

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

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



**cifal**  
Barcelona



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



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

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO

Con el apoyo de



**VEOLIA**  
ENVIRONNEMENT

**PROACTIVA**  
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

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

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

CIFAL-Barcelona

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

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

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

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

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

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

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

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

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

# Índice

---

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

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

# 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*

**P**ermítanme 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

- 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.

<sup>4</sup> 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*.