agobiado a la Argentina con un elevado nivel de desempleo y decreciente poder adquisitivo ha generado una reacción desde el Gobierno nacional, el cual está creando empleo mediante el apoyo a programas de desarrollo de viviendas e infraestructura: 10 mil nuevos hogares están en etapa de planeación o construcción en Moreno, financiados con fondos provenientes de diferentes planes provinciales y federales de infraestructura y vivienda.

Agua y saneamiento. Solo el 40% de la población de Moreno está conectada a suministros de agua corriente: 33% está conectado a abastecimientos administrados por la empresa privada que tiene la concesión para el municipio (AGBA),⁷ hoy operado por la empresa ABSA y 7% es provisto por 21 sistemas independientes, muy heterogéneos en términos del número de individuos abastecidos y sus niveles de ingreso. Solo el 16% está conectado a la red cloacal. De este modo, la mayoría de los habitantes de Moreno debe resolver sus propios problemas de agua y saneamiento utilizando una variedad de sistemas alternativos, muchos de los cuales son inapropiados. Un relevamiento realizado en 2001 por el IIED-AL en el marco del Proyecto ARG02G58 del PPPUE / PNUD,⁸ con la colaboración del municipio, mostró que gran parte de la población de Moreno se abastece de agua proveniente de perforaciones sin encamisar y que solo llegan a la primera napa de agua (muy contaminada, no apta para el consumo). Para eliminar las aguas servidas, se utilizan pozos negros sin cámara séptica que frecuentemente rebalsan ya que

7 *La Provincia rescinde otra concesión de agua y cloacas (El Día, La Plata, 14/07/2006).* El gobierno bonaerense anunció que rescindiría el contrato con la empresa Aguas del Gran Buenos Aires (AGBA), que brinda el servicio de agua corriente y cloacas en varios distritos del noroeste del conurbano. De esta manera, desaparecerán las tres empresas privadas que en la década pasada se hicieron cargo de este servicio en la Provincia: Aguas Argentinas, que surgió de una concesión realizada por el Gobierno nacional y cubría –además de capital federal– distritos del primer cordón del conurbano; y dos compañías que cubrieron áreas concesionadas por la Provincia, Azurix, que abastecía al Gran La Plata; y la mencionada AGBA. Tras denunciar “incumplimiento de contrato” por parte de la empresa, Solá anunció que Aguas Bonaerenses (ABSA) se hará cargo del suministro de agua potable y cloacas en los siete partidos que tenía el concesionario privado Agba, con una inversión inicial de 30 millones de pesos. Como se sabe, ABSA es la empresa del Estado bonaerense que presta el servicio de agua y cloacas en nuestra ciudad y la Región, desde el retiro en 2002 de Azurix. Solá señaló también que el gobierno provincial iniciará un juicio contra AGBA “porque no invirtió un solo peso”, y por “no expandir la red de agua corriente ni la de cloacas, ni por estar en condiciones de cumplir con su contrato”. Y afirmó que “Aguas Bonaerenses tomará el servicio para asegurar la expansión del servicio hacia los lugares más necesitados”. AGBA –un grupo integrado por las empresas Impregillo de Italia y Dragados y Aguas de Bilbao BizKaia de España– había tomado el servicio en enero de 2000 abarcando los partidos de General Rodríguez, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz y la localidad de Belén de Escobar, que abarcan en conjunto a 1,7 millones de habitantes.

8 Programa de Asociaciones Públicas Privadas para el Medio Ambiente Urbano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, APPMAU-PNUD.

su vaciado es muy costoso. Frecuentemente las aguas servidas o residuales de los hogares son vaciadas en zanjas a cielo abierto.

Manejo de residuos sólidos. La recolección de los mismos se realiza por contrato con una empresa privada llamada El Trébol. Los principales problemas del servicio ocurren cuando llueve porque los camiones no recogen en áreas con calles no pavimentadas, las cuales son mayoría en Moreno (ver *Riesgo de inundación*). Por lo tanto, es común que los residuos no sean recolectados, con lo cual los cestos desbordan. La gente empeora el problema al no tomar precauciones con sus residuos, simplemente desprendiéndose de ellos en algún espacio abierto cercano. Las redes de desagüe y saneamiento se ven obstruidas por residuos sólidos, incluyendo aquellos inadecuadamente arrojados en el inodoro.

Riesgo de inundación. Moreno tiene severos problemas hidráulicos y un alto nivel freático. Uno de los límites municipales es el río Reconquista, el cual está densamente contaminado y tiene un largo historial de desbordamientos. Algunas medidas estructurales emprendidas a nivel nacional han reducido el riesgo de inundación, pero Moreno es atravesado por varias líneas divisoras de aguas y contiene áreas densamente pobladas con problemas de infiltración en zonas de límite de subcuencas. Se han diseñado varios proyectos de gran escala, pero aún no han sido implementados debido a la falta de recursos financieros. Los problemas continúan mitigados por unas pocas medidas estructurales implementadas en pequeña escala en los últimos años. El municipio limpia regularmente arroyos y canales, pero los mismos se ven obstaculizados aún más regularmente por los residuos eliminados en espacios abiertos y las pilas de basura que se acumulan en terrenos abandonados. Alrededor del 70% de las calles de Moreno están sin pavimentar, e incluso el 30% pavimentado se encuentra en malas condiciones. Muchas calles no tienen alcantarillado o están pavimentadas de forma tal que existe un canal de drenaje que corre a lo largo del borde de la acera (conocido localmente como Cordón Cuneta) hasta llegar a las bocas de drenaje subterráneo que conducen el agua hacia un río o arroyo local.

Agricultura. Dentro de Moreno, esta actividad se practica principalmente en tierra rural (a pesar de que los agricultores pueden residir en la ciudad). Además de la horticultura, se crían animales, hay por ejemplo granjas de aves de corral. Un instituto municipal, el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), brinda asistencia técnica y fomenta redes de trabajo entre productores. El municipio administra una reserva local (Los Robles), un vivero de alrededor de 2 ha, donde se producen plantines para entregar a los productores locales y se cultivan plantas y árboles para abastecer a los espacios verdes del municipio como parques y plazas. En líneas generales, sin embargo, la agricultura permanece periférica a las prioridades del gobierno municipal y a las estrategias de vida de la población urbana de Moreno, incluso la de los pobres.

Tenencia de la tierra. Desde 1988, el gobierno de Moreno ha tenido un fuerte compromiso con el planeamiento urbano, incluyendo la resolución de la situación dominial de la tierra. En su compromiso de brindar seguridad sobre la tenencia de la tierra en asentamientos, ha implementado un programa por el cual el gobierno adquiere tierra vacante y la distribuye para usos comunales y necesidades especiales. Esta tierra vacante, en su gran mayoría, es privada, producto de numerosas subdivisiones inescrupulosas hechas durante la década de los años cincuenta y sesenta sin ningún tipo de infraestructura. También hay tierra pública, nacional y provincial, otorgada al municipio para proyectos de vivienda. El gobierno local facilita el proceso de regularización dominial de asentamientos. Durante los años noventa, se propuso que el desempleo y la pobreza debían ser tomados como ejes del sistema integrado de mejoramiento urbano. Dos institutos descentralizados fueron creados para mejorar la gestión ambiental, urbana y regional y para promover la producción local. Los mismos fueron el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) y el ya mencionado Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL).

Una de las principales metas del IDUAR fue diseñar e implementar un Plan Urbano-Ambiental, que incluye redistribuciones de tierra urbana y recuperación de tierras en estado de abandono (negligencia). Esto

es llevado a cabo mediante dos programas: a) asignación de terrenos por donación, acuerdos con propietarios, entrega de la propiedad y de tierra vacante / abandonada; y b) regularización dominial, con transferencia de títulos a nombre de familias de bajos ingresos utilizando diferentes instrumentos legales disponibles. La estrategia de planeamiento urbano del gobierno local se destaca con respecto a la de otros municipios en la región.

El método: diagnóstico de problemas, desarrollo de alianzas, institucionalización del cambio

A partir de la delimitación del problema, el proyecto se dirige a la implementación de acciones tendientes a incrementar la participación comunitaria en procesos donde desarrollen competencias que pongan en juego sus conocimientos y sus cualidades, apuntando a una planificación participativa como herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en su comunidad.

Los problemas ambientales no se pueden solucionar con la intervención directa de una única institución, dado que las circunstancias que favorecerían una gestión ambiental participativa y sustentable están inmersas en otra dinámica más compleja y amplia. Por otro lado, el problema es sumamente actual y no potencial.

En este sentido es necesario contar con indicadores que nos den una posibilidad de seguimiento del problema y su futura evaluación. Dado que la problemática se centra en la situación ambiental del municipio y en particular de sectores pobres del mismo, este equipo ha buscado indicadores que den cuenta de las mejoras que se dan tanto en la gestión participativa como en impactos que surgen a partir de ella.

Para un relevamiento más exacto y para su posterior evaluación, se realizaron talleres de planificación participativa (TPP) con organizaciones de todo el territorio; de esta manera, se tuvo la percepción de los problemas ambientales desde la perspectiva de las organizaciones.

Entre las causas de la mala gestión ambiental y urbana que se identifican con mayor frecuencia encontramos:

- La insuficiencia de redes de infraestructura.
- La insuficiencia y/o mala gestión de servicios.
- Los factores relacionados con la rigidez de la legislación existente y en particular con las leyes de uso del suelo y los contratos de las empresas de servicios.

Si bien estas causas son ciertas, se ubican en un plano muy general. Al analizar la realidad de la problemática ambiental y urbana en el municipio de Moreno, la red explicativa se hace mucho más cotidiana y posibilita una intervención.

Son muchas las situaciones que condicionan la realidad municipal para lograr una mejor calidad de gestión ambiental-urbana. Observamos la aparición de múltiples planos (estructurales y de coyuntura) en el análisis de una problemática compleja que abarca varias dimensiones.

Teniendo en cuenta esto, se realizó la priorización de los problemas, la dimensión ambiental y urbana, y se trabajó en función del otorgamiento de herramientas para desarrollar una gestión participativa.

Si el diagnóstico es correcto, las organizaciones y vecinos podrán adquirir herramientas mediante la participación en cursos y talleres, logrando una apropiación de la problemática que les permitirá adquirir no solo experiencia sino también la posibilidad de realizar acciones concretas que contribuyan con la mitigación de algunos de los problemas ambientales.

Las situaciones objetivas se pueden definir como aquellas situaciones deseadas. En tal sentido, se espera del proyecto reducir las cargas ambientales que afectan a los habitantes de Moreno, que recaen más duramente sobre grupos vulnerables y que contribuyen a su pobreza.

El método adoptado para este proyecto se basa en la investigación pero está orientado a la acción, con la mayor parte de la investigación sirviendo tanto para proveer la información necesaria que motive la acción (lo cual podría incluir pero no limitarse a la investigación participativa)

como para documentar y poner en valor las acciones llevadas a cabo. Sin embargo, hay temas de investigación que serán abordados a lo largo de la duración del proyecto y originarán cuestiones claramente relevantes más allá de las fronteras de Moreno.

El método elegido se construye con base en las tareas y resultados de trabajos recientes y en curso coordinados por el IIED-AL en alianzas para mejorar la provisión de agua y saneamiento en Moreno, como ya se indicó. La figura 1 resume este método, pasando de un enfoque limitado en agua y saneamiento a la inclusión de otros temas ambientales; varios elementos del método se van modificando, pero la filosofía general permanece. En particular, el enfoque sigue siendo el mejoramiento ambiental que contribuya directamente a reducir la pobreza.

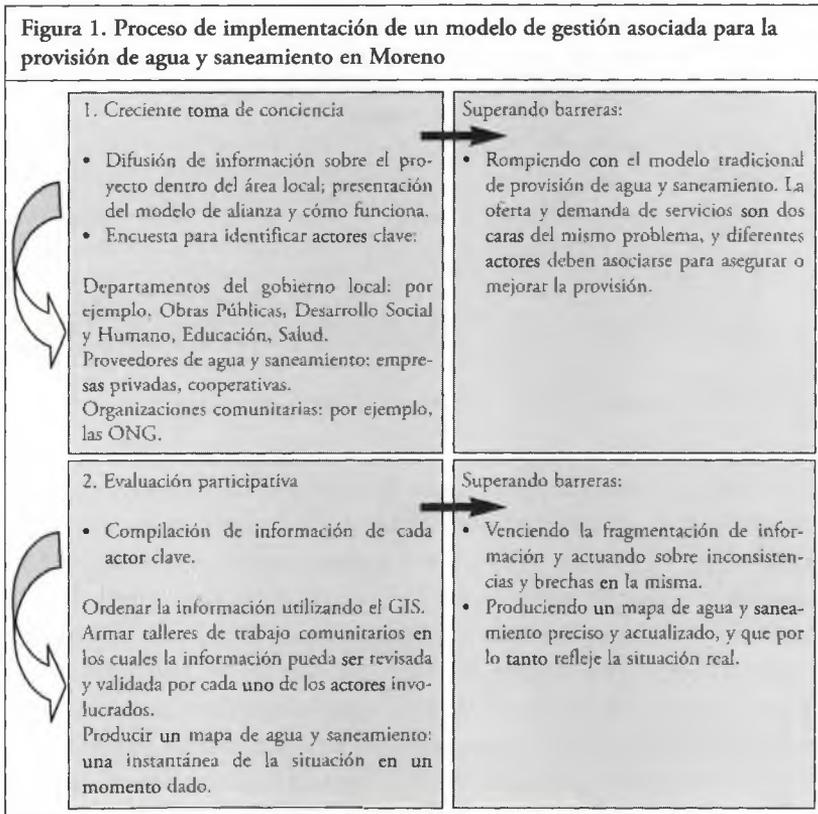
A través de la realización de grupos focales, entrevistas abiertas y semiestructuradas, se busca entender y comprender a los sujetos dentro de un marco conceptual de referencia que permita establecer una “cierta concepción del mundo (que exprese la “tabla de valores” del propio investigador) y constituya un conjunto de cuestionamientos” (Hintze, 1996).

En la práctica, la secuencia de actividades ilustrada en la figura 1 se concibe mejor como descriptora de tareas antes que etapas del proyecto. Este es el caso para el agua y saneamiento, y que también sirve para trabajar los otros problemas ambientales como manejo de residuos, reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y agricultura urbana, por ejemplo, en el trabajo sobre agua y saneamiento, mientras que el diagnóstico participativo contribuye a la formación de alianzas, la incorporación de información sigue luego de iniciadas éstas, y se espera que al ser dinámico continúe informando sobre iniciativas locales.

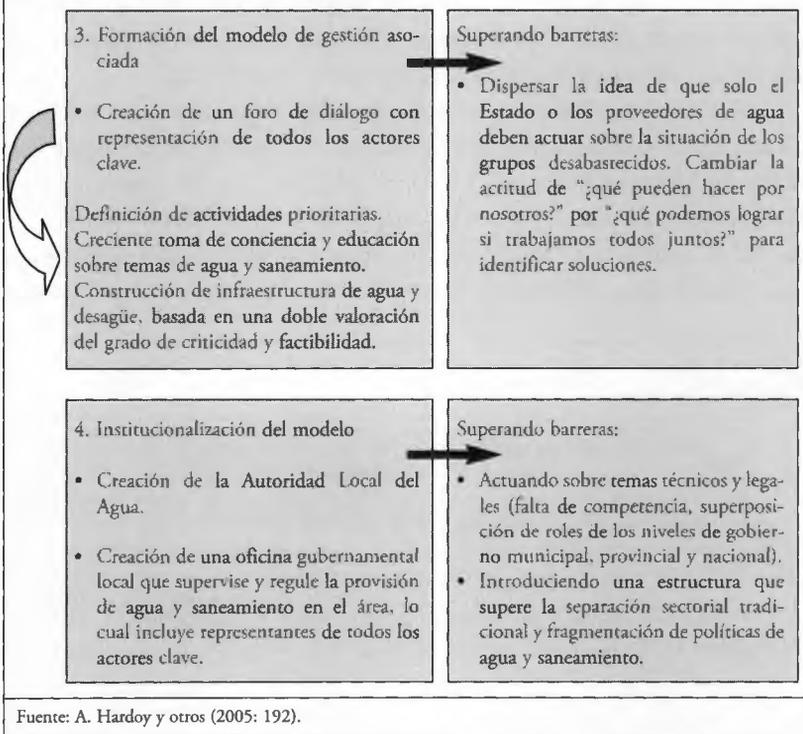
Al expandir el foco hacia otros temas ambientales, el trabajo en cada nivel debe ser adaptado. La evaluación no solo debe cubrir más áreas problemáticas, sino también ayudar a identificar prioridades entre un conjunto más amplio de áreas a mejorar. Deberán considerarse otros tipos de alianzas o acuerdos de trabajo colaborativo. Un modelo apropiado para la provisión de agua y saneamiento puede ser relativamente fácil de adaptar al manejo de residuos, pero es menos probable que lo sea a la reducción de vulnerabilidad a desastres naturales. También debe testear-

se si el modelo sirve para trabajar con agricultura urbana. Finalmente, a pesar que la idea de integrar la autoridad local del agua en una plataforma más amplia (la Unidad de Desarrollo Sustentable) es tentadora, todavía no está claro qué significado tiene esto en la práctica.

Los actores que intervienen en la ejecución del proyecto se han organizado a partir de la disposición de una *mesa de gestión*, en la misma participa la Municipalidad, las ONG (el IIED-AL) y las organizaciones barriales de cada una de las seis localidades de Moreno como socios directos del Programa. La función de esta mesa es la elaboración de diagnóstico participativo, el diseño de los proyectos y la gestión de los mismos.



(continuación figura 1)



Una condición necesaria para lograr la viabilidad del proyecto es alcanzar, aunque ya existen los antecedentes que lo garantizan, en forma simultánea dos alianzas estratégicas. La primera alianza debe ser establecida con el poder de gobierno local y contar con su apoyo para modificar la situación estructural de las organizaciones sociales en el territorio y permitir que estas ocupen un lugar distinto al que ocuparon en los últimos años en el campo de las políticas sociales. Este nuevo lugar en el juego implica un sacrificio en términos de acumulación de poder para el gobierno. El intento de reorientar las demandas comunitarias organizadas del asistencialismo a la participación activa en la implementación

de las políticas implica una decisión que debe ser constitutiva del proyecto.

La otra alianza necesaria y estratégica para lograr los objetivos previstos es la que incluye a las organizaciones sociales de Moreno. La participación de esta red de organizaciones y sus dirigentes es parte de los objetivos del proyecto. Aquí los acuerdos deben tender a que las organizaciones se apropien de la ejecución del proyecto, revisando y redefiniendo los objetivos del mismo para que puedan coincidir con la voluntad de las organizaciones y así alcanzar su participación y disposición a trabajar en forma articulada.

Es importante dejar claro que las organizaciones del territorio y sus dirigentes conforman un abanico heterogéneo de actores y no es viable establecer objetivos e intereses únicos por parte de estos.

Es posible que al interior de las organizaciones haya grupos con mayor interés en trabajar articuladamente con el ejecutivo local y otros grupos que desarrollen estrategias y metodologías más confrontativas. Todos ellos enfrentan sus posiciones al interior de las mesas de trabajo en los ámbitos de las asambleas.

El acuerdo de trabajo, los objetivos y el rol de las organizaciones en el proyecto serán puestos a discusión en las mesas de trabajo zonales e incorporarán las propuestas y demandas que las organizaciones acuerden en esos ámbitos. Una vez alcanzado el consenso interno en cada zona, se elevarán las propuestas modificadas para su posterior integración y aprobación en una mesa de trabajo ampliada que reúna a la mesa de coordinación y a las mesas barriales.

Los objetivos del proyecto surgen de intereses y visiones compartidas con un gran número de organizaciones. Estas son las alianzas que podrán darle sustento al acuerdo de trabajo a lo largo de la ejecución del proyecto y serán las responsables de darle continuidad a las acciones que intenten modificar los problemas identificados en el campo de acción.

Toda la información que se utiliza y se produce durante la ejecución del proyecto deberá ser compartida entre el IIED, el gobierno local, sus organizaciones y el financiador. No se prevé utilización de información reservada o de la creación de canales de información que no sean de do-

minio público. Esto incluye también a la asignación y ejecución presupuestaria, la evaluación del proceso de intervención y la presentación de los informes de avance y finales.

Descripción del proceso de trabajo y resultados alcanzados

En este punto se presenta la lógica con que se dividió al territorio para el relevamiento de los problemas ambientales, desde la perspectiva de las organizaciones y vecinos del municipio. Se describe también la secuencia de los talleres de planificación participativa (estrategia metodológica de trabajo con las comunidades), y se realiza un primer procesamiento de los datos vinculados con las características del proceso de gestión del proyecto.

Por otro lado, se hace una referencia al trabajo del equipo de gestión municipal y una primera aproximación descriptiva de cuestiones transversales al proceso del proyecto tales como: participación y género, y representatividad de la participación de las organizaciones.

Para facilitar la asistencia a los talleres, se dividió el territorio en cuatro zonas, a saber:

Z1. Abarca toda la localidad de Cuartel V en la zona norte y se caracteriza por ser el 80% rural con una densidad de 9 hab/ha. Tiene una población de 37.721 habitantes distribuidos en 18 barrios. El 90% no tiene regularizada la tenencia de la tierra.

Z2. Abarca toda la zona de Trujui, ubicada en noreste del Partido. Es la segunda localidad más densamente poblada del distrito (94.582 habitantes, censo 2001, con una densidad de 38 hab/ha) distribuidos en 31 barrios. La zona es poco homogénea con algunas áreas ocupadas a pesar de no ser aptas para uso residencial.

Z3. La zona 3 abarca todo Moreno norte con una población aproximada de 85 mil habitantes y 20.998 hogares agrupados en 41 barrios. El

25% de su población tiene NBI. Debido a las particularidades geográficas de la zona, y para facilitar la participación de los vecinos, se desdoblaron los talleres en dos subzonas. En cada una de ellas se realizaron dos talleres y finalmente se realizó un taller que integró a las dos subzonas, por lo cual el total de encuentros se elevó a cinco.

Z4. La población total estimada de la zona 4 es de 162.500 habitantes. Abarca la zona centro y sur de Moreno (64 mil habitantes), Francisco Álvarez (22.881 habitantes), La Reja (33.675 habitantes) y Paso del Rey con 41.775 habitantes. Se trata de una zona muy heterogénea en cuanto a la densidad y tipo de barrios. Por ejemplo, la densidad en Paso del Rey es de 30,27 hab/ha mientras que en Francisco Álvarez es de solo 7,1 hab/ha.

En el primer ciclo de talleres, los objetivos fueron: i) explicar la propuesta de Ciudades Focales – IDRC, sus objetivos, los socios directos, las actividades y responsabilidades de cada uno; ii) diagnosticar la situación ambiental de la zona desde la percepción de la organizaciones y vecinos generando mapas ambientales de cada una de las zonas, y comenzar a pensar en soluciones, y iii) seleccionar a los representantes zonales.

Se realizaron un total de 17 talleres, distribuidos en las cuatro zonas, en los que participaron 86 organizaciones y unas 450 personas.

Los objetivos del segundo ciclo de talleres fueron: i) institucionalizar las mesas zonales, ii) completar, analizar y validar el Mapa Ambiental de la Zona con representantes barriales, y iii) realizar una planificación participativa para el diseño de anteproyectos y la conformación del portafolio de proyectos con el asesoramiento de un consultor externo para el armado de los anteproyectos.

Todas las reuniones zonales están conformadas por los representantes de las zonas y por representantes de los equipos técnicos locales de la Municipalidad de Moreno y del IIED-AL, socios directos en este proyecto.

Se convocó a un consultor externo para colaborar con los representantes zonales en la confección de anteproyectos con sus respectivos presupuestos estimados.

Las principales líneas de acción propuestas que surgieron de las cuatro zonas (correspondientes a aproximadamente 25 anteproyectos) son:

- Residuos sólidos.
- Agua y saneamiento.
- Espacios verdes.
- Sensibilización y educación ambiental.

Paralelamente al trabajo con las comunidades, el equipo municipal del programa asumió la responsabilidad de recoger toda la información relativa a los proyectos que el Municipio tiene en cartera y formular los anteproyectos que la administración considerase necesario emprender en el marco de la gestión municipal.

Sabemos que, tanto en el ámbito gubernamental como en la sociedad civil, frecuentemente la participación es solo un enunciado, mientras que en la realidad muchos profesionales, agentes públicos y burócratas manipulan el concepto. Como dice Arnstein (1969), “hay una diferencia crítica entre pasar por los rituales vacíos de la participación y tener el poder real para afectar los resultados de un proceso”.

Es interesante reflexionar y analizar la participación desde distintos aspectos, como por ejemplo, la representatividad e inclusión, el compromiso visto como apropiación y continuidad en el tiempo y la construcción de relaciones desde la confianza generada entre los socios y entre los representantes zonales. La variable de género aparece transversalmente en cada componente.

Reconociendo la dificultad de convocar a un universo representativo de todos los vecinos de Moreno, sostener el interés e incorporarlos a un modelo de gestión al que no están acostumbrados, se planteó como estrategia para lograr una más amplia difusión del programa e invitar a participar a los vecinos y a las organizaciones de la sociedad civil informando la existencia del programa a las organizaciones con las que ya se

había trabajado y que estas, a su vez, replicasen la convocatoria a su red de contactos (otras instituciones y a los vecinos de su área de influencia y apoyarse en las redes existentes que sostiene el Municipio, sobre todo las que lleva adelante Acción Social a través de las asistentes sociales descentralizadas en el territorio y de Salud, mediante las 32 unidades sanitarias y del programa de salud comunitaria).

Viendo retrospectivamente el proceso realizado de convocatoria y sus resultados podemos decir que el proceso que se dio en la primera etapa de talleres resultó prácticamente en una consulta pública donde participaron unas 450 personas, se identificaron problemas y se propusieron soluciones.

Sabíamos que no sería posible, en tan corto tiempo, llegar a todos los vecinos e instituciones, por lo tanto se acordó que una vez que se hubieran constituido los cuerpos de representantes de cada zona, estos asumirían la responsabilidad de continuar con el proceso de difusión e incorporación de instituciones y vecinos nuevos. En cada acta constitutiva⁹ de las mesas de representantes zonales se consideró, entre las reglas establecidas, la necesidad de incorporar a todas las organizaciones y vecinos que quieran sumarse al proceso.

Uno de los aspectos comunes a las cuatro zonas es la presencia abrumadora de mujeres en los talleres, un promedio de 77% de mujeres, y entre los representantes nominados el promedio es de 86%. Si bien los talleres zonales son un espacio para reunir a los representantes zonales, es un espacio abierto en el que a veces se suma algún vecino o representante o miembros de alguna organización de la sociedad civil.

Si consideramos el proceso desde el inicio del programa, vemos que se dieron cuatro etapas claras: 1) Período de sensibilización, convocatoria y diagnóstico ambiental. 2) Conformación de mesas zonales que trabajaron en la elaboración del portafolio de proyectos. 3) Conformación de las mesas interzonales para la priorización, selección y gestión de im-

9 Se acordó con todos los representantes de las cuatro zonas en la necesidad de establecer las normas por las que regiría la gestión y que, como instrumento de transparencia y control ante sus representados, llevarían un libro de actas en el que dejarían constancia de cada una de las reuniones y gestiones realizadas.

plementación de los proyectos. 4) Etapa de fortalecimiento y consolidación de las mesas zonales, legitimación de lo actuado por la mesa interzonal y regreso a las zonas para la devolución de lo actuado y actualización del diagnóstico ambiental comunitario. El último año del proyecto comprende la ejecución de los proyectos y evaluación final de los resultados.

Los desafíos que enfrentamos son, además de mejorar la articulación de los tiempos de los socios, acordar los mecanismos y reglas del juego para el diseño y la ejecución de los proyectos pilotos (seis) ya seleccionados.

Dos son de escala municipal: Campaña de Educación Ambiental Moreno Aprende y Planta de Recepción, Acopio y Compactación de Cartón, Plásticos y Otros.

Por otro lado, se van a ejecutar proyectos, uno por cada una de las cuatro zonas en que se dividió el territorio: 1) Cuartel V: Optimización de la red comunitaria de agua potable del barrio Alem. 2) Trujui: Mejoramiento y recuperación de un sector degradado de las márgenes del Arroyo Villanueva. 3) Moreno norte: Parque recreativo Arroyo los Perros. 4) Moreno centro y sur, Francisco Álvarez, La Reja y Paso del Rey: Plaza temática y Centro Barrial de Información Ambiental.

Consideraciones finales

La experiencia que se desarrolla en Moreno demuestra la relevancia que tienen para las alianzas las siguientes cuestiones: el entendimiento claro del contexto en que se lleven a cabo; las posibilidades y retos que el mismo puede presentar; el papel crucial que juega un mediador a la hora de unir a los miembros y mantener el impulso del trabajo; la importancia de la flexibilidad y la capacidad para acomodarse frente a los cambios a medida que la alianza se desarrolla y aparecen necesidades continuas de revisión, supervisión y evaluación tanto de la alianza como de su trabajo.

Como se manifestó a lo largo del trabajo, se están analizando las generalidades de la problemática del medioambiente urbano en un mu-

nicio periférico del área metropolitana de Buenos Aires, sosteniendo que los serios problemas ambientales no son solo un síntoma de la pobreza, sino también parte de la causa.

A partir de ello, se ha optado por la alternativa de atacar el problema ambiental y urbano desde el fortalecimiento del capital social de las organizaciones, mediante el otorgamiento de herramientas y conocimientos prácticos que les permita una mejor gestión ambiental.

Encontramos algunas diferencias esenciales en relación con otras intervenciones: i. *Tema*. Porque en general los programas que se ofertan y se desarrollan en el municipio (tanto los provenientes del Estado, desde Organismos Multilaterales o provenientes de ONG) son cerrados y responden a un problema único (salud, vivienda, infraestructura, educación, entre otros). Ciudades Focales propone un espacio de reflexión y gestión integral sobre una multiplicidad de temas interrelacionados. ii. *Escala*. En general los programas son focalizados, un tema en un lugar determinado. Ciudades Focales ve temas integrados a escala territorial y analiza y prioriza soluciones piloto (con todo lo que esto implica). iii. *Metodología*. A menudo los gobiernos diagnostican y ofrecen soluciones a los problemas territoriales sin considerar aportes de la comunidad: a través de sus cuadros técnico-políticos se convierten en el intérprete y principal fuente de solución de los problemas sociales. En este esquema la sociedad civil ejerce la demanda como instrumento de solución de sus problemas. Ciudades Focales ofrece una metodología que incluye la participación activa comunitaria en la solución de sus problemas ya que la corre del lugar de las demandas. iv. *Integralidad de la propuesta*. Ciudades Focales, al ser un programa integral que difícilmente puede abordarse desde un área municipal específica, ha influido en el municipio, por ejemplo: la formulación del Consejo Planificador Consultivo (CPC) y la creación del Programa de Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU).

Todo esto nos lleva a afirmar que toda planificación social conlleva un proceso transformador de la realidad social. Proceso que implica un esfuerzo de creatividad y apertura de pensamiento para experimentar nuevas alternativas en la solución de problemas logrando la mayor eficacia.

Es apropiado entonces resaltar la afirmación de De Souza Minayo (1995) respecto a que los resultados de una investigación (en este caso particular investigación-acción) en ciencias sociales tienen un carácter provisorio y aproximativo acerca de la realidad social. No obstante, se espera obtener en esta investigación informaciones y acciones de planificación participativa, que permitan entender la situación de los problemas ambientales e identificar elementos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y que, de esta manera, se puedan orientar tanto el diseño como la implementación y evaluación de proyectos mencionados.

Como se mencionó en el trabajo, es importante notar que los problemas ambientales no se pueden solucionar con la intervención directa de una única institución, dado que las circunstancias que favorecerían una gestión ambiental participativa y sustentable están inmersas en otra dinámica más compleja y amplia.

Es necesario contar con indicadores que nos den una posibilidad de seguimiento del problema y su futura evaluación, para ver de qué manera se encuentran resultados vía la participación en el diseño y la gestión ambiental de todos los actores afectados por la problemática y en particular los sectores más pobres como agentes del cambio.

Sin embargo, dicho proceso no es aleatorio, sino por el contrario implica una racionalidad medios-fines y una precisión metodológica como hemos propuesto anteriormente. Tal como lo describe Matus (1987) acerca de la planificación política, “entendida como un cálculo de situación dentro de procesos creativos e inciertos”.

También dicha planificación es un proceso conflictivo que implica la convergencia de distintos actores. Una “arena política” donde entran en juego ideologías políticas e intereses particulares que conllevan negociaciones arduas a fin de lograr el consenso para un trabajo en equipo.

Bibliografía

- Arnstein, S. (2003). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners. The equity gauge, concepts, principles and guidelines*. Sudáfrica: GEGA.
- Arrossi, Silvina (1996). "Desigualdad y salud en la Buenos Aires metropolitana". *Medio Ambiente y Urbanización*, VIII, 2, octubre: 43-70.
- Arroyo, D. (2002). *¿Qué es el tercer sector?* Buenos Aires: documento de trabajo, mimeo.
- Bustelo S., Eduardo. *Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas"*.
- De Souza Minayo, M. C. (1995). "El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud", capítulos 1-3. Buenos Aires: Lugar.
- Di Pace, Maria (2004). *Ecología de la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros.
- Filmus, D.; Arroyo, D. y M. Estebanez (1997). "El perfil de las ONG en la Argentina". Banco Mundial / FLACSO, sede Buenos Aires.
- Hardoy, Jorge E.; Mitlin, Diana y David Satterthwaite (2001). *Problemas ambientales en un mundo en urbanización*. Londres: Earthscan.
- Hardoy, A. y otros (2005). "Gobernabilidad para servicios de agua y saneamiento en asentamientos de bajos ingresos: experiencias de gestión asociada en Moreno, Buenos Aires". *Medio Ambiente y Urbanización*, XVII, 1: 183-199.
- Hintze, Susana (1996). "Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales", en: S. Hintze (org.). *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Colección CEA-UBA.
- Matus, Carlos (1987). "Planificación y gobierno". *Revista de la CEPAL*, 31, abril.
- McGranahan, Gordon; Jacobi, Pedro; Songsore, Jacob; Surjadi, Charles y Marianne Kjellen (2001). *Las ciudades en riesgo: del saneamiento urbano a ciudades sustentables*. Londres: Earthscan.
- Rovere, Mario (s/f). "Planificación estratégica de políticas y programas sociales". *Módulo II, curso semipresencial de política y gerencia social*. SIEMPRO.
- Stake, R. E. (1994). "Case studies", en: N. Denzin y Y. Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. Londres: SAGE.

Convivencia bajo riesgo

Germán Solinís*

*Vi la Ciudad Santa, la nueva Jerusalén,
que bajaba del cielo, de junto a Dios,
engalanada como una novia ataviada para su esposo.
Apocalipsis, 21: 2*

Permítanme iniciar con tres aclaraciones. El marco de las ideas que quiero exponer es el del sistema social que genera diferentes formas de vida social. En este marco, la interrogación de base es saber cómo el urbanismo puede incidir o no en este sistema social. En segundo lugar, trataré exclusivamente la convivencia y la inseguridad social, dejando de lado los otros aspectos de la inseguridad, como la cívica y la ecológica, pero esto no debe entenderse como un desprecio a la importancia de estos aspectos para el urbanismo. Finalmente, cuando no se es especialista en problemas de seguridad o de riesgos, pero se está interesado en la organización política y social del mundo urbano, como es mi caso, la principal fundamentación para esta reflexión son los principios éticos y políticos universales y la convicción personal de la necesidad de fortalecer las regulaciones sociales y urbanas. Quiero decir que en esta ocasión estoy desarmado de referentes empíricos particulares o de estudios de caso que pudiesen fundamentar “objetivamente” la veracidad de mis enunciados. Las ideas que señalaré son, sin embargo, fruto de análisis y reflexiones con base en experiencias y observaciones profesionales de orden general; me atañen personalmente pero de ninguna manera a la organización para la que trabajo.

* Doctor en Ciencias Sociales. UNESCO, sector de Ciencias Sociales y Humanas, Programa MOST. Correo electrónico: g.solinis@unesco.org

Recordemos tres elementos contextuales importantes sin los cuales las resistencias a la convivencia y a la inclusión de las sociedades urbanas contemporáneas no podrían entenderse.

El primero de estos problemas se refiere a nuestra nueva era histórica. Nuestro tiempo está más allá de la “modernidad” y de la última revolución industrial que vio nacer el urbanismo; por eso algunos lo califican como “posmodernismo” y lo hacen coincidir, en ciertas manifestaciones, con lo que se conoce como “globalización”. Por otra parte, este fin de la modernidad converge con el cierre del horizonte revolucionario. Aunque el mundo ande mal, nos encontramos en la inercia del camino inexorable hacia un cambio que parece cada vez más ajeno a los empujes de cualquier proyecto social. Algunas de las principales características críticas que pueden apuntarse respecto a esta época son: alto grado de densidad y deterioro social (pérdida de la capacidad adquisitiva de la población activa, desocupación, precariedad y aparición de nuevos pobres, desigualdad social, violencia doméstica y social, hogares monocéfalos, drogadicción de jóvenes, entre otros). Con la desindustrialización, es este el momento de una expansión urbana irrefrenable. Finalmente, como sabemos, América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo, semejante solo a Europa, pero con la diferencia que sus tendencias de expansión se llevan a cabo en forma caótica, irregular y sin regulación eficaz.

El segundo elemento contextual a escala mundial es la pujante disparidad de la riqueza económica. Según las definiciones internacionales bien conocidas, 2.500 millones de pobres contrastan con los 10 millones de ricos, es decir tan solo 0,15% de la población demográfica total. Esto supone al menos la existencia de desequilibrios estructurales y la extrema fragilidad de las condiciones mínimas de existencia para la mayoría de los seres humanos, lo que pone en juego la estabilidad social del mundo.

Nuestra percepción del mundo pasa hoy en día por un sinnúmero de manifestaciones paradójicas que nos convierten en sujetos perdidos en la sociedad. Por ejemplo, si por una parte existe un gran clamor general por una nueva cultura que nos posibilite llevar a cabo prácticas de convivencia cotidiana menos desiguales y más justas, por la otra parte, las prácti-

cas, acciones y políticas revelan intereses económico-individualistas en burda oposición a estos ideales y discursos enunciados ad náuseam por los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles y dimensiones. Así, nuestro extravío social encuentra en apariencia un momento de alivio gracias al sesgo economicista con el que la realidad se nos impone en oposición a cualquier axiología, como lo muestra un informe del PNUD (2004): más de la mitad de la población latinoamericana (58%) cambiaría sin mucha pena el régimen democrático de sus países por un gobierno autoritario, puesto que éste es el único que puede terminar con la pobreza y la inseguridad. Pero como lo veremos aquí, tratar de resolver la contradicción de base por medio de este sesgo nos puede encerrar en un círculo a la vez vicioso y falaz.

Trataré de dar algunos elementos que nos permitirán primero entender nuestro problema y sus contradicciones, para proponer finalmente algunos elementos para el cambio. Lo desarrollaré en los tres siguientes puntos:

- 1) Regulaciones sociales y urbanas.
- 2) Riesgos y vulnerabilidades.
- 3) Conclusiones.

Regulaciones sociales y urbanas

La “sociedad” es una forma artificial del conglomerado humano de complejidad creciente que pide ser organizada y regida, contrariamente a la tradicional forma de la “comunidad”, constituida con base en la lealtad entre sus miembros, donde el deber precede al derecho, la fe y lealtad a la conveniencia, lo heredado y asumido a lo contratado y pactado. Para Platón, por ejemplo, la comunidad supone un núcleo culturalmente homogéneo que se opone a la influencia de extranjeros que “harían zozobrar su organización natural”.

De tal manera que la sociedad no se regula de forma espontánea, sino por el orden resultante de la lucha entre fuerzas sociales y antisociales

bajo la égida del Estado. Añadamos que los dos modelos principales, el de “sociedad integrada” y el de “sociedad coactiva”, encaran problemas de manera diferente. El primero supone un orden social basado en un consenso colectivo derivado de un orden moral que termina por *naturalizar la desigualdad*, puesto que generalmente considera la convivencia desde el principal punto de vista funcional. Por el contrario, el segundo modelo se enfrenta al conflicto y al desafío del cambio para superar el servicio al statu quo para lo que se hace menester la regulación social, que se convierte, desde entonces, en amalgama de la sociedad.

Vale decir que en estos tiempos de incertidumbre y crisis de los principios universales, afrontar el cambio es más necesidad que virtud, puesto que se nos han desmoronado las cartas de navegación cultural y social conocidas, las mismas que ofrecían certezas y pautas de comportamiento otrora orientadoras. Entre otras características, esta sociedad presenta una clara atomización de sus partes, donde los individuos priman sobre la estructura y el fin que se pretende; aislados, ellos se enfrentan a una colectividad anónima, arreglándose las como puedan para sobrevivir. Por eso, desde la perspectiva de la política, se da por sentada la absoluta necesidad y legitimidad de un Estado fuerte de sus funciones de arbitraje, de regulación y de control dentro de formaciones necesariamente democráticas.

Desde el punto de vista de las ideas y conceptos que rigen el pensamiento sociológico, la cohesión social es el concepto central de las relaciones vinculantes. Recordemos que las fuerzas analíticas principales de la cohesión social son: la integración cultural y social, la solidaridad y el reconocimiento de la diversidad. Las tres ponen en juego de congruencia y coordinación: normas morales, creencias y valores comunes con los grupos sociales y político-culturales que los sustentan, que los producen y reproducen cotidianamente en las relaciones sociales.

Si la cohesión social aparece como un concepto comúnmente utilizado en los análisis científicos, la convivencia, más filosófica que científica, se acepta por su parte como uno de los factores fundamentales de la vida social pacífica y respetuosa. Según J. Ortega y Gasset, la convivencia en su “forma superior” que es el diálogo en el que se discuten las razones de nuestras ideas, es un “activo simbólico” importante para regir el compor-

tamiento en la sociedad (2005). Ahora bien, en su acepción transcultural cuyo origen histórico se remonta a la constitución del Estado moderno español, cuando la noción se usó para designar las interrelaciones sociales entre “judíos, moros y cristianos”, la convivencia está íntimamente ligada a las políticas territoriales. Se podría entonces afirmar que la convivencia implicó desde el principio, si no una cierta segregación social del espacio, al menos una forma particular de regular las relaciones con el territorio, pues en aquel tiempo, los confines de cada grupo, regidos por normas socioculturales y políticas, aseguraban (o no) una convivencia que se daba gracias a claras demarcaciones funcionales y territoriales. Y los “moros” eran poco a poco empujados o “reposicionados” cada vez más hacia el sur del territorio español... Pero volvamos a este aspecto práctico cuando analicemos la relación directa con lo urbano.

Muy probablemente la importancia que juega el territorio en las relaciones sociales ha influido en el nexo que pretende ligar hoy fenómenos sociales con lo urbano de manera mecanicista. La tendencia actual a “urbanizar” el discurso sobre la convivencia y la cohesión social significa dos cosas diferentes a la vez: las interrelaciones sociales se concentran en los contornos y características de la vida urbana, como se verá más adelante, pero también se asume que se explican por lo urbano, lo que es un error. Dicho de otra manera, las interrelaciones sociales se pretenden articular con el espacio urbano a partir de una determinación causal entre éste y aquéllas. El presupuesto de determinación causal parece hoy haberse convertido en uno de los principios rectores del urbanismo, que intenta hacer de esta disciplina un dispositivo espacial capaz de regular técnicamente procesos político-culturales y relaciones sociales. Sin olvidar que esto tiene que ver con las incidencias de nuestro sistema sociocultural en la vida urbana, como el dominio individualista anónimo e indiferente sobre el mundo colectivo, el poder excesivo que se le presta a la técnica y a la ciencia, obligadas a resolver cualquier problema humano y social, entre otros.

Otro enfoque es el que pone énfasis en la regulación como un objetivo de organización político-social. En particular, respecto a las formas urbanas de regulación, el ámbito urbanístico puede ser el espacio simbólico e instrumental que contribuya a guiar idealmente las interrelaciones

que en éste se dan como un hecho, por la cohesión social y la convivencia pacífica de grupos a menudo antagónicos.

Hay una mitología de la ciudad que se acepta como naturalmente posible y que impone al concepto ideal de ciudad correlatos de convivencia y de cohesión social. “La ciudad es el lugar donde mejor se desarrolla la convivencia humana” o “la ciudad cosmopolita como lugar del pluralismo y de la comprensión entre sus habitantes” se suelen decir y desear sin visión crítica ni referencia alguna a la práctica efectiva. Peor, se usan como enunciados mágicos que toman vida con el simple hecho de pronunciarse. Teóricamente estas correlaciones se desarrollan en el proceso de constitución de la “urbanidad” que se lleva a cabo por ajustes recíprocos entre lo que se conoce como *urbs*, o territorio físico de la ciudad romana, y la *civitas*, comunidad cohesionada de los ciudadanos que la habitan.

Asimismo en la edificación de esta “urbanidad”, la noción de ciudadanía juega un papel fundamental porque puede establecer vínculos entre sociedad y política. Como se sabe, para ejercer la ciudadanía no basta nacer ciudadano y los primeros pasos se dan cuando se trata al otro como tal en una constante recreación. Posteriormente la ciudadanía se consolida dentro del marco normativo de la regulación política. De igual manera, civismo y civilidad hacen parte del mismo proceso complejo, aunque ambas nociones se refieran a diferentes ámbitos de la acción social.¹

Entendemos por qué el “paradigma urbano” tiene un doble origen: primero, la amalgama entre la polis griega, lugar del *zoon politikon* de Aristóteles, y el Foro Romano, donde se discute el bien público. A ambas figuras míticas subyace un “cemento social”, factor aglutinante sine qua non de las agrupaciones humanas. El segundo origen se remonta al modelo de ciudad de la Edad Media, cuando la construcción de catedrales fomentaba el cimiento comunitario y la edificación de murallas marcaba claramente el límite dentro del que se garantizaba la consolidación del tejido urbano.

1 En general, se acepta que la “civilidad” tiene que ver con el saber vivir en la esfera privada y el “civismo” con la conciencia política y la defensa de valores y prácticas asumidos como fundamentales para una vida colectiva.

Es importante volver a la cuestión del territorio desde sus diferentes escalas, como referente espacial de las regulaciones urbanas. Para nuestro problema, la escala local debe considerarse de manera preponderante dado que es en esta escala donde se puede reforzar la presencia del espacio público (a la vez físico y político) y es donde se puede desarrollar mejor cualquier forma de vida cívica. Sin embargo, es una escala que en nuestra era de globalización se encuentra amenazada debido a que el urbanismo contemporáneo, atraído por la ruptura de los anteriores límites geográficos y, por ende, por la apertura vertiginosa del espacio y del tiempo, tiende a dedicarse más a los juegos impuestos por otras escalas territoriales como la regional o la transnacional, y a seguir otras lógicas, como la planificación centrada en macrorrelaciones con la geopolítica.

La cuestión es comparar el alcance de esta mitología de la ciudad con la realidad de las formas urbanas contemporáneas y el desafío sería probar qué convivencia y cohesión no son exclusivamente factores de la ciudad ideal, incapaces de cobrar vida en la compleja realidad de nuestros días.

Riesgos y vulnerabilidades

Los antecedentes mencionados permiten situarnos en el problema de las relaciones sociales en el medio urbano. Antes de tomar conciencia de los riesgos o vulnerabilidades de la inclusión social, conviene precisar que el principal desafío al que nos enfrenta el problema de la inclusión/convivencia es precisamente trascender dos posturas tan comunes como equívocas: la primera es la que presenta la ciudad como “crisol de la mezcla cultural y social” y la segunda estima la seguridad, contrapartida de la inseguridad, como una necesidad objetiva y prioritaria para poder vivir en paz social. Ambas son elaboraciones ideológicas que nos confinan a una fatalidad sin puertas.

Veamos algunos riesgos o vulnerabilidades que presenta el medio urbano con mayor frecuencia en las sociedades latinoamericanas, para el desarrollo de la convivencia, de la integración o de la inclusión, cualquiera que sea la modalidad particular de la interacción social.

- En primer lugar, desde el análisis social, la desorganización o anomia social constituye uno de los mayores riesgos de la integración. Esta se manifiesta en diferentes formas de inestabilidad de grupos y en prácticas societales de rupturas de la cohesión social tales como la corrupción, los cacicazgos y otros modos de autoridad no legítima, tan comunes en las democracias modernas. En particular, centrarse en la falta de seguridad pública para resolverla mediante acciones represivas exclusivamente aplicables hacia algunos grupos sociales y en determinados ámbitos del espacio urbano, es el camino directo hacia la peligrosa zona de una regulación deficiente y equivocada para el manejo de conflictos. Esto se refiere a la ideología que impone la represión como única respuesta, considerando el conflicto como un mal por proscribir y no como un elemento de la interacción social que como tal, pide un tratamiento pacífico que a fin de cuentas, puede contribuir a consolidar y arraigar la cohesión de una sociedad.²

Por otra parte, hay también otros parámetros político-ideológicos de dominación del pensamiento y de la información que llevan a cabo acciones cotidianas *a contrario* del desarrollo de la convivencia y de la inclusión sociales. En este campo, sería necesario entender y mostrar cómo funcionan estos mecanismos, quiénes lo promueven y con qué instrumentos de gestión y de políticas públicas y urbanas. Veremos algunos de los más importantes de estos mecanismos que pueden ser considerados a su vez como retos al buen desarrollo de la interacción social: la aceptación de la desigualdad como un hecho natural, la lectura economicista de la realidad como cultura hegemónica actual para comprender el mundo, el debilitamiento del Estado y la práctica de la gestión y del desarrollo urbano al servicio del *statu quo*.

- La desigualdad y exclusión aparecen como los principales procesos de desarrollo de nuestra sociedad contemporánea y como base de la genera-

2 Existen análisis de la necesidad de exutorios socio-culturales de la violencia y la contradicción, como la tragedia griega, el circo romano, el carnaval o el deporte. La ideología aséptica de nuestra época pretende, al contrario, exterminar el riesgo, reprimiéndolo cultural, social, política y jurídicamente.

ción de violencia y de inseguridad delictiva,³ convirtiéndolos en una especie de “riesgos inevitables” de la convivencia. Encarar así el problema es afrontarlo desde una perspectiva dialéctica. Por ejemplo, sabemos que la pobreza es un factor inherente de la formación social actual y que, por ende, las relaciones de producción son esencialmente “desigualitarias”. Esta circunstancia nos encierra en un círculo vicioso producido primero por el riesgo en el que se puede caer cuando la seguridad delictiva nos importa más que la convivencia y segundo, por el hecho que la seguridad delictiva se impone como una necesidad de toda la sociedad, mientras que en realidad son solo las clases superiores y medias las que estigmatizan y criminalizan los excluidos urbanos como “los” delincuentes actores violentos (“los de abajo, los informales, los migrantes sin papeles”). Igualmente otros ejemplos son dados, primero, por el dispositivo urbanístico de la llamada mezcla o “mixtura social”, objetivo a la moda utilizado por algunas estrategias de planificación europeas o en algunos planes urbanísticos en los que se persiguen idealmente usos y ocupaciones socialmente mixtos del espacio, aunque en América Latina no se suele plantear una mixtura recíproca y contemporánea, y siempre como una solución ex post, no como un elemento constitutivo del espacio urbano. Segundo, por las interrogaciones que la sociología apunta sobre las diferencias de representación sociales del riesgo, según el grupo social-urbano al que se pertenezca.

- El tamiz económico, clave única de lectura de la vida, se arraiga cada vez con más fuerza como el filtro preponderante por el que accedemos culturalmente a la realidad y sus significados. De esta manera, los altos valores de nuestro sistema son los de la rentabilidad, el provecho, beneficio o interés individualizado que hacen del ser humano exclusivamente un “cliente”, un consumidor y hasta un productor, con un poco de suerte. El alto riesgo que conlleva esta óptica impuesta por nuestro sistema sociocultural, es que todos los intentos de acceder al mundo, aún aque-

3 Se considera aquí en particular la “seguridad delictiva” para diferenciarla de otros tipos de seguridad que precisa el buen funcionamiento de la sociedad, esto es respecto a riesgos técnicos, culturales, naturales y ecológicos.

llos que pretenden un tratamiento complejo e integral de los fenómenos sociales, mantienen, a pesar de todo, la hegemonía económica en el centro de su concepción misma. Si bien el problema de la inclusión/convivencia está sentado en las bases económicas que acabo de señalar en el punto anterior, el tercer riesgo es analizarlo exclusivamente desde las categorías del mercado y del neoliberalismo (éxito individual, eficacia, resultados, entre otros). Por ejemplo, en nuestro sistema sociocultural, el desarrollo se da bajo la condición agresiva de la batalla por el poder: medrar a costa del otro es la base del éxito personal, sin que la sociedad brinde otras posibilidades de superación, como pudiera ser la práctica de la solidaridad, la ayuda mutua o la aceptación de la diversidad de grupos sociales distintos, bases de la práctica y el aprendizaje de la convivencia.

- El tercer riesgo ante el que tropieza el fomento de la inclusión social en nuestras sociedades, es de orden político: la debilidad del Estado tanto en términos culturales y sociales. Sin un liderazgo fuerte del árbitro democrático y legítimo que representa el Estado, no hay posibilidad de practicar una regulación pública urbana. En este ámbito concreto, un aspecto de la relegación actual del Estado es la ineficiencia de las políticas urbanas, que no son aplicables por falta de las mínimas condiciones públicas, por anarquía en la coordinación de agentes, aparatos y niveles dentro del Estado, por desequilibrios en la cooperación con actores del sector privado o de la ayuda bilateral o multilateral, por incoherencia en sus principios directores a corto, mediano o a largo plazo, o simplemente, por falta de un buen sistema de planificación y ordenamiento territorial. Sin solidez en las políticas urbanas, el “urbanismo operacional” se convierte con mucha frecuencia, lo más, en una referencia indicativa, incapaz de regular las formas urbanas y sus procesos. Actualmente se intenta paliar esta carencia con lo que es probablemente una de las tácticas de gestión pública más generalizadas en nuestra época, la llamada “gobernanza”. A pesar de su éxito retórico, la gobernanza, a parte de su ambigüedad y por sus propias inconsistencias, no ha podido probar su eficiencia como proceso de integración político-social realmente democrático y honorable en nuestros territorios.

- Finalmente el último riesgo de esta lista no exhaustiva, es el de la gestión y diseño urbanos. A partir de constatar cómo estas prácticas se implementan actualmente en la mayor parte de las ciudades de América Latina, se puede emitir la hipótesis de que estas prácticas obedecen a imperativos desintegradores alejados de cualquier propósito de lograr la práctica de la igualdad social. Uno de los principales elementos que permitiría corroborar la hipótesis es el fenómeno de la segregación social del espacio, que tal como se puede percibir en los modelos aplicados de desarrollo urbano, aparece como uno de sus principales factores, de la mano de la cohesión social. Entonces el principal reto por enfrentar es el de entender, en este contexto, el significado práctico y no teórico-discursivo de la díada segregación-cohesión. Se puede al mismo tiempo deducir que la crisis de inseguridad delictiva que se vive en las sociedades urbanas actuales es una manifestación de la ruptura del equilibrio entre cohesión y segregación.

Lo anterior puede ser ilustrado de cuatro maneras diferentes:

- El desarrollo del sector informal con su manifestación urbana en el hábitat precario o ilegal (que cubre suelo, servicios, vivienda y equipamiento) y que es uno de los principales elementos de la expansión urbana latinoamericana.

- En relación directa con este problema, la ausencia de calidad de vida de la que adolece la mayoría de los espacios construidos en nuestros países pobres.⁴

- En tercer lugar, el tratamiento de privilegio que el diseño urbano otorga a los espacios cerrados (clubes privados, *gated communities*, centros comerciales, entre otros) sobre espacios públicos. Esto es significativo porque es en el espacio público donde se expresa la convivencia ciudadana.

4 Me refiero particularmente a los fenómenos de promiscuidad, hacinamiento, incumplimiento de las mínimas normas de construcción, entre otros.

- La mencionada postergación de las escalas territoriales locales en la planificación urbana.

Conclusiones

“Convivencia bajo riesgo” es el nombre de este sucinto repaso de algunas de las principales ideas que sostiene el razonamiento sobre la relación entre inclusión y seguridad urbana. Dos elementos que el discurso oficial, la técnica y/o el mercado sitúan en las antípodas. Esta esquemática presentación ha tenido la única pretensión de suscitar el diálogo y la confrontación. Retomemos sus principales ideas:

- a) En el estado actual de las cosas, aunque la seguridad sea una pretensión legítima que algunos actores sociales reivindican para poder desarrollar sus acciones de manera pacífica y respetuosa, la manera como se entiende o se explica, y los intentos de darle solución lejos de resolver el problema, lo reproduce y, a menudo, lo amplía. Simplemente porque en el fondo del fenómeno subyace el tratamiento ideológico elaborado por la hegemonía.
- b) Sin embargo, si se analizan las causas estructurales de los desequilibrios socioeconómicos de nuestras sociedades, la violencia podría ser igualmente considerada como legítima, mientras no se resuelvan las mayores dificultades causadas por la injusticia social, mientras no se practique otro modelo de sociedad. En este sentido, el principal “riesgo” es la miseria y estigmatización de los dominados que este modelo produce consustancialmente.
- c) La coerción social y la represión cultural aparecen bajo el sofisma de ser las únicas medidas posibles que pueden dar un tratamiento a la inseguridad. Consecuentemente sufrimos el doble efecto de un proceso de devastación cultural y de la pérdida del sentido de la ciudadanía.
- d) El desarrollo de la ciudadanía y la promoción del civismo son procesos que fomentan la consolidación de la cohesión social y de la con-

vivencia. Ambos implican tanto la actividad de los ciudadanos en la vida política como su protagonismo en la vida pública, por lo que tanto la regulación política, como la democracia, pueden ser consideradas como *conditio sine qua non* para la cohesión y la integración.

- e) La inclusión, la convivencia y la seguridad se acotan al adjetivo urbano intentando darle así una causa explicativa que encuentra circularmente en lo urbano una solución. Mientras que se trata de fenómenos que, al pertenecer a la vez a las dimensiones social, política, económica y cultural, se configuran y desarrollan en el ámbito urbano, pero no se resuelven sin la consideración de todos sus componentes.
- f) La mitología de la ciudad y el urbanismo contribuye esencialmente en el desarrollo de estas circularidades, a veces como coadyuvantes para fomentar una cohesión gemela de la segregación, a veces como ideología conducente hacia una falsa estrategia de transformación. En todo caso, el urbanismo no puede revolucionar la sociedad ni terminar por sí solo con la violencia.
- g) La percepción del mundo pasa hoy en día por un sinnúmero de manifestaciones paradójicas que nos convierten en sujetos a la deriva en la sociedad. Si por una parte existe un gran clamor general por una nueva cultura que posibilite prácticas de convivencia cotidiana menos desiguales y más justas (y es el interés de la presente reunión internacional), por otra parte las prácticas, acciones y políticas revelan intereses económico-individualistas en burda oposición con aquellos ideales y discursos empuñados por los responsables de todos los niveles.

Bibliografía

- Bengoa, J. (1996). *La comunidad perdida. Ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*. Santiago: SUR.
- Briceño-León, R. y V. Zubilaga (s/f). "Violence and globalization in Latin America". *Current Sociology*, 50 (1): 19-37.

- Flores Galindo, A. (1994). *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*. Lima: Horizonte.
- Kruijt, D.; Sojo, C. y R. Grynspan (2002). *Informal citizens. Poverty, informality and social exclusion in Latin America*. Ámsterdam: Rozenberg Publishers.
- Maffesoli, Michel (2009). *Apocalypse*. París: Ediciones del CNRS.
- Matos Mar, J. (1980). "Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú de la década de 1980". *Perú Problema*, 21. Lima: IEP.
- Moser, C. y C. McIlwaine (2004). *Encounters with violence in Latin America. Urban poor conceptions from Colombia and Guatemala*. Londres: Routledge.
- O'Donnell, G. (2003). *Acerca de las problemáticas fronteras en América Latina*. Ámsterdam: CEDLA.
- Ortega y Gasset, J. (2005). *La rebelión de las masas*. Madrid: Alianza Editorial (19 edición).
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, abril.
- Portes, A. y K. Hoffman (2003). "Latin american class structures: their composition and change during the neoliberal era". *Latin American Research Review*, XXXVIII, 1: 41-82.
- Rotker, S.; Goldman, K. y J. Balán (2002). *Citizens of fear. Urban violence in Latin America*. New Brunswick, Rutgers: University Press.
- Sain, M. F. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Solares, J. (s/f). *Guatemala: etnicidad y democracia en tierra arrasada*. Guatemala: FLACSO: 47-72.
- Varios autores (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: ONU / CEPAL / Agencia Española de Cooperación Internacional / Secretaría General Iberoamericana.
- Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*.

Servicios urbanos e inclusión

Gonzalo Ramírez G.*

La gestión integral de una ciudad tiene dos requerimientos básicos. Primero, una visión compartida que se instrumentaliza en un proyecto político consensual y un sistema de alianzas capaces de proveer la estabilidad de largo plazo, indispensable para alcanzar objetivos estratégicos.

En segundo lugar requiere una institucionalidad y un aparato de gobierno capaz de generar planes y proyectos a partir de la visión compartida, y de ejecutarlos con cierta eficacia, apoyándose en recursos presupuestarios suficientes.

Ello implica que el gobierno local debe involucrarse en conducir y promover el desarrollo económico de la ciudad y en construir los mecanismos de distribución y los encadenamientos que hagan participar a amplios sectores en el crecimiento económico. De esta manera, el proyecto se vuelve sostenible a largo plazo.

Los horizontes de la gestión integral son una ciudad competitiva con una distribución equilibrada de los beneficios del desarrollo urbano y la participación creciente de la población en el gobierno y su gestión. Esta no puede verse como un objetivo en sí, sino como un proceso en el cual los elementos señalados (proyecto político, institucionalidad, aparato de gobierno, suficiencia hacendaria) se construyen de forma acumulativa.

* M. Phil. Vicealcalde de San José, Costa Rica.

Este proceso de construcción es en sí la gestión integral. Sus protagonistas son la sociedad civil urbana y el gobierno local, pero el responsable de su conducción, éxito o fracaso es el gobierno.

Advertencia preliminar

No es posible hablar de la “gestión integral” de una ciudad en términos genéricos porque tampoco es posible hablar de ciudad en términos genéricos. Cada ciudad tiene características y dimensiones que le permiten un determinado grado de integridad, autonomía y una magnitud de recursos conducentes a un determinado nivel de construcción y desarrollo. Dentro de ese marco es posible una gestión más o menos integral o limitada.

Sin embargo, todas las ciudades pueden, en principio, aspirar a algún nivel de gestión integral, condicionado por el significado y peso de cada ciudad dentro de la formación nacional, por su relación con el Estado central y la economía nacional y global.

Esta posible integralidad depende, primordialmente, de la dirigencia de aquella urbe, de su voluntad política y su capacidad para construir un proyecto-ciudad que devenga en idea consensual. A esa dirigencia le corresponde proyectar dicho programa hacia la ciudadanía donde encontrará el potencial político que lo haga sostenible, y hacia el poder central donde habrá que rescatar los niveles indispensables de autonomía.

Naturalmente aquel proyecto tendrá que traducirse en planes de gobierno que finalmente puedan ser ejecutados con eficiencia por un aparato de gobierno local capaz de asumir la tarea.

La valoración del ejercicio la hará la ciudadanía de manera simple e inequívoca, con el criterio de si hay o no una palpable mejora en el bienestar de la población y si el futuro de la ciudad se enrumba o no por el camino del desarrollo, la funcionalidad y la belleza. De esta valoración depende toda la viabilidad del proyecto.

Este artículo ha sido escrito desde la experiencia de San José de Costa Rica, capital nacional habitada por 380 mil ciudadanos y visitada diaria-

mente por 1.200.000 personas que acuden a ella como trabajadores, estudiantes o a realizar algún trámite.

Durante dos siglos, San José y su Municipalidad han atravesado diversas vicisitudes. Hace 30 años la ciudad entró en un proceso de pérdida de importancia económica y despoblamiento, con el consiguiente deterioro urbano, social y político.

Luego, hace 15 años, se inició la recuperación paulatina de la urbe bajo el liderazgo del gobierno municipal. Empezó así un proceso en el que la Municipalidad recuperaba poder autonómico y solvencia económica, ampliando su esfera de acción mucho más allá de los tradicionales servicios urbanos.

El esfuerzo por realizar una gestión integral está inconcluso, existiendo aún áreas estratégicas que escapan a la autoridad del Municipio y a las limitaciones financieras del gobierno local. Adicionalmente la consolidación política del proyecto requiere tiempo y esfuerzo. Pero el proceso está en camino y San José es símbolo y líder de los nuevos poderes locales que remozan la democracia costarricense.

La ciudad vive un intenso momento de florecimiento económico y cultural, el repoblamiento está en marcha y el centro histórico se ha recuperado brillantemente.

Esa experiencia josefina ha dado pie a las consideraciones de esta ponencia, que a partir de la realidad pretende ser suficientemente abstracta y general para ser útil en otras latitudes, como caso de análisis que alimente otras experiencias.

El contexto global

Antes de analizar más detalladamente los enunciados anteriores, considero importante hacer una breve referencia al contexto global y sus características porque hay tendencias poderosas que han impactado el derrotero latinoamericano con enorme violencia, al tiempo han creado oportunidades para la ciudad en la inopia de los gobiernos centrales y por la crisis del Estado nacional.

Por una parte, la globalización ha tenido un impacto negativo sobre la capacidad de nuestras sociedades para autogestionar su desarrollo. La imposición de políticas macroeconómicas conducentes al desarrollo desbalanceado, el abandono del mercado interno en exclusivo favor del mercado externo y las privatizaciones han provocado la concentración del ingreso generando niveles de pobreza intolerables y problemas sociales monumentales. Esto ha hecho más compleja la gobernanza y mucho más complicados los problemas urbanos.

Por otro lado, las duras lecciones de los últimos 20 años han propiciado en varios casos el surgimiento de movimientos políticos populares más realistas, con objetivos concretos y un gran sentido de la necesidad de gobernar con eficiencia y eficacia para dar sentido efectivo a la democracia.

Precisamente la ciudad latinoamericana ha sido el escenario donde con más frecuencia y éxito hemos visto en nuestra región esas tendencias de futuro. México D. F., Bogotá, Medellín, Curitiba, São Paulo, Porto Alegre, Quito son solo algunos ejemplos de nuevas formas de ciudad y ciudadanía que marcan el derrotero para el desarrollo incluyente y la democracia participativa en nuestro continente.

Es precisamente en la crisis del Estado nacional asociada con la globalización y en los vacíos dejados por una administración central en decadencia donde aparecen los espacios que han permitido y obligado a las ciudades con visión política a construir nuevas formas de poder, cuya cercanía a la ciudadanía orienta la acción del gobierno hacia una gobernanza eficaz y productora de bienestar colectivo.

A esos factores y circunstancias se unen otros propios de la globalización, como la posibilidad actual de las ciudades de crear redes de cooperación y apoyo a escala mundial con otras ciudades y de comunicar directamente gobiernos y organismos de cooperación.

Asimismo el desarrollo y costos descendientes de la computación y las telecomunicaciones digitalizadas abren posibilidades insospechadas al gobierno digital: perspectivas a una participación ciudadana de gran calidad, con acceso transparente a la información gubernamental, facilidad de trámites, comunicación en línea entre jerarcas y ciudadanos y, eventualmente, participación en línea de una ciudadanía bien informada en

momentos clave para la toma de decisiones, como la elaboración presupuestaria.

En síntesis, el contexto global ha planteado retos enormes a las sociedades latinoamericanas, pero crea espacios y ofrece posibilidades que parecen hacer de nuestras ciudades el escenario más adecuado para una eficaz reformulación de los términos de desarrollo integral y convivencia democrática.

Condiciones de la gestión integral urbana

Proponemos que la gestión integral urbana debe practicarse desde dos perspectivas:

- I. La gestión integral requiere una visión conceptual integral y compartida que la oriente y respalde.
- II. Tal gestión requiere condiciones concretas y reales de naturaleza político-jurídica, institucional y administrativa. En el caso de estas dos últimas categorías, las condiciones fiscales y presupuestarias son determinantes.

Una visión integral

Sin un proyecto claro y compartido de ciudad incluyente no es factible la gestión integral. Este proyecto debe partir de una comprensión histórica del significado de la ciudad en el desarrollo de la formación social y el Estado nacional.

Debe tenerse una explicación del lugar que ella ocupa en la geografía económica del país y del rol de sus sectores empresariales y políticos en el desarrollo de la economía y de los Estados nacionales.

Este marco histórico y político alimentará un diagnóstico de la coyuntura política, económica y empresarial de la ciudad y su ubicación en el contexto actual del desarrollo nacional.

Además debe plantear preguntas cuyas respuestas hablen de fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas de la urbe, de su calidad competitiva para atraer inversión y empleo, de la calidad de su dirigencia empresarial y de lo obsoleto de su estructura productiva y comercial. Qué posibilidades de crecimiento y desarrollo tiene, qué posibilidades de quedar material y políticamente rezagada, qué probabilidades de ser ciegamente arrastrada en una dinámica de desarrollo descontrolado, productor de desempleo y exclusión o, peor aún, rehén de la criminalidad organizada.

Contra ese contexto, será precisa una definición clara de las necesidades e intereses de los diversos sectores sociales de la ciudad, con amplitud e intención incluyente, enfatizando necesariamente el punto de vista de los sectores más vulnerables y menos representados en el concierto político.

Esas necesidades e intereses serán contrastados con las posibilidades reales de la ciudad y su gobierno, su capacidad autonómica y jurídica, presupuestaria, institucional y de ejecución.

El contraste de la trayectoria de la ciudad y sus recursos para satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad serán la matriz para concebir un proyecto integral, de largo plazo y naturaleza estratégica: una gran visión pero con un conjunto limitado y concreto de objetivos que recoja los intereses socialmente más amplios y compartidos para dar paso a dos elementos de la gestión integral: un plan de desarrollo (económico, urbanístico, social, cultural) dotado con programas y proyectos, y por otra parte, un plan político que defina las condiciones de gobernanza, los términos de las alianzas indispensables y la organización de los intereses sociales legítimos. En resumen, el diseño y desarrollo de un consenso político y un estilo viable de gobierno.

Una gestión integral

El proyecto político se legitima y sustenta a largo plazo únicamente si la gestión logra generar el desarrollo económico sostenible que se traduce

directa e indirectamente en una mejoría de las condiciones materiales de vida de la población en general y de los sectores más desvalidos o de las zonas más deterioradas en particular. Esto presupone un papel activo del gobierno local en el desarrollo económico de la ciudad en dos sentidos: competitividad y distribución de los beneficios del desarrollo.

La creación de competitividad necesita que el gobierno induzca la formación de un núcleo de negocios con una masa crítica suficiente para provocar niveles de inversión sostenibles y prolongados. Esto significa atraer y conservar mano obra calificada, habilitar el acceso a los mercados, incentivar la presencia de universidades y centros de investigación, desarrollar la disponibilidad de instalaciones privadas y espacios públicos facilitadores de negocios y, sobre todo, ofrecer una actitud –del gobierno de la ciudad y sus funcionarios– favorable a la inversión privada y pública, tanto en términos de transparencia y seguridad jurídica para la ciudadanía como en términos de orientación del gasto y de las regulaciones urbanas.

La inversión pública no solo debe asegurar las funciones tradicionales de proveer una determinada calidad de saneamiento, limpieza e infraestructura (de calles y aceras, energía, telecomunicaciones, agua y alcantarillas) sino que debe apoyar las conexiones y la conectividad, proveer una Policía que garantice seguridad, ley y orden, y que sea un instrumento de administración cotidiana de la ciudad; gestionar estratégicamente el medioambiente; generar una oferta cultural y de uso del tiempo libre de buena calidad.

Por otra parte, el gobierno municipal debe intervenir en el proceso económico urbano para procurar una redistribución equilibrada del ingreso y los beneficios de la inversión.

Los dos instrumentos para redistribuir el ingreso son el fiscal y el incentivo a la generación de encadenamientos.

Este último instrumento busca encadenar la demanda de insumos y servicios del sector empresarial formal o de gran escala con el sector empresarial local mediano y pequeño, incluso con el sector informal. De nuevo las características de la economía actual abren oportunidades para estos encadenamientos, pero para ello el gobierno de la ciudad debe apoyar las PYMES con capacitación tecnológica, orientación de mercado,

generación de ferias y encuentros empresariales, y acceso a los programas crediticios y de promoción del Gobierno nacional.

El instrumento fiscal merece una mención especial porque ofrece una dimensión puramente económica y una dimensión política interesante.

En la dimensión económica del instrumento fiscal tenemos la perspectiva del cobro de impuestos, tasas y patentes, y la perspectiva del gasto. Ambos ángulos deben considerarse desde los intereses de conducción y desarrollo de la ciudad y no desde el estrecho interés pecuniario-contable. La aplicación de patentes, tasas e impuestos urbanos se puede manejar como un instrumento de regulación y promoción o desincentivo de actividades seleccionadas. En el caso de San José, he mostrado su utilidad para apoyar el repoblamiento del cantón central, para apoyar los planes reguladores o para atacar actividades socialmente indeseables.

La elaboración y aplicación del gasto presupuestario es la herramienta más poderosa en manos de la Municipalidad para promover la redistribución del ingreso. Naturalmente su eficacia depende de la eficiencia del aparato recaudador y de la adecuación de la estructura de tasas e impuestos, pero además depende de cuán clara sea la visión de ciudad que tenga el gobierno y los planes o proyectos que orientan la distribución especial y sectorial del gasto. Si este gasto es dirigido con propósitos estratégicos y tiene la naturaleza de inversión reproductiva, puede ser un factor detonante poderoso en la regeneración de zonas urbanas deprimidas. La experiencia de San José así lo demuestra.

Factores de apoyo a la gestión integral

La gestión integral requiere del apoyo de numerosos factores objetivos, organizacionales y culturales. Sin embargo, nos referiremos a tres de ellos que nos parecen particularmente importantes:

En primer lugar es indispensable la existencia de un marco jurídico del gobierno local que posibilite el desarrollo efectivo del proyecto ciudad en todos sus alcances. Este deberá proveer un espacio legal que permita el grado suficiente de autogestión para la ciudad. Es particularmen-

te necesaria la latitud de acción en el campo fiscal de la regulación micro y macro en los procesos urbanísticos y constructivos, de la regulación del transporte público y la vialidad, de los poderes de Policía y seguridad ciudadana, de generación de políticas culturales y, por supuesto, autonomía para la elección popular y directa de las autoridades ejecutivas y legislativas locales, lo que garantiza su autoridad, legitimidad y estabilidad en el tiempo.

En segundo lugar, es indispensable un aparato institucional que pueda sustentar el esfuerzo de gobierno. Esto significa la disponibilidad de una tecno-burocracia profesional organizada según normas y procedimientos formalmente establecidos y capacitados para alcanzar los objetivos de gobierno con buena calidad de ética, motivados pecuniaria y psicológicamente. Es de enorme valor lograr un suficiente aislamiento entre esta tecno-burocracia y la dinámica política cotidiana del gobierno local para lograr comportamientos exclusivamente dirigidos a obtener niveles de productividad definidos institucionalmente.

De igual forma es de enorme importancia tener movilización y producción cultural cuya misión sea crear o reforzar un sentido de identidad colectiva en la población, utilizando y creando símbolos, mitos y tradiciones que movilicen la población hacia la consolidación de los objetivos de defensa y revalorización del desarrollo de la ciudad. Al tiempo, la estructura de promoción cultural deberá facilitar la recuperación y apropiación de espacios públicos para la ciudadanía y reforzar la competitividad de la ciudad produciendo bienestar espiritual, oportunidades para el uso del tiempo libre y revaloración del patrimonio físico.

En última instancia, la cultura de calle y de espacio público debe dirigirse a elevar la calidad de vida de la población como objetivo en sí mismo y como mecanismo de identificación ciudadana con el proyecto ciudad.

Consideraciones finales

Esta ponencia podría parecer una invitación al pesimismo. Hemos intentado presentar las condiciones de la gestión integral de la ciudad desde nuestra experiencia, y su lectura indicaría que las condiciones son tan complejas, que la gestión integral sería una utopía.

Nada más lejano de nuestra opinión. La gestión urbana integral no es un estadio ideal sino un proceso que, sobre sus requerimientos técnicos, es un proyecto político y una visión de futuro. Su característica esencial es una nueva relación entre el gobierno local y la sociedad civil, relación marcada por una participación creciente de la ciudadanía en la gestión de su futuro, su ciudad y sus condiciones de vida.

Esta nueva relación se construye a partir de una realidad cuya historia no podemos cambiar, pero sí podemos enrumbar su derrotero. Ninguna ciudad latinoamericana está naturalmente libre de clientelismo, de problemas ambientales, de inseguridad o limitaciones jurídicas y presupuestarias. A partir de esas realidades, se empieza a trabajar, pero las ciudades exitosas de nuestra región han demostrado que la gestión integral es práctica y posible, y que sus resultados pueden ser espectaculares. En el proceso de alcanzar objetivos, estas ciudades han logrado, a través de inclusión y participación, desarrollar el capital social que le da sostenibilidad.

Hay razones para esperar que en nuestras ciudades del siglo XXI logremos hacer justicia a los sacrificios latinoamericanos del siglo pasado.

Este libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2009
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



La Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Centro Internacional de Formación de las Autoridades y Agentes Locales (CIFAL) de Barcelona, con el apoyo de la empresa VEOLIA Environnement y PROACTIVA Medio Ambiente organizaron el 27 y 28 de junio de 2008 en Quito la conferencia internacional denominada “Políticas urbanas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina. Servicios urbanos e inclusión”.

En el evento se puso en cuestión los desafíos de cómo construir políticas integrales de ciudad para mejorar la convivencia ciudadana. Dado el éxito de la conferencia se consideró la necesidad de generar un mayor impacto a través de la socialización de los resultados mediante la publicación de este libro. Ponemos a consideración de la audiencia –académicos, técnicos, funcionarios y estudiantes– los resultados, con la finalidad de impulsar el necesario intercambio de experiencias y conocimientos para promover un análisis más certero en las políticas de reducción de la violencia en el marco de ciudades incluyentes y solidarias.

El libro presenta temas que abordan la gestión urbana y la convivencia, a partir de políticas urbanas que procesen los conflictos de la ciudad para potenciar las relaciones ciudadanas; entender al espacio público como arena constructora de integración social que genera respeto al otro (otredad); la provisión de los servicios y de accesibilidad a la ciudad como la base material de la convivencia; y comprender al riesgo que nace de la diferenciación y la exclusión como elementos productores de violencia.



cifal
Barcelona



unitar
United Nations Institute for Training and Research

Quito
DISTRITO METROPOLITANO

Con el apoyo de:

VEOLIA
ENVIRONNEMENT

PROACTIVA
MEDIO AMBIENTE