

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 Anemones

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>	

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 Corprovisionarios 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, interrogádo(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.