



“Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano”

Enfoques y Nuevos Escenarios

AMOR
XBOG

Amor por Bogotá,
*programa de **Cultura Ciudadana***
de la Bogotá Positiva



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
Secretaría General

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ
Samuel Moreno Rojas

SECRETARIO GENERAL
Yuri Chillán Reyes

**SECRETARIA DE CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE**
Catalina Ramírez Vallejo

**DIRECTOR PROGRAMA
AMOR POR BOGOTÁ**
Fernando Guzmán Rodríguez

AUTORES

Fernando Guzmán
Paul Bromberg Zilberstein
María Cristina Villegas
Emilio Duhau
Ángela Giglia
Paco Moncayo
Jaime Valenzuela
Mario Váscónes
Juan Alberto Gaviria
David Parra Bozzano
Armando Silva
Dre Urhahn
Jeroen Koolhaas
Emanuel Reinert
Diego Corrales
Hernando Rojas
Jorge Torres
Carlos Parrado
Mayra Jucá
Margarita García

**EQUIPO DE EDICIÓN AMOR POR
BOGOTÁ**
Amalia Caro
Bryan Moreno
Sofía Ramírez



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE
COLOMBIA INSTITUTO DE
ESTUDIOS URBANOS**

COORDINADOR EDITORIAL
Daniel Rosas Martínez

**EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE
ESTILO**

Roger Alexander Reyes Rojas
Alejandra Muñoz Suárez

TRADUCCIONES
Verónica Fornaguera Tobar

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Jhon Jairo Gaitán

DISEÑO DE PORTADA
Oficina de Comunicaciones
Secretaría General
Alcaldía Mayor De Bogotá

FOTOGRAFÍAS
Secretaría Distrital De Cultura, Recrea-
ción Y Deporte

ISBN

CULTURA CIUDADANA Y GOBIERNO URBANO

ENFOQUES Y NUEVOS ESCENARIOS



ÍNDICE

Presentación	11
Introducción	15
Parte I	19
Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano (Fernando Guzmán)	21
¿Cultura ciudadana y los retos del gobierno urbano, o el gobierno urbano y los retos de cultura ciudadana? (Paul Bromberg)	33
Si los demás cambiaran... (María Cristina Villegas)	59
Los avatares del espacio público: del tipo ideal a los micro-órdenes contemporáneos (Emilio Duhau & Ángela Giglia)	71
Cultura Ciudadana. Alcaldía Metropolitana de Quito 2000-2009 (Paco Moncayo)	95
Parte 2	103
Nuevos escenarios de cultura ciudadana	105
<i>Movilidad y espacio público</i>	106
Cultura ciudadana y construcción de la ciudad-región de acuerdo con los principios ecosistémicos (Jaime Valenzuela)	107
Gestión integral del Parque Metropolitano Guangüiltagua (Quito, Ecuador) (Mario Vásconez)	129
<i>Arte, cultura y patrimonio</i>	136
La incesante búsqueda de lo bello y la cultura ciudadana (Juan Alberto Gaviria)	137
Turismo y cultura ciudadana (David Parra Bozzano)	149
Los imaginarios y lo público (Armando Silva)	165
Proyecto Favela-Painting (Dre Urhahn & Jeroen Koolhaas)	171

<i>Seguridad y convivencia</i>	176
Laboratorios de políticas de seguridad pública: en busca de un nuevo paradigma de construcción de seguridad con la ciudadanía (Emanuel Reinert).	177
La transformación de Medellín (Diego Corrales)	195
<i>Estrategias de medición en cultura ciudadana</i>	202
Experiencias cuantitativas de medición en cultura ciudadana en Bogotá: De la donación de sangre a la Pedagogía Ciudadana (Hernando Rojas, et. al.)	203
<i>Hábitat y modos de vida</i>	218
La relación entre calidad habitacional y modos de vida saludables (Jorge Torres)	219
Sostenibilidad ambiental, hábitos y estilos de vida en la ciudad. Enfoque a la gestión Sostenible de residuos sólidos urbanos y limpieza diaria (Carlos César Parrado)	235
<i>Sociedad civil y responsabilidad social</i>	254
Viva Río: Una acción de la ciudadanía contra la violencia y por la paz (Mayra Jucá)	255
Responsabilidad Corporativa - Organización Terpel (Margarita García)	269
Epílogo	275

PRESENTACIÓN

Como resultado del *I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano* realizado en Bogotá D.C. los días 25 y 26 de noviembre de 2009, este libro busca constituirse en una herramienta para dar continuidad al diálogo sobre el gobierno de la ciudad con otros sectores sociales interesados en la cultura ciudadana, pues recoge, recupera y edita las ideas centrales de los ponentes, mesas de trabajo y participantes en este encuentro.

Las memorias promueven la reflexión y debate, a partir de distintas experiencias urbanas, las cuales cuentan con elementos que contribuyen al fortalecimiento de las políticas públicas y las acciones de gobierno, así como a la elaboración de instrumentos, metodologías y arreglos institucionales para la sostenibilidad de la política urbana en cultura ciudadana. De esta manera, identifica ejes temáticos y prioridades de acción sobre los cuales trabajar y construir alianzas público-privadas para el desarrollo de políticas y proyectos de impacto a partir del intercambio de conceptos, prácticas y experiencias presentadas en el seminario como estrategia para transformar comportamientos ciudadanos y mejorar la convivencia y el gobierno de la ciudad.

Los arreglos institucionales y las reglas formales e informales que inciden en el desarrollo del gobierno urbano representan el punto de partida para la reflexión en torno a los programas que promueven la cultura ciudadana como estrategia de mejoramiento de la convivencia, a través de la promoción del fortalecimiento o modificación en los comportamientos ciudadanos. Esta aproximación incluye el estudio de las formas de generar valor a las actuaciones públicas de los gobiernos urbanos, y de los comportamientos individuales desde el enfoque de cultura ciudadana. De tal manera, es posible abrir perspectivas de gobierno urbano desde la cultura ciudadana.

La cultura ciudadana, al fortalecer el vínculo entre el ciudadano y el Estado, incide en diversos ámbitos de la vida urbana y en la construcción de acuerdos sociales basados en la convivencia, la autorregulación y la corresponsabilidad. Para avanzar en la consolidación de una ciudadanía y de la gobernabilidad en las ciudades, se abordarán, desde distintas dimensiones, los retos que en materia de gobierno y de diseño de políticas plantean los fenómenos asociados a la cultura ciudadana.

En la primera parte de este documento encontraremos nociones básicas sobre gobierno urbano y cultura ciudadana, así como la relación entre éstos, a la luz de las experiencias y planteamientos de autoridades y expertos que han estudiado, comprendido y experimentado el tema en aras de construir políticas públicas que fortalezcan la convivencia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos. En segunda instancia se presentarán algunos escenarios del gobierno urbano relacionados con dicha construcción de cultura ciudadana, tales como: la movilidad y el espacio público; el arte, la cultura y el patrimonio; la convivencia y la seguridad ciudadana; el hábitat y los modos de vida saludables; experiencias cuantitativas de medición en cultura ciudadana y, finalmente, algunos ejercicios de corresponsabilidad desde la sociedad civil y la responsabilidad social empresarial.

Esperamos que este material sea de interés y utilidad para los actores comprometidos con la implementación de políticas similares en municipios de Colombia y ciudades de América Latina, tales como alcaldes locales, gestores locales y culturales, investigadores, consultores, académicos, organizaciones de la sociedad civil, y en general para todos los ciudadanos y ciudadanas con el mismo interés de construir una cultura ciudadana.

El Programa Amor por Bogotá de la Alcaldía Mayor de Bogotá, gracias a la colaboración de socios como Corpovisionarios, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, ha podido ofrecer en el seminario una visión amplia de la labor de las distintas instituciones en torno a comportamientos, actitudes y valores como herramienta para el gobierno urbano y el mejoramiento de la convivencia ciudadana.

Expertos de organizaciones internacionales, así como de prestigiosos centros de investigación y universidades de Colombia y del exterior, aportaron enfoques innovadores sobre las problemáticas de las ciudades latinoamericanas. Representantes de la sociedad civil y del sector privado mostraron la importancia de las iniciativas locales en los procesos de cambio cultural. La Alcaldía Mayor de Bogotá, en cabeza del Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas, mostró el compromiso de esta ciudad hacia la transformación cultural para la convivencia ciudadana. En este sentido, queremos agradecer a todos los ponentes y los participantes del *Seminario Internacional de Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano*, sin los cuales difícilmente se habrían podido obtener los resultados positivos que se presentan en esta publicación.



INTRODUCCIÓN

La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de su programa de cultura ciudadana *Amor por Bogotá*, pretende promover la reflexión y la acción colectiva, así como la identificación de medios de trabajo para avanzar en la construcción y validación de estrategias que desde la administración, la sociedad civil y la ciudadanía en general, busquen la transformación de hábitos, actitudes y prácticas para fortalecer el ejercicio de los derechos. Este trabajo es un esfuerzo más por lograr este propósito, por documentar y recoger valiosas experiencias que durante varios años han dibujado el ideal de cultura ciudadana, como herramienta vital del gobierno de la ciudad.

En el marco del Plan de Desarrollo “*Bogotá Positiva para vivir mejor*”, han surgido una serie de reflexiones sobre cómo promover la acción colectiva en el contexto de la conceptualización y la práctica de la cultura ciudadana, para avanzar en el desarrollo de estrategias que permitan contar con políticas urbanas de largo alcance. Como producto de estas reflexiones se hace evidente la necesidad de construir nuevos esquemas de gestión urbana para impulsar el desarrollo de la ciudad, buscando modelos capaces de lograr la participación de distintos grupos sociales, dentro de lo político e institucional, para generar condiciones de bienestar para la población, en armonía con la preservación de los recursos, el patrimonio y las identidades culturales y sociales que nos caracterizan.

El intercambio de experiencias, conceptos y metodologías permite identificar líneas para construir acciones colectivas entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado, para fortalecer la institucionalidad y la confianza hacia el gobierno. De esta forma se avanza hacia la consolidación de una política urbana de cultura ciudadana permanente, una política que, dada su importancia, se considera, debe ser sostenida en las futuras administraciones, tal como ha ocurrido con aquellos programas que han cambiado el entorno urbano de la ciudad y la manera como la ciudadanía se relaciona en el mismo.

Es importante tener en cuenta que el fortalecimiento de la cultura ciudadana es posible por medio de la participación de los ciudadanos y la intensificación de sus interacciones, así como con el gobierno de la ciudad; al final, lo ideal es contar con nuevas formas de gestión pública que favorecen la cohesión social en un contexto donde se redefine la relación entre las y los ciudadanos, su administración y la ciudad.

Por todo lo anterior, entendemos la cultura ciudadana como una práctica social que articula las instituciones, las motivaciones, las emociones y las aspiraciones de los ciudadanos y ciudadanas, posibilitando cambios en la manera como estos se relacionan en diferentes contextos, logrando el respeto y la valoración de las normas y aumentando el sentido de pertenencia e identidad hacia la ciudad. Así, se establece un sistema de comportamientos, hábitos, actitudes, valores y normas básicas que son compartidas y legitimadas socialmente, porque se construyen desde la convivencia, la solidaridad y el respeto por el otro, así como desde el disfrute sostenible de los bienes colectivos.

En este contexto, el programa *Amor por Bogotá* busca desencadenar acciones públicas y privadas como estrategia de gobierno, brindando así la posibilidad de la práctica y participación democrática. Para este propósito, es indispensable la construcción de acuerdos sociales basados en un ejercicio de corresponsabilidad y autorregulación, donde la cultura ciudadana actúe como un medio de construcción de ciudad y ciudadanía, y como factor de cohesión social, solidaridad y civismo.

Sin duda, es cada vez más válida la idea de que una democracia exitosa depende de su cultura ciudadana y de las formas de participación ciudadana que desarrolle. Precisamente, dichas virtudes son la participación ciudadana, la equidad política, la solidaridad, la tolerancia y la construcción de estructuras de cooperación. Así, en aquellos lugares en donde estas posibilidades se desarrollan, los gobiernos son más efectivos y eficientes. Bajo estas premisas, desde el liderazgo del Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas, nos hemos propuesto la tarea de recoger las experiencias y prácticas que han convertido a Bogotá en una ciudad moderna e incluyente, todo ello con el propósito de avanzar en la garantía de los derechos, que debe ser justamente el enfoque que guíe nuestra perspectiva de cultura ciudadana.

Poniendo en común las experiencias de diversos contextos, como la de Bogotá y otras ciudades de Latinoamérica, podemos conocer los avances en cultura ciudadana que han convertido a estas metrópolis en modelos de gestión urbana. Como se podrá observar, este libro es también una conjunción de enfoques en cultura ciudadana, desde la lectura de importantes expertos nacionales e internacionales. Esperamos que los aportes de este texto complementen y enriquezcan la labor de los gobiernos, la perspectiva de las políticas públicas y el interés de las academias, así como de todos aquellos actores involucrados en los procesos de construcción de cultura ciudadana y mejoramiento de la convivencia ciudadana.

Es importante recalcar la labor del plan “*Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor*” que busca hacer efectivo el desarrollo y ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en el marco de derecho a la ciudad; en este sentido, la cultura ciudadana simboliza la manera para abrir caminos de una ciudad que mejora la calidad de vida de sus habitantes.



PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

PARTE1

CULTURA CIUDADANA Y GOBIERNO URBANO

Fernando Guzmán Rodríguez
Programa Amor por Bogotá
Alcaldía Mayor de Bogotá

Derechos, deberes y libertades: un reto de los gobiernos urbanos

La convivencia ciudadana se ha tornado en uno de los principales retos de los gobiernos urbanos. El crecimiento urbano de manera incontrolada¹, la diversidad cultural, los constantes procesos migratorios y los dilemas propios de avanzar hacia un desarrollo sostenible que enfrenta cualquier mega-ciudad, tienen un impacto negativo en el aumento de conflictos de convivencia urbana y de las tasas de delitos². ¿Cómo mejorar la convivencia ciudadana en estas condiciones y a la vez asegurar el ejercicio de derechos, deberes y libertades? Esta ha sido una reflexión constante entre quienes piensan el gobierno urbano. La cultura ciudadana se convierte en una herramienta de gestión pública efectiva para enfrentar estos retos.

La propuesta de cultura ciudadana supone lograr transformaciones de carácter político y cultural, ya que promueve el fortalecimiento o la adopción de creencias, ideas, valores, prácticas y costumbres compartidas socialmente que favorezcan la convivencia en sociedad, a través del fomento de dos principios de acción ciudadana: la corresponsabilidad y la autorregulación. La cultura ciudadana propone la transformación voluntaria

¹ Según un informe de UNFPA, *State of World Population 2007*, “mientras que la población urbana mundial aumentó muy rápidamente (220 millones a 2,8 mil millones) durante el siglo 20, las próximas décadas veremos una escala sin precedentes del crecimiento urbano en el mundo en desarrollo. Esto será particularmente notable en África y Asia, donde la población urbana se duplicará entre 2000 y 2030; es decir, el crecimiento acumulado urbano de esas dos regiones durante toda la duración de la historia se habrá duplicado en una sola generación. En 2030 los pueblos y ciudades del mundo en desarrollo albergarán al 81 por ciento de la población urbana”. Así mismo, este informe también expresa “Una vez que los políticos y la sociedad civil comprenden y aceptan la composición demográfica y social del crecimiento urbano, algunos criterios básicos y se sugieren iniciativas. Esto podría tener un enorme impacto sobre la suerte de los pobres y sobre la viabilidad de las propias ciudades. A lo largo de este informe, el mensaje es claro: los gobiernos urbanos y nacionales, junto con la sociedad civil, con el apoyo de organizaciones internacionales, pueden adoptar medidas inmediatas que redundarán en enormes beneficios para las condiciones sociales, de vida económica y ambiental de la mayoría de la población mundial”.

² Tasas comparativas de homicidios a nivel mundial

y consciente de comportamientos colectivos que facilitan la convivencia ciudadana como: la comprensión y cumplimiento de normas para la convivencia ciudadana, la adopción de prácticas de resolución pacífica de conflictos, la participación ciudadana en los asuntos públicos, la apropiación y uso adecuado del espacio público, la protección y conservación de los recursos naturales, la prevención de riesgos y accidentes en función de la protección de la vida propia y de los demás.

En este sentido, la cultura ciudadana se ha convertido en una herramienta efectiva que no solo produce resultados en el reconocimiento de las normas de convivencia por parte de los ciudadanos y ciudadanas, sino que lo hace a través de un ejercicio necesario de construcción de ciudadanía, armonización entre derechos, deberes y libertades ciudadanas, elementos centrales para avanzar hacia el fortalecimiento de la democracia local.

Convivencia y ciudadanía en el gobierno urbano

La construcción de ciudadanía es una tarea del gobierno urbano y una prioridad para el fortalecimiento de la democracia local. Mejorar el conocimiento, comprensión y apropiación de los ciudadanos frente a sus deberes y derechos ciudadanos es un paso esencial para el fortalecimiento del sistema democrático. La construcción de ciudadanía garantiza que los ciudadanos se identifiquen a sí mismos como agentes responsables en la construcción de ciudad, convivencia y democracia. Así, una mayor democracia local es altamente predictiva de un mayor gobierno de los problemas urbanos clave en el siglo XXI: movilidad, seguridad y convivencia, espacio público, medio ambiente y desarrollo humano.

Si esto es así, los índices de democracia no pueden limitarse a evaluar las cualidades democráticas o no de los gobiernos, y en este análisis es necesario tener en cuenta la apropiación por parte de los ciudadanos y ciudadanas del ejercicio de libertades y derechos, así como el cumplimiento de deberes, como componente esencial para la sostenibilidad de una sociedad democrática³.

Teniendo en cuenta lo anterior y desde la perspectiva de gobierno urbano se puede decir que los conceptos de democracia, ciudadanía y convivencia no pueden explicarse de manera aislada; a mayor ciudadanía, más democracia y mejor convivencia. Sin embargo, en esta ecuación el gobierno no es el único actor responsable, también lo son los ciudadanos y las ciudadanas.

Una sociedad no solo es más democrática si los gobiernos actúan de acuerdo con las reglas de juego democráticas, es fundamental la existencia de una cultura democrática arraigada en los ciudadanos. Es decir, la democracia exige ciudadanos que participan activamente, que valoran y ejercen sus deberes y derechos, conscientes de que son importantes para la vida en sociedad y para mejorar la convivencia. La cultura ciudadana debe reconocer esta realidad como condición necesaria y reto en el proceso de construcción de ciudadanía como una tarea necesaria de los gobiernos urbanos.

³ Robert Dahl, en su libro “La Poliarquía” consideraba la democracia un procedimiento con una serie de requisitos (elecciones libres, periódicas y competitivas), y separaba el sistema político de los éxitos que éste pudiera alcanzar en la provisión de cotas de bienestar material a sus ciudadanos. Para Dahl una Poliarquía debería cumplir con los siguientes requisitos: 1) Para que un sistema político funcione correctamente los ciudadanos deben poder: formular sus preferencias, expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva, y lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido u origen. 2) Para que se den estas tres oportunidades, el Estado tiene que garantizar por lo menos: libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento y expresión, derecho de sufragio activo y pasivo, derecho a competir por el apoyo electoral, fuentes alternativas de información accesibles, elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados y existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencia.

Cultura ciudadana como innovación de gestión pública

La cultura ciudadana aparece a mediados de los años noventa, en medio de un momento de crisis y cambio institucional a nivel nacional y local. Durante los años ochenta, y a principios de la siguiente década, existía en Colombia una crisis de gobernabilidad generalizada que se explicaba por la intensificación de diferentes fenómenos: altas tasas de homicidios⁴, expansión de la guerrilla, surgimiento de los paramilitares, aparición de los carteles de la droga y su cooptación de agencias del Estado, crisis de representación de los partidos políticos tradicionales y la falta de solución a las demandas sociales por parte del Estado; todos estos aspectos determinaron la crisis de gobernabilidad que señalábamos y que se menciona constantemente en la literatura de la época⁵.

En el caso de Bogotá, la capital ilustraba muy bien el caos y la crisis que se experimentaba a nivel nacional. La convivencia en la ciudad estaba gravemente afectada por el incumplimiento generalizado de normas de convivencia y tránsito, déficit fiscal y precario cumplimiento de responsabilidades tributarias por parte de los ciudadanos, prácticas arraigadas de clientelismo⁶.

Sin embargo, este contexto de crisis nacional abrió la discusión sobre los arreglos institucionales que permitieron la apertura democrática y descentralización local que introdujo la nueva Constitución Política. A partir de la nueva Constitución de 1991⁷, el Estado Colombiano define como dos de las principales tareas de los gobiernos locales: el fortalecimiento de la democracia local y el desarrollo humano⁸. Es en esta nueva connotación de autonomía del gobierno urbano donde se abre la posibilidad para que propuestas de innovación como la cultura ciudadana aparezcan también como una herramienta de gestión pública.

¿Por qué hablar de la cultura ciudadana como innovación en gestión pública? Por tres razones principales. En primer lugar, la cultura ciudadana aparece como una nueva “tecnología” para gobernar los problemas típicos del gobierno urbano: la violencia y la seguridad urbana, la participación ciudadana, el desarrollo humano, el respeto y la protección de lo público, entre otros. Es una tecnología de bajo costo político y alto rendimiento social por su contribución a la gobernabilidad local. Se puede visualizar como una innovación en gestión urbana porque se plantea una forma de resolver el viejo problema de las coherencias entre deberes, derechos y libertades, sin tener que hacer reformas estructurales del aparato estatal o del gobierno local, y sin optar por el solo fortalecimiento de la autoridad para lograr el cumplimiento de las normas.

⁴ Ver *Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y Realidad*, Fundación Seguridad Democracia, (p. 244.) La tasa de homicidios para Bogotá entre 1960 y 1984 estuvo en promedio en 25 por cien mil habitantes. La tasa nacional para el mismo periodo estuvo en promedio en 27 por cien mil habitantes. A partir de 1984 la tasa empieza a incrementarse de manera dramática hasta alcanzar sus picos más altos en toda su historia en 1991 a nivel nacional y en 1993 en Bogotá. Luego en 1999 la tasa de Bogotá retorna a los 25 por cien mil habitantes que era el promedio histórico previo a 1984.

⁵ Ver, por ejemplo, Fernán González y Silvia Otero (2006). *La presencia diferenciada del Estado, un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*.

⁶ Ver: G. Martín y Ceballos. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*.

⁷ Ver *Constitución Política de Colombia*, Capítulo III, Del Régimen Municipal, Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

⁸ Colombia, mediante su Constitución, está fundamentada en un “Estado Social de Derecho”, artículo 1, en el cual se encuentra inmerso el concepto de desarrollo humano “proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades”. Tal definición asocia el desarrollo directamente con el progreso de la vida y el bienestar humano, con el fortalecimiento de capacidades relacionadas con todas las cosas que una persona puede ser y hacer en su vida en forma plena y en todos los terrenos, con la libertad de poder desarrollar el proyecto de vida propio y con la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo.

En segundo lugar, la cultura ciudadana facilita el gobierno de las tareas de los gobiernos urbanos comprometiéndose a tres actores en la gestión de las mismas: las autoridades de policía, las autoridades de gobierno y los ciudadanos. El gobierno local deja de ser el único responsable en la construcción de convivencia y seguridad ciudadana; para esto es necesario un ejercicio corresponsable de carácter tripartita, mediante la promoción y construcción de alianzas público-privadas que entre sus múltiples beneficios permiten mejorar el gobierno de los temas urbanos.

Finalmente, la cultura ciudadana como propuesta de formación ciudadana en valores democráticos y competencias ciudadanas logra mejorar la gobernabilidad democrática de la ciudad con un ejercicio coherente de derechos, deberes y libertades. Algunos de los principios rectores de este nuevo modelo de gobernabilidad compartida entre policía, funcionarios públicos y ciudadanos son: la libertad y la autorregulación, la legalidad, el respeto de los derechos humanos, la solidaridad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la participación ciudadana.

No obstante, la cultura ciudadana tiene unos límites y alcances. No todos los problemas de los gobiernos urbanos los resuelve la cultura ciudadana. Para problemas estructurales de desarrollo urbano, criminalidad, equidad social, se necesitan políticas sociales y económicas integrales y sistemáticas, en donde la cultura ciudadana es solo un elemento importante. ¿Cuáles son los problemas que no resuelve la cultura ciudadana? A continuación se relacionan algunos de ellos.

- Los relacionados con el crecimiento económico.
- La criminalidad o la delincuencia organizada.
- La modificación de desigualdades sociales estructurales.
- Mejorar indicadores de calidad de vida como la salud, empleo, educación, vivienda.

En últimas, la cultura ciudadana plantea una aproximación a la democracia desde la gestión pública, armonización del ejercicio de deberes, derechos y libertades. Se orienta hacia la atención de los comportamientos sociales urbanos, en esencia a modificar las ideas respecto al otro, el uso del territorio y otras representaciones sociales y colectivas, promoviendo la superación de creencias irracionales, hábitos y costumbres que afectan la convivencia ciudadana (el viejo dilema de la modernización, el desarrollo y la democracia en lo micro-cotidiano). Es la propuesta de la formación y fortalecimiento de la ciudadanía desde la perspectiva del derecho a la ciudad.

Cultura ciudadana como política pública

¿Por qué es necesaria una política pública de cultura ciudadana? Porque el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo humano son asuntos del gobierno urbano que continuarán vigentes por mucho tiempo y requieren de acciones sistemáticas y sostenibles para atenderlos. La cultura ciudadana en Bogotá ha mostrado resultados en esta materia y ha servido como experiencia de referencia para otras ciudades del país y de Latinoamérica. Sin embargo, vemos que las experiencias de institucionalizar los aprendizajes y lecciones de la cultura ciudadana aún son muy incipientes en la ciudad. Se han desarrollado avances focalizados por temáticas

y estrategias particulares (seguridad, movilidad, hábitat, educación) pero no existe una plataforma general de política pública que articule las estrategias y oriente la acción del gobierno urbano hacia la construcción de cultura ciudadana. Hasta hoy, la definición del enfoque y alcance que debe tener una política de cultura ciudadana en la ciudad ha quedado a disposición de cada gobierno, cuando sabemos que las transformaciones en convivencia y democracia son de largo plazo y requieren sostenibilidad y evaluación permanente de las políticas y acciones que se implementen.

La cultura ciudadana en Bogotá surgió en la primera administración de Antanas Mockus (1994), mostrando resultados en la convivencia en la ciudad y en la construcción de ciudadanía⁹. Los resultados fueron tan contundentes que la cultura ciudadana se posicionó como un patrimonio de la ciudad. Trascendió los periodos de gobierno para constituirse en un elemento de primer orden en la agenda política de la ciudad, desde su origen hasta el momento todos los planes de desarrollo han priorizado la cultura ciudadana como una herramienta de gobierno para generar transformaciones culturales y sociales que mejoren la convivencia en la ciudad.

Las administraciones de Antanas Mockus, entre los años 1995-1997 y 2001-2004, generaron adelantos en la conceptualización de la cultura ciudadana como la base metodológica que pretendía instaurar el enfoque transversal en la formulación y aplicación de cada una de las políticas públicas implementadas por el Distrito.

Enrique Peñalosa, en su Plan de Desarrollo 1998-2001 ‘Por la Bogotá que queremos’, orientó este tema en la transformación física de la ciudad, para lo cual se requería la recuperación del espacio público, para generar mejores condiciones en la calidad de vida, en los comportamientos ciudadanos, en la gobernabilidad y en el sentido de pertenencia urbano.

En cuanto al gobierno de Luis Eduardo Garzón, en el año 2004, dio un giro a este tema con el Plan de Desarrollo ‘Bogotá Sin Indiferencia’, en el cual se comenzó a configurar la cultura ciudadana como un proceso de reconciliación de la institucionalidad con la sociedad mediante un proceso de inclusión y de reconstrucción del imaginario de la ciudad.

La propuesta del Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor: 2008- 2012* del Alcalde Samuel Moreno Rojas, y el Programa Amor por Bogotá buscan, por un lado, retomar los logros de los programas de cultura ciudadana que se han desarrollando en la ciudad y, por el otro, contribuir a consolidar e institucionalizar la cultura ciudadana desde una perspectiva amplia del derecho a la ciudad. En este sentido, la cultura ciudadana en la Bogotá Positiva se entiende como

“un sistema de comportamientos, hábitos, actitudes, valores y normas mínimas que son compartidas y legitimadas socialmente, porque permiten la convivencia, la solidaridad y respeto por el (la) otro(a), así como el disfrute sostenible de los bienes colectivos. Lo anterior reconociendo a los (las) ciudadanos(as) como sujetos de derechos y deberes y agentes de transformaciones culturales”¹⁰.

⁹ En el libro *Cultura ciudadana en Bogotá, nuevas perspectivas (2010)*, se presenta un análisis de los resultados de la cultura ciudadana desde diferentes perspectivas.

¹⁰ Definición del Programa Amor por Bogotá.

Código de Policía de Bogotá, como herramienta de política pública

Hasta hoy, el Código de Policía de Bogotá¹¹ es uno de los componentes esenciales de una política pública de cultura ciudadana del Distrito Capital. Es un acuerdo social de la ciudad en donde se definen las normas y los comportamientos de convivencia ciudadana en Bogotá. En este sentido, también es visto como un manual de normas de convivencia ciudadana. Igualmente, el código, es más que un conjunto de criterios restrictivos, es una guía para facilitar el derecho a la ciudad a través de la definición de una serie de prácticas de ciudadanía. Es una herramienta que compromete a los tres actores de la cultura ciudadana (policía, funcionarios y ciudadanos) en la construcción corresponsable de convivencia.

El Código de Policía de Bogotá es un acuerdo social democrático y legítimo, es el resultado de las opiniones y propuestas de más de un centenar de entidades y organizaciones sociales entre las cuales se encuentran 86 ONG, 56 organizaciones gremiales y sindicatos, 122 colegios y 15 universidades, entre otros¹², que acordaron el manual de convivencia para la ciudad.

Vale la pena anotar que el espíritu que inspiró el Código de Policía vigente buscó fundamentar el cumplimiento de las normas en la convicción y autorregulación de los ciudadanos y no en el temor de estos al castigo.

“El nuevo Código de Policía de Bogotá, entonces, se basa en la autorregulación, porque busca que el cumplimiento de las normas parta de la propia convicción y no del temor al castigo; en la corresponsabilidad, porque la protección de la convivencia es un compromiso compartido entre la ciudadanía y las autoridades; y en la solidaridad, porque se basa en la disposición a pensar siempre en los demás y a tener en cuenta sus derechos”¹³.

La propuesta de Amor por Bogotá: construcción de ciudadanía¹⁴

Teniendo al ciudadano como eje central de la convivencia, fin último de la cultura ciudadana, la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el Programa Amor por Bogotá, concibe a los bogotanos, no solo en su mera dimensión de ciudadanos sujetos de derechos y deberes, sino también en su dimensión humana que orienta y regula sus comportamientos y relaciones con los otros y el entorno, por medio de emociones. Amor por Bogotá entiende al ciudadano no solo como receptor de los beneficios de la convivencia pacífica y armoniosa, sino también un garante de ella.

Adicionalmente, busca, a través del desarrollo de las funciones y el cumplimiento de la misión del gobierno, se contribuya al desarrollo y fortalecimiento de al menos cuatro dimensiones de la ciudadanía de hoy en Bogotá, esenciales para mejorar la convivencia ciudadana:

11 Acuerdo 79 de 2003.

12 Secretaría de Gobierno Distrital. Código de Policía de Bogotá.

13 Mockus Sivickas Antanas. Código de Policía de Bogotá D.C. Imprenta Distrital. Bogotá. (2003), págs. 5 y 6.

14 Programa de Cultura Ciudadana del Gobierno de Samuel Moreno Rojas (2008- 2012), Bogotá Positiva, Para vivir mejor.

Ciudadano pacífico: Este debe poseer herramientas destinadas al cambio cultural en materia de convivencia pacífica, con las cuales pueda intervenir en los principales escenarios de conflicto que alteran la convivencia en la ciudad: las parejas, las familias, los escenarios comunitarios de convivencia entre pares.

Ciudadano corresponsable con su seguridad: Este ciudadano tiene interiorizados comportamientos, actitudes y valores que le permiten enfrentar los conflictos urbanos desde la prevención de las violencias intencionales y no intencionales. Adicionalmente, reconoce y respeta la diversidad.

Ciudadano activo: Este ciudadano realiza en su vida cotidiana acciones destinadas al cambio cultural para el fomento de capacidades, autonomía e identidad cultural. Adicionalmente es protagonista de la construcción de su proyecto de vida, en el ámbito individual y colectivo, y está empoderado de sus derechos y deberes.

Ciudadano cívico: Es aquel ciudadano que tiene interiorizado el cumplimiento de las reglas de convivencia y ha fortalecido el sentido de pertenencia con la ciudad y con el patrimonio colectivo.

Al abordar al ciudadano desde estas dimensiones, se pretende cambiar y/o estimular comportamientos que incidan de manera negativa o positiva, respectivamente, en la convivencia ciudadana. Estos cambios serán generados desde distintos enfoques, como por ejemplo el pedagógico, que indica el avance sobre principios pedagógicos en la ciudadanía. También las orientaciones sobre la psicología social, que reflexionan desde la suma de las experiencias de los ciudadanos hacia el comportamiento social. Lo anterior se puede apreciar, claramente, en cómo el cambio urbano incide en el comportamiento individual, y esto se amplía al comportamiento colectivo.

Bajo el enfoque de psicología social, Amor por Bogotá trabaja en la promoción de comportamientos que favorecen la convivencia y se basa en modelos de análisis de psicología que permiten la identificación de las variables que anteceden el comportamiento, facilitando su comprensión y el diseño de estrategias para su modificación.

El estudio del comportamiento se basa en las interacciones cotidianas de los ciudadanos, las cuales son interpretadas por estos de acuerdo con sus elementos cognoscitivos (creencias, valores, conocimiento de la norma, representaciones sociales, modelos de aprendizaje, entre otros) y que generan una serie de emociones (sentimientos) que los llevan a actuar de una manera particular. Es decir, el hecho en sí no es lo que determina los comportamientos sino la interpretación que hace el ser humano de una situación específica y las emociones que se generan en torno a esta.

Un ejemplo claro es el abstencionismo electoral. En la primera vuelta realizada para elegir al presidente de Colombia, el 30 de mayo de 2010, el 51% (14. 764.362) de los ciudadanos aptos para votar (29.983.279)¹⁵ no lo hizo. Parte de este comportamiento se puede explicar porque lo antecede una situación como es el hecho de haber votado en ocasiones anteriores por gobernantes que no lograron los objetivos propuestos. Frente a este acontecimiento, algunos de los ciudadanos abstencionistas piensan: “*ningún político cumple con lo que propone en campaña*”. Este pensamiento genera un sentimiento de frustración que los conlleva al abstencionismo.

15 Datos obtenidos de la Registraduría General de la Nación.

Teniendo en cuenta el ejemplo anterior, una vez se logran identificar las ideas y emociones que motivan el comportamiento, de acuerdo con líneas base (encuestas, estudios, etc.), se diseña una estrategia de comunicación pedagógica asertiva que permita transformar dichas ideas, a partir de un proceso de aprendizaje de la interpretación de las situaciones problemáticas para cambiar la reacción emocional. Con el aprendizaje de pensamientos más positivos y con mayor reflexividad se pueden ofrecer respuestas emocionales que facilitan la adopción de comportamientos propios de la cultura ciudadana.

La cultura ciudadana en Bogotá ha recorrido un camino con varias etapas, pero busca trascender el mero desarrollo de acciones demostrativas episódicas y casi todas de carácter reactivo frente a recurrentes problemáticas urbanas. En esta fase de desarrollo, la cultura ciudadana, a través del gobierno de la Bogotá Positiva, avanza hacia la consolidación de la política pública y la institucionalización de los mecanismos que permitan el pleno desarrollo de las innovaciones y el potencial que para la gestión pública y el gobierno urbano plantea, y el propósito de mejorar la convivencia ciudadana a través del fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia local y el desarrollo humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Amor por Bogotá. (2010). *Cultura ciudadana en Bogotá, nuevas perspectivas*. Bogotá, D.C.

Casas, P., González, P., et ál. Fundación Seguridad y Democracia. (2005). *Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y Realidad*. Bogotá, D.C.

Ceballos, M. A. & Martín, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. CEJA: Bogotá, D.C.

Dahl, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos: Madrid.

González, F. & Otero, S. (2006). *La presencia diferenciada del Estado, un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. Consultado en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-237.html>

UNFPA. (2007). *State of World Population*. Informe consultado en <http://www.unfpa.org/swp/>



¿CULTURA CIUDADANA Y LOS RETOS DEL GOBIERNO URBANO, O EL GOBIERNO URBANO Y LOS RETOS DE CULTURA CIUDADANA?¹

Paul Bromberg
Instituto de Estudios Urbanos y Escuela de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional de Colombia
Ex alcalde de Bogotá, 1997

A Luis Fernando Ramírez, por su espíritu, y por lo del saldo pedagógico

Introducción

Cultura ciudadana, un término relativamente nuevo en el campo de las políticas públicas, surgió para condensar una propuesta de gobierno en la campaña de Antanas Mockus en 1994 para la Alcaldía de Bogotá (Bromberg, Gomescásseres, 2009). Inicialmente referida al orden de la vida urbana en Bogotá, el rango de aplicación del término ha venido ampliándose y el concepto se usa indistintamente frente a retos de gobierno como fomentar la *cultura democrática* entendida como capacidad de relacionarnos con los demás, *orden público* entendido como el buen orden del espacio público en una ciudad, lucha contra el flagelo de la *delincuencia*, especialmente los *delitos de alto impacto*, y *formación de ciudadanía*. En este artículo examinamos en detalle el nacimiento y uso inicial del término, y describimos las relaciones de esa primera connotación con los otros campos de la acción de gobierno. La información empírica y la relación entre teoría e ideología se toman principalmente de los Estados Unidos, debido a la poca claridad en la información y conceptualización en nuestro medio².

¹ Versión revisada y complementada de la ponencia *El gobierno urbano y los retos que plantea la cultura ciudadana* pronunciada por el autor en el evento *I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano*, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, celebrado en noviembre de 2009.

² Hugo Acero fue consejero de seguridad y más tarde subsecretario de seguridad de Bogotá a lo largo de lo que puede denominarse (equivocadamente) “el período del cambio”, durante tres períodos de gobierno distrital (1995-2003). En un artículo (Acero, 2002)

El nacimiento de cultura ciudadana en una campaña electoral

Viniendo de investigar y enseñar sobre cambio cultural en la Universidad Nacional, Antanas Mockus se presenta en 1994 como candidato a la Alcaldía de Bogotá para el período 1995-1997, en un estilo renovador difícil de clasificar. Como actor político-electoral, se convirtió en el ejemplo de la antipolítica, pero no ha hecho en ningún momento de su ya prolongada vida política ninguna mención a esa connotación, a diferencia, por ejemplo, de actores políticos como Álvaro Uribe que se monta en el caballo de la lucha contra la “politiquería y la corrupción” para ocupar la presidencia durante ocho años empleando todas las prácticas tradicionales. También alejó a Mockus de la tradición una propuesta sobre los problemas de la urbe radicalmente distinta del discurso tradicional, bajo el nombre de cultura ciudadana.

En el programa de gobierno que registró el 26 de agosto de 1994, siguiendo disposiciones legales que se estaban estrenando en Colombia, afirmó en el capítulo de cultura ciudadana:

Cultura ciudadana

Fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y el reconocimiento de los deberes ciudadanos.

Mejorar la apropiación social de la ciudad.

Generar una conciencia individual y colectiva sobre los deberes y derechos que tenemos los ciudadanos por ser los propietarios de la ciudad, especialmente aquellos deberes y derechos que generan arraigo y acogida.

Generar propósitos comunes y propósitos individuales armónicos con el bien común.

Romper con los excesos de la cultura del atajo. Fomentar comportamientos individuales que conduzcan a la apropiación por parte de los ciudadanos de los objetivos de desarrollo.

Generar autorregulación ciudadana y regulación de la administración por parte del ciudadano.

Ampliar y compartir —poner más en común— los significados de las señales que regulan el comportamiento cotidiano de la ciudadanía y de la administración distrital.

Con eso se completa el capítulo de acciones bajo el título de *cultura ciudadana*. Unos puntos regados por allí se refieren a la convivencia:

...

Mejorar los índices de convivencia social, es decir, contener el crecimiento de la violación de los derechos individuales.

Apoyar la universalización del respeto a las normas jurídicas con un cambio en las normas culturales.

En otra sección de este corto documento que presentaba como programa de gobierno señaló algunas cosas relevantes para nuestra discusión:

presenta de manera separada los cambios en indicadores macro, como reducción en la tasa de homicidios, por un lado, y el conjunto de políticas por otro, pero no hace el esfuerzo de relacionar unos y otros, salvo en el caso del desarme bajo coacción. Trae a cuento brevemente la teoría del cristal roto para justificar un esfuerzo de “tolerancia cero”, pero en teoría no va más allá. Finalmente, en su afán de inscribirse en la corriente políticamente correcta que se regocija con la idea de continuidad, elude las diferencias ideológicas que soportan diferentes formas de acción. No es arriesgado afirmar que en Colombia hay poca investigación sistemática sobre el impacto de las diferentes acciones de política en materia de seguridad urbana. Incluso, desde el punto de vista ideológico hay bastante descuido, porque nuestro debate ideológico tiene un gran desorden, a diferencia del norteamericano, muy bien descrito por Krugman (2007).

II. Por qué estos compromisos

...

e. pueden ayudar a modificar los límites de lo culturalmente aceptado en muchos medios, lo que es especialmente importante dada la poca eficacia del sistema jurídico-policial;

f. pueden fortalecer la regulación cultural, creando un mínimo común denominador de comportamientos ciudadanos;

Bogotá había recuperado la gobernabilidad con los logros estructurales conseguidos por el alcalde saliente, Jaime Castro, pero este tipo de acciones de gobierno son reconocidos por los estudiosos, pero no por los ciudadanos-electores. Además, la ciudad vivía un período de prosperidad económica: crecimiento económico inusitado y una de las tasas de desempleo más bajas que se recuerden, posiblemente fruto de los primeros años de la apertura, a medias, del gobierno nacional de César Gaviria, y de condiciones internacionales favorables. Sin embargo, la prestación de todos los servicios a cargo del distrito continuaba siendo desastrosa: crisis en todos los servicios públicos domiciliarios, espacio público deteriorado y convertido en tierra de nadie, inseguridad ciudadana, pésimo servicio educativo público, y más (Bromberg, 2005). En este contexto de deterioro urbano Mockus vino con la cultura ciudadana, y propuso orden, orden urbano. Ciertamente, es posible que el deseo de renovación en la democracia colombiana hubiera permitido a Mockus alzarse con la misma victoria contundente que logró, pero la propuesta de cultura ciudadana, coherente con una nueva política, empató muy bien con un sentimiento que vivía la ciudad de rechazo al desorden generalizado.

Cultura ciudadana como actos de gobierno, 1995-1997

El concepto/término “cultura ciudadana” nació a la luz pública en esa campaña electoral y se fue desarrollando como proyecto de gobierno, con referencia a la vida urbana, a la ciudad³. Ciudadano era un habitante de ciudad, no el *citoyen* de la revolución francesa. Así lo tomé yo luego de mis primeras charlas con Antanas Mockus sobre el tema⁴, a finales de 1994 y comienzos de 1995. Los ciudadanos son criaturitas que viven en una ciudad, urbanitas. El Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* define cultura ciudadana:

“conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentimiento de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos...”

consiste en coordinar y desencadenar acciones que inciden sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan, [observación importante: no dice explícitamente “juzgan”] los entornos urbanos y cómo se relacionan entre ellos en tal entorno... Una frase final: “Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes”⁵.

3 Un trabajo extenso sobre los cambios en el concepto se encuentra en Bromberg y Gomesscáseres (2009).

4 El autor de este artículo fue director entre enero de 1995 y abril de 1997 del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, a cargo del cual quedó el programa de cultura ciudadana. Por eso la redacción de esta parte en primera persona. Ahora, la mayoría de las acciones de gobierno en el tema se diseñaron, promovieron y ejecutaron desde el Instituto, pero otras muy importantes, según parece más afines al talante del Alcalde Mayor en su cruzada contra la violencia, las emprendió Mockus desde el despacho del alcalde.

5 Cita del Plan de Desarrollo. Esta última frase trae a colación una fuente teórica que Mockus venía trabajando en los últimos años, el sociolingüista Basil Bernstein.

Esta fue la versión con la que, desde el Instituto Distrital de Cultura y Turismo se convirtió el programa en actos de gobierno, aunque desde la alcaldía se emprendieron otras acciones, éstas más directamente relacionadas con el campo que se consolidó como “seguridad y convivencia” (Bromberg, Gomeścásseres, 2009).

Veamos algunos de los textos producidos en la época para describir el programa:

“Acciones gubernamentales en los campos de trabajo del programa de cultura ciudadana ha habido quizás en todos los tiempos y en todas las ciudades. Nuestra ciudad ha tenido campañas en medios masivos para quererla, no ensuciarla, no contaminarla, descongestionarla, embellecerla, limpiarla, sembrarla...” (Bromberg, 1995).

Ahí termina la lista... para pasar a mirar dónde están las diferencias entre este gobierno y la forma tradicional de enfocar el tema. Son las siguientes, según ese mismo texto: (1) “La profundidad”: era el tema central del gobierno, no era una actividad incidental, sino **la** prioridad (más que **una** prioridad); (2) el papel que se atribuye a los contextos como reguladores; (3) la estrategia de autorregulación, entendida “como la capacidad de ejercer presión sin agresión para que los demás tengan en cuenta sus derechos”, (4) las formas de trabajo, en este caso destacando las acciones “lúdico-pedagógicas”. El documento señala en seguida un asunto muy relevante:

“Estas cuatro diferencias son consecuencia directa de la manera como en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo entendemos que se produce la reproducción cultural. En situaciones estables, el comportamiento de las personas está regulado fundamentalmente por el contexto, que puede ser físico... o humano (comportamiento visible de la mayoría). Las acciones del programa de cultura ciudadana se sustentan más que en la norma legal, en la manera como los contextos van siendo apropiados como significados. Incluso, cuando se acude a acciones de autoridad, es más importante la legitimidad de la autoridad, que es un factor cultural, que la represión misma. El contexto físico es objeto y significante. También el entorno humano. El entorno urbano cercano no es sólo gente que nos rodea y que con su ejemplo muestra un comportamiento generalizado. Puede ser también gente que observa, no con indiferencia, nuestros comportamientos en la medida en que ellos los afectan. (ibid).

En otro documento:

“Arrojar basura en los lugares públicos, no respetar los semáforos ni los cruces, no respetar las zonas destinadas para el paso de los peatones, construir en lugares prohibidos, arrojar escombros en la vía pública, subirse en o bajarse del bus en cualquier lugar de la calle, sobornar a funcionarios públicos o dejarse sobornar, parquear los carros particulares en los andenes de las calles, no atender amable ni rápidamente al público, hacer uso de la autoridad sólo de manera violenta y agresiva y no para resolver conflictos cotidianos o simplemente para ayudar y cooperar con la ciudadanía, dirimir de manera violenta y agresiva cualquier conflicto que experimentemos en la calle, invadir los andes con cuanta cosa esté a nuestro alcance, evadir el pago de impuestos, derrochar el agua... son algunos de los comportamientos que, sumados, generan permanentes tensiones entre los ciudadanos, afectan notablemente la vida en la ciudad y no permiten desarrollar acciones ciudadanas comunes para solucionar problemas sociales más complejos...” (Espinel, Bromberg, 1995).

Declaraciones al inicio del período que describen lo que realmente se hizo durante estos años. En lugar de “imaginar” ciudadanos buenos y malos —y lo tradicional en Bogotá era explicar el desorden como resultado de unos valores culturales de sus habitantes afines al desorden, lo que en la investigación se demostró

como falso— el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) reconocía la necesidad de entender los comportamientos colectivos tal como se daban para actuar sobre ellos. Es una posición sobre la relación entre el conocimiento y el discurso de las políticas públicas, es decir, el voluntarismo de Estado. Se fundó en el IDCT el *Observatorio de Cultura Urbana* (que sobrevive a la fecha, aunque con ires y venires) para fomentar la investigación de las ciencias sociales sobre la cultura urbana local, y se dotó al programa mismo de cultura ciudadana de un equipo de investigación para cada una de las acciones a emprender⁶.

Finalmente, para terminar esta referencia a documentos de la época que describen o explican cómo se entendió la cultura ciudadana, bajo qué perspectiva se diseñaron las acciones y qué se pretendía con ellas, es imprescindible mencionar el proyecto de reforma al Código de Policía de la ciudad. El Código es un instrumento jurídico que permite a la autoridad actuar sobre los comportamientos asociados a lo que se llama “orden público” (ver adelante). A lo largo de dos años, en *semilleros de convivencia* se discutieron con actores representativos en cada interacción urbana todos los comportamientos que este tipo de reglamentos pretenden controlar, y luego una comisión redactora multidisciplinaria (no solo abogados, como es lo tradicional) preparó un proyecto que además cambiaba de nombre: no se presentó como “Código de Policía” sino como *Carta de Civildad*. La versión que se presentó para aprobación del Concejo de Bogotá tenía el siguiente preámbulo (apartes)

“Cuando alguien nos quiere, la ciudad es bella. Cuando alguien nos ayuda, la ciudad es amable. Cuando alguien nos ofende, la ciudad es odiosa. La ciudad carga con nuestros afectos y desamores, y ningún acto nuestro, por anónimo que sea, deja de influir en el resto de quienes la habitan. Cada uno de nosotros la representa en cada uno de sus actos. Los seres desconocidos que llenan las calles, viajan en los buses, cruzan los parques y hacen filas con nosotros, son parte de nuestras vidas... Tengámoslos en cuenta a la hora de obrar para que algún día podamos volver a caminar sin miedo por las calles, mirar sin sospecha a quien se nos acerca y ser solidarios sin que nos paralice el temor a las consecuencias de haberle tendido la mano a un necesitado.

Podemos coexistir precariamente en una lucha cotidiana de todos contra todos, pero no es suficiente. Necesitamos que la civildad se convierta en un patrimonio común y compartido. Hay que construirla —pues ella no brota espontáneamente de la sola realidad de la ciudad— como una obra colectiva y duradera, enfrentando las dificultades de que en un espacio relativamente reducido viva una enorme cantidad de personas que van tendiendo relaciones extraordinariamente complejas, hombres y mujeres de todas las edades que son muy diversos por su ocupación, por creencias y hábitos, por valores e intereses, por necesidades y deseos.

Entre millones de personas desconocidas entre sí los encuentros tienden a ser fugaces, superficiales y fragmentarias y, a pesar de ello, es indispensable que todos compartamos unas reglas de juego comunes que permitan a cada uno sentir que la ciudad es suya y de todos. Las normas de esta Carta de Civildad están pensadas como contribuciones al esfuerzo colectivo por construir cultura ciudadana. Se refieren a asuntos que a veces parecen pequeños, pero que tienen gran significación para la vida misma de las personas...

...

... Si la ciudad somos todos, el cambio de cada uno irá cambiando el rostro de la ciudad visiblemente, y nos irá llevando con paciencia, con firmeza y con alegría, del tiempo de los desencuentros al tiempo de una ciudad cohesionada por los vínculos que surgen del respeto a los límites”.

6 No podía ser de otra manera en un gobierno de académicos: Mockus era matemático y filósofo, y en direcciones importantes había físicos, químicos, matemáticos, sociólogos, economistas, con más experiencia en la academia que en la política (justo es decirlo: muy poca experiencia de gobierno).

7 Este prefacio fue redactado por el escritor William Ospina, quien accedió a colaborar luego de una larga discusión en el despacho del alcalde sobre el alcance de estas normas, generalmente miradas con antipatía.

Repitiendo y precisando: lo que tuvo de novedoso el proyecto político es el énfasis en el tema, y el enfoque basado en la persuasión y la formación de convicciones, que rompían la tradición de descuido, casi desgobierno⁸. El cumplimiento cuasi universal de una buena cantidad de reglas formales y urbanas mejoraría la vida colectiva e individual de sus habitantes. Es decir, *cultura ciudadana* es un buen proyecto de *gobierno urbano*. Eso fue lo que caracterizó la candidatura de Antanas Mockus en el 94 y su gobierno. “Vamos a acercar ley, moral y cultura”... se repitió en la campaña, se incorporó al programa de gobierno, se hizo el Plan de Desarrollo con esa idea. No era un “ya que...”, ni un “antes de que se me olvide”.

Seguridad, convivencia, delincuencia... ¿y cultura ciudadana?

En el proyecto de Plan de Desarrollo presentado a la ciudadanía para el proceso de participación ciudadana contemplado en las normas colombianas dos meses después de iniciar su gobierno, Mockus incluyó algunas alusiones al problema de la seguridad:

Donde hay cultura ciudadana hay reglas de juego y límites respetados entre desconocidos. Hay reconocimiento de los deberes del ciudadano. Hay sentido de pertenencia a la ciudad y, por lo tanto, se respeta el patrimonio común y se adhiere al proyecto de mejorar la ciudad....

...

b. Seguridad. La falta de cultura ciudadana, junto con la violencia intrafamiliar y la pobreza de la comunicación en la familia y en la escuela, contribuyen probablemente más a la situación de inseguridad que las diferencias socioeconómicas.

Por otra parte, la baja capacidad para dirimir amigablemente conflictos, la debilidad del sentido del deber ciudadano y la limitada voluntad y capacidad de la comunidad para ejercer adecuadamente presión social, terminan expresándose en altos grados de intolerancia y violencia. En parte, la ineficacia de las labores de vigilancia y represión inmediata de las contravenciones y los delitos se debe a la falta de cooperación y respaldo ciudadano. La debilidad de la justicia también se debe en mucho al incumplimiento de los deberes ciudadanos y a la falta de apropiación cultural de las normas jurídicas.

...

D. Políticas frente a las necesidades más sentidas

...

En el caso de Santa Fe de Bogotá, las necesidades más sentidas son: seguridad, transporte y pobreza.

1. Seguridad y autorregulación ciudadana: Dar seguridad no es solamente poner más policías. El concepto de seguridad personal y de la comunidad involucra dimensiones de cultura ciudadana, de apropiación del espacio público, de calidad de vida...

Cultura ciudadana incluye la necesidad de lograr acatamiento a reglas de convivencia y de encontrar una normatividad social acorde con el necesario balance entre el progreso individual y el bien común.

El respeto y uso adecuado del espacio público y su reivindicación como bien colectivo contribuyen a desarrollar comportamientos que inducen la convivencia y generan actitudes colectivas que estimulan mejores relaciones entre los ciudadanos y entre ellos y la ciudad.

⁸ Varios años después, en el 2010, este talante de la personalidad de Mockus empataba con la desazón producida en el país por la demostración repetida de que un gobierno popular (el de Álvaro Uribe) había conseguido éxitos transgrediendo demasiadas reglas. Y se produjo *La marea verde*, que tiene algo de marea, pero al igual que en 1994 en el caso de Bogotá, muestra una sociedad deseosa de cumplir reglas, que fue lo que nosotros encontramos al momento de comenzar el programa de cultura ciudadana.

En parte como respuesta al Consejo Territorial de Planeación que consideraba que “la convivencia y la seguridad ciudadana” estaban insuficientemente tratadas en el proyecto de Plan, el gobierno distrital adicionó un megaproyecto, de siete contemplados, con ese nombre⁹. Luego de declaraciones públicas afirmando que el programa de *seguridad* del gobierno era *cultura ciudadana*, en el plan se agregaron las sumas que se invertirían en temas que, según el enfoque, podrían tener impacto sobre la seguridad, muchas de ellas tradicionales y recurrentes (para ilustrar el tamaño del abanico, dos ejemplos: “fomento al teatro” y “alumbrado público”), con las que prometía el gobierno nacional en un documento CONPES, el 2766 (DNP, 1995). A lo que resultó se le dio el nombre de *Megaproyecto de Seguridad Ciudadana*, descrito mediante un cortísimo párrafo en el artículo 39 del Plan:

Para lograr un entorno seguro, el Distrito coordinará sus esfuerzos en autorregulación ciudadana, uso adecuado del espacio público y protección y adecuada atención de amenazas naturales o antrópicas, con las labores de vigilancia y justicia que aporta la nación”.

Como se observa, el programa de gobierno presentado por Mockus al inscribir su candidatura y el proyecto de plan de desarrollo contenían menos de *seguridad*, como se la entiende tradicionalmente, que de *cultura ciudadana*. Aunque la cultura ciudadana mencionaba también el problema de la dificultad de resolver amigablemente desacuerdos, y a esta dificultad se le consideraba como antecedente de los actos individuales que sumados elevan los problemáticos indicadores de convivencia (por ejemplo, homicidios y lesiones personales), el énfasis estaba en el desorden de ciudad, en la debilidad del Estado como garante de la vida colectiva urbana, y la manera como esto incidía en la calidad de la vida. Pero no hubo una teoría (son soporte empírico serio) que señalara una clara relación entre el desorden urbano y el homicidio, cuya reducción se reclamó como el mayor logro en cultura ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997)¹⁰.

En América Latina esta reducción y la que se ha seguido dando hasta el año 2008 ha sido quizás el principal factor de popularidad de la cultura ciudadana aunque, como acabamos de señalar, no hay soporte empírico claro. En los EE.UU., la fuente de inspiración para políticas públicas de seguridad urbana y una importante fuente de información para contrastar teorías entre los científicos sociales ha sido la sorprendente, substancial e impredecible reducción en la tasa de criminalidad en Nueva York durante el período del alcalde republicano Rudolph Giuliani, con sus políticas de “tolerancia cero”¹¹. La trayectoria política, conceptual e ideológica de las hipótesis que señalan una eventual relación entre el desorden urbano y los indicadores de delincuencia/violencia se entiende mejor si nos remitimos a la historia de las políticas públicas norteamericanas en el área. Como veremos, las teorías sobre la etiología del crimen urbano, y las modalidades de acción desde el gobierno sobre las situaciones existentes, están estrechamente influidas por las ideologías políticas, y difícilmente se abstraen de ellas.

⁹ Los megaproyectos se definieron como “grandes iniciativas que trascienden el horizonte temporal de la presente administración, 2) por su dimensión o complejidad implican concertación con las autoridades de la Nación, con las de otros niveles territoriales o con el sector privado, y 3) tienen un pacto que puede ir más allá del territorio del Distrito Capital” (Artículo 4º, estructura del Plan).

¹⁰ Con excepción de dos acciones de gobierno, en las que sí hubo mediciones sistemáticas y se comprobó su eficacia: (1) la prohibición del porte de armas de fuego, con el correspondiente operativo policial para decomisar armas amparadas o no por permisos; (2) la reducción del consumo de alcohol por diferentes medidas. Pero este tipo de acciones son más bien tradicionales.

¹¹ Adoptado como criterio de gobierno en el campo de seguridad ciudadana en el gobierno del alcalde Enrique Peñalosa, 1998-2000 (Acero, 2002).

La relación entre ideologías políticas y análisis sobre los hechos en el tema de las causas del aumento del crimen urbano es particularmente difícil en los Estados Unidos, porque el aumento de la criminalidad se dio simultáneamente con la fuerte ola de activismo estatal que comenzó en Estados Unidos en los sesentas ¹²

El sustancial aumento de la violencia y la delincuencia urbanas en los Estados Unidos en los sesentas (Krugman, 2007; Harris, 1989) se convierten en el caballo de batalla del embate ideológico conservador contra las políticas anti-segregacionistas de la promoción de los derechos civiles, la “permisividad liberal” y la inversión estatal con miras a conseguir el fin socialmente deseable de combatir la pobreza (*war on poverty* de Lyndon B. Johnson), propio del ala liberal del Partido Demócrata. El homicidio aumentaba en Nueva York en magnitudes inesperadas, llegando a duplicarse en un año, al punto de que apenas si la prensa los reportaba, porque había dejado de convertirse en noticia (Burns et ál., 2005). Esto coincidía con las tensiones producidas por el programa de des-segregación de las escuelas públicas, que acelerarían la huida de los blancos a la periferia de las ciudades, y con los disturbios raciales que proliferaron como una epidemia en varias ciudades durante la segunda mitad de la década de los sesentas. Y todo el proceso coincidía con el reconocimiento que hacía la sociedad blanca de los siglos de injusticia contra la población negra:

“Ha transcurrido un siglo... desde que se prometió la emancipación, y todavía el Negro no es igual. Un siglo desde el día de la promesa, y la promesa no se ha cumplido. Ha llegado el momento de hacer justicia”. L. B. Johnson, marzo 1965 (citado en Krugman, *óp. cit.*) ¹³.

En Nueva York:

“Los problemas sociales de la ciudad aparecían agravándose año tras año, a medida que las tasas de criminalidad aumentaron dramáticamente, el consumo de drogas ilegales crecía, las señales de desorden, desde los grafitis hasta el vandalismo se multiplicaban en todas partes. La ciudad que vivía de la asistencia social (*welfare population*): de tan sólo un 4% al comenzar la década, sería el 14% al fin de la misma” (Burns, *óp. cit.*).

Aparecieron las encuestas de victimización y percepción de la inseguridad, encontrándose en estas últimas que sectores poblacionales como las mujeres mayores, sobre las cuales materialmente no se cometían delitos, mostraban altos índices de temor, lo que lleva a unos a investigar con rigor el desorden, más que el crimen, y la relación entre los dos (Taylor, 2004), y a los conservadores a explotar políticamente los temores (Krugman, *óp. cit.*).

Estaban planteados entonces todos los ingredientes para el debate ideológico que llevaría a los Estados Unidos desde la “*war on poverty*” de Lyndon B. Johnson a la “*war on drugs*”, la “*war on communism*” y la “*war on terrorism*” de Reagan, los Bush, y además, para capturar la producción académica según sesgos políticos o para investigar partiendo de ellos. El malestar social dio origen al *movimiento neoconservador* cuya historia narra Fukuyama (neoconservador) en *América en la encrucijada* (2007). Su núcleo intelectual proviene del City College of New York (CCNY), e incluye académicos que tienen un pasado trotskista y sufren el trauma ideológico del estalinismo y la guerra fría. Los une un apellido común que Fukuyama denomina *anticomunismo liberal*. Según el mismo Fukuyama, el hilo conductor más duradero del movimiento es la oposición a la “ingeniería social utópica” (...): “el peligro de las buenas ideas llevadas a sus extremos...”. En 1965 Irving Krystol y

Daniel Bell fundan la revista *The Public Interest*, justo al comienzo de esta ola de activismo estatal, un proyecto intelectual que al cabo de unos años terminó recibiendo contribución exclusivamente de neoconservadores. James Q. Wilson, quien se convertiría en uno de los expertos más reputados en el campo de políticas contra el crimen, se vinculó a ella casi desde su inicio:

“Johnson trataba de crear una nueva era política poniendo al gobierno a hacer cosas que ni siquiera Franklin D. Roosevelt habría respaldado... Yo encabecé una fuerza de tarea sobre la criminalidad... de la cual salieron muy pocas recomendaciones útiles. A pesar de que las tasas de criminalidad aumentaban nadie sabía cómo detenerlas. Asumimos... que la política correcta sería eliminar las “causas-raíz” del crimen, pero los académicos no estaban de acuerdo en cuáles de las muchas posibles eran, y cuando estaban de acuerdo señalaban asuntos como la existencia de abusos dentro de las familias, en lo que un gobierno democrático puede hacer muy poco.

...

El punto de vista según el cual sabemos menos de lo que creíamos acerca de cómo cambiar la condición humana terminó llamándose neoconservatismo, término que no me gustaba porque no éramos conservadores... Mejor habría sido señalarnos como políticamente escépticos... Coincidíamos en emplear las ciencias sociales con el fin de analizar si una política podía tener éxito a costos razonables... (Wilson, 2009; traducción del autor).

Según Wilson, los estudios adelantados por los científicos sociales que colaboraban con la revista *The Public Interest* miraban lo que estaba ocurriendo, en lugar de imaginar lo que debería ser, y por esa razón eran llamados *conservadores*.

La historia es distinta, según la cuenta Fukuyama o Krugman, que es liberal. Krugman (*óp. cit.*) reconoce a medias la calidad científica de los argumentos de los intelectuales neoconservadores, yendo de sí a no: los argumentos de Friedman “bordean la deshonestidad intelectual”, dice. Los fundadores de *The Public Interest* se rebelaban “con alguna justicia” contra la ingeniería social de Johnson, pero luego se interesaron en los fines del partido político que se inspiró en ellos: los republicanos.

Según Krugman, los republicanos aprendieron a usar la inseguridad urbana para ganar elecciones. Cita a Richard Nixon en octubre de 1967:

“Hace tres años... esta Nación parecía completar su década de mayor progreso racial... [en cambio, ahora sufrimos]... los síntomas más virulentos de otro desorden nacional: el declive del respecto hacia las autoridades y la ley... El crimen y el desorden de la vida americana de hoy en día vienen en mayor medida de dos cambios fundamentales que han ocurrido en las actitudes de muchos americanos. Primero, la permisividad hacia la violación de la ley y el orden público... Segundo, la indulgencia con el crimen sustentada en la simpatía hacia unos criminales de hoy en día que en el pasado sufrieron injusticias” (citado en Krugman, *óp. cit.*).

Lo que tiene de especial el caso de los Estados Unidos es que, de Reagan en adelante, los temores frente a la inseguridad en las ciudades se sumaron al combate contra el Estado benefactor.

Marvin Harris en 1981 da una mirada antropológica a la crisis que sienten los norteamericanos a partir de los sesentas (Harris, 2000[1981]), y se destaca por su crudeza, en particular en el capítulo sobre el crimen y la sensación de inseguridad (Cap. 7: *¿Por qué hay pánico en las calles?*). Le preocupa la científicidad que queda en los análisis si se publica bajo la obligación de usar un lenguaje políticamente correcto que no llama las cosas por su nombre:

¹² En buena parte esta ola da origen a la versión estadounidense de la subdisciplina de *análisis de las políticas públicas*.

¹³ Reconocimiento cuyos peligros había advertido Tocqueville (1996) y luego reforzó en la época Daniel Bell (1976).

“Los sociólogos y criminólogos liberales dedican un esfuerzo considerable a tratar de refutar o minimizar la relación entre raza y delincuencia. Para no avivar las llamas del fanatismo racial, algunos periódicos y agencias de noticias han omitido toda mención a la identidad racial de un delincuente en sus informaciones... [E]stos esfuerzos son bien intencionados pero contraproducentes. Minimizar la participación de los negros (o hispanos) en el delito violento contribuye a enmascarar el verdadero precio que Norteamérica está pagando por el racismo, el desempleo crónico y el deterioro de los barrios céntricos de sus ciudades” (146).

Unos años después de publicado este texto, en 1985, la Fundación Ford creó el proyecto *Social Welfare and the American Future*, una de cuyas componentes era un panel de expertos, entre los que se encontraba Albert O. Hirschman, para discutir la validez de la idea misma de estado de bienestar y las políticas para alcanzarlo, en particular, las implementadas en los Estados Unidos. El reporte ejecutivo de ese panel, no hace ninguna alusión directa a la comunidad negra, ni siquiera bajo alguno de sus eufemismos. El máximo de franqueza al que llega es el de “minorías”. Muy de cuando en vez mencionan la discriminación (Ford Foundation, 1989).

Al compararlo con el crudo análisis de Harris parece que éste tiene razón en pedir que se abandone la mojigatería en el lenguaje. Tomemos algunos apartes que dejan ver su línea argumental:

El hecho de que los delitos violentos sean más frecuentes en los Estados Unidos que en países como Japón y Gran Bretaña pone en entredicho varias teorías populares sobre la delincuencia en este país. La primera afirma que la violencia delictiva es simplemente una manifestación inevitable del modo de producción capitalista. Esta teoría no tiene en cuenta el índice particularmente bajo de delincuencia de Japón y Gran Bretaña (por no mencionar Holanda y Suiza...), que también son países capitalistas. La segunda teoría sostiene que el delito violento en los EE.UU. es, sencillamente, consecuencia de la urbanización... [pero] tanto GB como Japón están altamente urbanizados. En 1979 hubo 279 veces más robos... y 12 veces más asesinatos en NY que en Tokio...

...
[¿Por qué?] La respuesta estriba en el hecho de que Norteamérica ha desarrollado una particular subclase racial, compuesta de millones de negros e hispanos pobres que viven en guetos urbanos. Las condiciones de los guetos del centro de la ciudad brindan tanto el motivo como la oportunidad para una conducta delictiva violenta, y el crecimiento de estos guetos coincide con el aumento de los índices de delincuencia urbana” (Harris, *op.cit.*).

¿Es Harris racista? Por supuesto que no: las cifras, dice Harris, no se deben a la raza. Reflejan un hecho cultural con enormes consecuencias sociales: la discriminación racial, sobre un grupo específico de manera grave: los negros.

La tensión entre la ciencia y la política siempre ha existido pero, como se muestra aquí, ha sido particularmente *identente* en un país como los Estados Unidos, que tiene un amplio desarrollo científico, una tradición de elaborar estudios empíricos para diseñar y evaluar políticas públicas y una polémica ideológica relativamente clara¹⁴. Un ejemplo que no podemos pasar por alto, por lo dramático y por su relación con el tema mismo, es el del informe Coleman *Igualdad de Oportunidades Educativas*. El estudio fue elaborado en el marco de la ley de derechos civiles (1964) y dirigido por el sociólogo (liberal) James S. Coleman. La base de datos incluía 600.000 maestros y profesores en todo el país. La conclusión más publicitada fue la siguiente: los niños negros obtendrían mejores resultados si constituían una minoría en escuelas con mayorías de niños blancos. Los factores tradicionales (la calidad de la construcción escolar, el presupuesto, los programas curriculares) tenían muy poco impacto. Esa conclusión, en un momento de activismo estatal, llevó a la creación de una nueva manera de distribuir los niños en las escuelas públicas. La forma tradicional de distribuirlos

14 Para el caso, la polémica entre los liberales y los neoconservadores.

era a partir del distrito escolar ligado al vecindario, lo que producía escuelas segregadas. Se distribuyó de otra manera, para llevar niños negros a escuelas blancas, a través de buses (el proyecto se conoció como *bus schooling*). En el año 1975 Coleman volvió a estudiar las escuelas y concluyó que la medida había sido contraproducente, porque lo que había ocurrido es lo que ahora se conoce en la literatura sociológica como *white flight*: los blancos abandonaron las escuelas y se fueron a vivir a los suburbios, produciendo dos efectos urbanos lamentables: el empobrecimiento y deterioro de los antiguos centros de las ciudades, en donde se concentró la pobreza y la desesperanza, y la dispersión urbana (*urban sprawl*). La comunidad académica se alborotó contra Coleman, y le pidió que rectificara su posición. Ante su negativa de rechazar sus propios resultados, algunos académicos prestigiosos solicitaron su expulsión de la *American Sociological Association*, lo que a la postre no ocurrió¹⁵.

Luego de participar en el panel de expertos de la Fundación Ford, Hirschman, liberal por autoadscripción, publicó un libro que esperaba podría contribuir a superar “la sistemática falta de comunicación entre grupos de ciudadanos, como liberales y conservadores, progresistas y reaccionarios” (Hirschman, 2001)¹⁶. Inicialmente pretendió describir una taxonomía de las “simplezas de la retórica reaccionaria” en los rechazos de la derecha a las tres grandes transformaciones políticas de los últimos siglos, según T. Marshall (1992 [1950]): la universalización de los derechos civiles (Revolución Francesa), la universalización del voto, y los derechos sociales del siglo XX, representados en el Estado de bienestar, que precisamente estaba en cuestión en el panel. Pero encontró también, “en cierto modo a sorpresa mía” (palabras de Hirschman) la simpleza de la retórica progresista, según la cual todo es posible (y otras simplezas).

En parte por el descubrimiento de esta simetría, el libro fracasa en contribuir al diálogo de los que no quieren conversar. “Las tesis reaccionarias se degradan... Se tornan, junto con sus contrapartidas progresistas, en simples afirmaciones extremas de una serie de debates imaginarios muy polarizados”. Cita a Flaubert, quien pronunció una sentencia frente a un dilema: ambas retóricas son “dos impertinencias iguales”.

Los análisis y las políticas públicas frente al tema del crimen urbano, se entienden mejor con este telón de fondo. Pasemos entonces directamente a mirarlos, y al final veremos dónde se situaría la *cultura ciudadana*.

James Q. Wilson, científico social ligado ideológicamente a los neoconservadores¹⁷, sugirió en 1975 que la gente sentía más temor del desorden que del crimen (Taylor, *op. cit.*). Junto con Kelling publicaron en 1982 un artículo en una revista dirigida al público amplio que se volvió seminal en el tema de la relación entre temor, delito, desorden urbano y orden público (Wilson, Kelling, 1982).

El artículo condensa e interpreta los resultados de una evaluación elaborada por Kelling cinco años después de implantada una innovación en la acción policial: 28 ciudades del estado de Nueva Jersey en EE.UU. bajaron a los policías de sus automóviles para que recorrieran a pie los barrios e interactuaran permanentemente con los vecinos. La evaluación mostró que el crimen no había disminuido, pero la sensación de temor sí.

15 Tomado de: John Hopkins Magazine, Abril 2000 (<http://www.jhu.edu/~jhumag/0400web/18.html>).

16 Hirschman pretende no darle una connotación negativa al término “reaccionario”. Se refiere a aquello que se oponen al cambio, pero en realidad se refiere a los que se oponen a proyectos igualitarios incluso a los no radicales.

17 Formulo la pregunta para que no se pase por alto la línea argumental: ¿el hecho de ser neoconservador lo descalifica? ¿Se pierde algo del juicio que nos merecerán sus argumentos, el manejo de sus datos y las conclusiones que dice obtener de ellos, tanto sobre las relaciones causales como sobre las políticas públicas sugeridas, si se pasa por alto su temperamento conservador?

Kelling acompañó durante un buen tiempo las rondas de los policías. Estos comenzaron a actuar, de común acuerdo con los buenos vecinos (“*decent folks*”). Los autores advirtieron la importancia que tenía la acción de la policía no tanto contra los delitos, como contra los comportamientos en los límites entre el delito y las *incivilities*, que traduzco como *mala educación*. “Lo que los policías hicieron... fue aumentar... el nivel de orden público (subrayas más) del barrio” (W&K, *óp. cit.*). Por ejemplo, quienes tomaban licor en el espacio público no podían acostarse en las bancas; tampoco se les permitía tomar licor en cualquier lugar del espacio público; la policía preguntaba “qué hacían por allí” a personas de las que sospechaba que simplemente vagaban, y les solicitaba retirarse, aunque no estuvieren infringiendo ninguna norma. Los autores concluyeron que el “orden público” importaba a los habitantes del barrio. El vandalismo ocurre cuando se pierde el sentido de lo común en el vecindario/barrio, y entonces cunde la idea de que a nadie le importa. Y se establece, dicen los autores, un comportamiento recurrente: la apariencia de abandono lleva a la gente a abandonar, el abandono aumenta y con él la apariencia de abandono crece y así se repite el ciclo de deterioro. Los criminales encuentran que ese es un sitio privilegiado para sus actos.

Los autores proponen un cambio de enfoque en la acción policial. En últimas, la respuesta al crimen es una respuesta a los hechos individuales denunciados. En cambio, el “orden público” pertenece a todos los vecinos. Además, se encuentra una solución al problema encontrado por Wilson en 1964. En palabras de Fukuyama (*óp. cit.*) Wilson sugiere que:

“[es] una insensatez creer que la política social [pueda] llegar a las supuestas causas originarias de la delincuencia, como la pobreza y el racismo... [Una política de lucha contra el crimen sensata [tiene] que pasar por mitigar los síntomas a corto plazo]”.

Los hallazgos mostraban que el delito no disminuía con la forma de acción policial escogida, lo que no constituye un argumento contra el modelo de relación entre delito y desorden que sostienen los autores, y que, según ellos, es sabiduría popular: los asaltantes, profesionales u oportunistas, creen que reducen sus opciones de ser detenidos si operan en calles donde las víctimas potenciales ya están intimidadas por las condiciones de desorden prevaletentes. La fórmula la presentaron unos años después Kelling y Coles (1996), como *prevención* frente a *reacción*:

“controle los comportamiento que conducen al desorden en los espacios públicos y tendrá una significativa disminución en los crímenes”.

Estos dos autores reclamaban como prueba madre la reducción de un 75% de los delitos más ofensivos en el metro de Nueva York cuando, durante el primer período del alcalde Giuliani, el Jefe de Policía William Bratton implementó a fondo esta estrategia, conocida como *tolerancia cero*. A diferencia del caso de la policía fuera del carro de unos años atrás, en este caso la policía era más contundente: detenía e interrogaba a las personas que incurrían en vagancia, vandalismo, mendicidad y otros comportamientos menores contra el orden público. Un porcentaje importante de ellos tenía orden de captura por delitos graves¹⁸.

¹⁸ La reducción de los índices de criminalidad en Nueva York fue inusitada y contundente. Sin embargo, el crimen disminuyó de la misma manera en otras ciudades que no habían implementado este tipo de acciones. Algunos autores (Levitt, Dubner, 2006; Krugman, *op cit*) atribuyen la abrupta disminución a razones demográficas.

Prevenir la prevención

Las acciones policivas que se sugieren a partir del modelo que establece esta relación directa entre desorden y delincuencia tienen importantes riesgos morales:

(1) Las estrategias implican dar una amplia libertad al policía que está en la calle para juzgar a quienes debe interrumpir en el uso del espacio público. Se abre un espacio para el abuso policial, o para denunciar todo como abuso policial.

(2) Los policías tienen que hacer un balance delicado en sus juicios: ¿qué comportamiento es considerado “anormal”? ¿Cuándo lo anormal, lo distinto, se vuelve delito, y qué justifica la coacción sobre esos comportamientos? Recordemos el complicado *decent folks* del artículo seminal de Wilson y Kelling.

(3) La “sabiduría popular” a la que aluden W&K usualmente es fruto de prejuicios. Sennet (2009) advierte sobre la opción de que la sensación de miedo está delatando una proyección sobre el entorno por parte de personas que tienen sesgo previo; es decir, el miedo no se deduce de las condiciones del entorno, sino se crea mentalmente. En ese mismo trabajo Sennet sugiere a los urbanistas, recordando a Jacobs (1961, 1975 [1969]), no pensar como jefes de policía.

(4) Al detener a personas que cometen pequeñas faltas para interrogarlas y auscultar antecedentes penales se está resolviendo de manera complicada un problema que había sido *valientemente* tratado por Kelling, al sugerir que el énfasis que el aparato de justicia había producido sobre los procedimientos producía más daño que bien al bienestar colectivo...

Para gobernantes con talantes menos autoritarios se vuelve un imperativo ético preguntarse si la estrategia propuesta se deduce directamente de los resultados de los estudios. Aun si aceptamos que la reducción del crimen en NY se debió no a factores demográficos sino a la acción policial, el éxito no estuvo en “el orden en sí mismo”, y posiblemente tampoco en que a mayor orden menor sensación de temor y por consiguiente los espacios públicos son más vigilados, sino a una acción represiva de la policía. Es una forma de perseguir el crimen. Llamarlo “prevención”, parece un eufemismo. En el año 2001 el Estado de Nueva York gastaba más dinero en prisiones que en colleges (Schneir et ál., 2001). Para un liberal es lícito preguntarse si es posible *prevenir* este tipo de acciones preventivas.

La relación entre desorden y delincuentes/delincuencia venía siendo estudiada desde algunos años atrás, destacándose la *Red de investigación sobre desarrollo humano en los barrios de Chicago*, quienes adelantaban un gigantesco estudio longitudinal para entender cómo las comunidades barriales determinan (o no) el desarrollo social de las personas (Sampson, Raudenbush, 2001). El estudio permitía indagar cómo evolucionaban las líneas de conducta entre la delincuencia juvenil, el crimen adulto, el abuso de sustancias psicoactivas y la violencia¹⁹.

¹⁹ Research Network on Human Development in Chicago Neighborhoods. John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. <http://www.macfound.org/site/c.1kLXJ8MQKrH/b.1038727/apps/s/content.asp?ct=1371327>.

Sampson (1999) —un experto particularmente reconocido en el tema (Wiles, 2009)— distingue el desorden social (comportamiento entre desconocidos considerado amenazante, como lenguaje hostil en la calle proveniente de desconocidos, prostitución callejera, intoxicación en el espacio público, y grupos ruidosos de jóvenes, especialmente varones) del desorden físico (manifestaciones de deterioro en el espacio público: grafitis, carros abandonados, ventanas rotas, basura en las calles). Con estas definiciones se hizo un gigantesco operativo de campo: primero se agruparon los distritos censales de Chicago en 343 aglomeraciones de barrio, y se filmaron 23.000 costados de manzana para medir desorden físico. Se aplicó una encuesta a más de 8.000 personas y se hicieron 2.800 entrevistas a líderes, empresarios, funcionarios y otros (Sampson, 2003).

Reconocen Sampson y Raudenbush en su informe la importancia del desorden físico y social en la criminalidad y el miedo, y todo lo que implica el hecho de que ese desorden es visible (a diferencia del crimen, que está en las estadísticas). Pero cuestionan la idea de que “el desorden [sea] causa esencial en la trayectoria hacia el crimen”. Concluyen que aunque los dos fenómenos están evidentemente relacionados, el primero no produce directamente lo segundo. Ambos provienen de características estructurales propias de barrios específicos, especialmente, pobreza concentrada (la pobreza incluye, además de bajos ingresos: alto desempleo, alta tasa de dependencia de una parte de la población de otra) y falta de recursos sociales. Pero encontró un factor que se constituyó en el predictor más importante de una relación positiva entre desorden y delincuencia: la *eficacia colectiva*, la cual midieron al combinar (1) el “control social informal” para contener el desorden y el crimen y (2) cuánta cohesión tenía el barrio. Se preguntó, entre otras, acerca de si los vecinos tomarían alguna iniciativa en caso de ver comportamientos inaceptables de los niños en el espacio público y si los vecinos estaban dispuestos a ayudarse entre sí.

En efecto, Sampson y sus colaboradores encontraron que en los barrios en donde la *eficacia colectiva* era fuerte, los niveles de desorden y delito eran correspondientemente bajos, dependencia que se mantuvo al controlar por características sociodemográficas y el uso del suelo (si era mixto o exclusivamente residencial). En cambio, una vez que se controlaban ciertos factores socioeconómicos estructurales, como la pobreza y la eficacia colectiva, la relación entre desorden y el crimen se desvanecía. En particular, no se encontró ninguna relación entre desorden y homicidios. En conclusión, la dependencia causal sería del siguiente tipo:

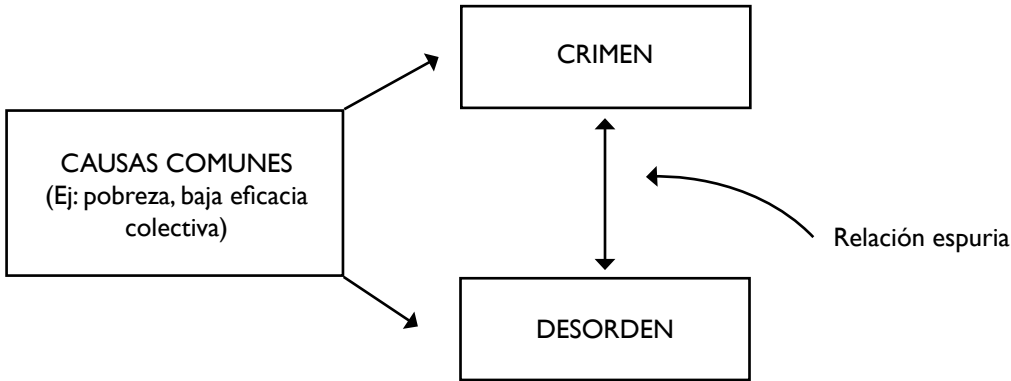


Figura 1: Causas comunes entre crimen y desorden.
Fuente: (Sampson, 2003).

De las precisiones de Sampson emergen otras formas de acción, aunque su eficacia y eficiencia quedan por analizarse para cada caso, que podrían ser atractivas para gobernantes con menos deseos de llenar cárceles: ¿qué política pública puede aumentar eficazmente la eficacia colectiva?

¿Es Sampson liberal o conservador (a partir del estudio), o es simplemente un científico social? Los neoconservadores argumentan que ellos respetan los hechos; fundamentados en ellos pueden anticipar y/o verificar los resultados inesperados de la ingeniería social. Se auto-calificarían como *objetivos*. El mismo Krugman tiene que reconocer que las buenas intenciones del proyecto de *Gran Sociedad* de Johnson no bastaban. Hirschman en esencia advierte que los argumentos de la retórica intransigente reaccionaria (el “no se puede”, o “quedaríamos peor”) son inaceptables cuando solamente se formulan en frases generales adaptables a cualquier caso. Pero es cierto que “han existido... situaciones en que la acción social deliberada emprendida con buenas intenciones ha tenido efectos perversos”, etc. El hecho de que Hirschman se haya topado con una retórica liberal intransigente permite pensar en la siguiente combinación de opciones:

	Actuar pensando en las cosas como son...	Actuar pensando en las cosas como se desean...
Teorías que sustentan la necesidad de un tratamieto autoritario		
Teorías que sustentan la posibilidad de un tratamiento por las buenas		

Tabla 1. Elaboración propia

Quienes sugieren políticas distributivas y por las buenas, tienen menos retos. Al fin y al cabo, son “buenos”. Hirschman lo dice así: “La mayoría de los progresistas han sido pródigos en indignación moral y parcos en ironía. Han quedado empantanados en la seriedad”. No necesitan inteligencia, porque en lugar tienen bondad. Thomas H. Marshall (1992), en su célebre conferencia *Ciudadanía y clase social*, cita al economista Alfred Marshall, quien dijo haber estudiado las ideas sociales con grandes esperanzas y mayor desilusión y, según T.H., los describió como “[un] noble grupo de entusiastas poco formados que atribuye a todos los hombres una capacidad ilimitada para las virtudes altruistas que solo ellos conservan en sus corazones”. Tocqueville (1991), reaccionario en la clasificación de Hirschman pero connotado protosociólogo, tiene frases ásperas contra los bien intencionados:

“Cuando estudia uno la historia de nuestra revolución se da cuenta que fue llevada a cabo con el mismo espíritu que hizo escribir tantos libros abstractos acerca del gobierno. La misma atracción hacia las teorías generales, los sistemas completos de legislación y la exacta simetría de las leyes; el mismo desprecio por los hechos existentes; la misma confianza en la teoría; el mismo gusto por lo original, lo ingenioso y lo nuevo en las instituciones; las mismas ganas de rehacer a la vez la constitución entera según las reglas de la lógica y de acuerdo con un plan único... ¡Aterrador espectáculo!”.

No lo menciona Tocqueville, pero algún intransigente reaccionario, en uso de su retórica, recordará que Robespierre seguramente imaginó todas las acciones que condujeron al régimen del terror a partir de los delirios que le produjo su autor de cabecera, el de los únicos libros que leía: Rousseau.

Los reaccionarios a su vez tienen algo a su favor: las profecías auto-cumplidas del “no se puede”, las que se cumplen simplemente no haciendo u obstaculizando. Los reaccionarios tienen poderes importantes además del poder político, y pueden organizarse para impedir cambios, y así demostrar que no se podía.

En todo caso, ni el cuidado por la teoría contundente ni la aproximación empírica son patrimonio de los conservadores; tampoco los argumentos rudimentarios basados en la divina providencia —secular o sagrada— son patrimonio de los buenos corazones distributivos.

Los liberales no son partidarios de las políticas públicas autoritarias en seguridad²⁰, y prefieren prevenir las políticas preventivas tipo Bratton-Giuliani. *Cultura ciudadana*, frente al delito, clasificaría desde la perspectiva norteamericana como una propuesta liberal, que corresponde a la última fila en la matriz, fincando sus esperanzas en actuar sobre las condiciones que generan disposición individual a la violencia —violencia intrafamiliar concebida como prevención hacia un futuro relativamente lejano, por ejemplo— desasosiego escolar, bajo capital social, o sobre las condiciones que facilitan la comisión de delitos, el homicidio en particular, como el consumo excesivo de alcohol y la posesión de armas de fuego, o sobre grupos “vulnerables”, como dice el eufemismo, como jóvenes en situaciones de conflicto.

Ahora, ¿en qué columna pondríamos estas modalidades de acción contra el delito? La mayoría son ricas en buenos deseos, pero frágiles en las previsiones acerca de su impacto, como cuando se atribuye al conjunto de ellas la continua reducción de homicidios a partir de 1993. Frente al homicidio, las únicas acciones más o menos estudiadas respecto de su impacto fueron el embate contra el exceso de consumo de alcohol y la suspensión del porte de armas. Las tasas de denuncia de atracos disminuyó entre 1998 y 2000, posible y paradójicamente porque la crisis económica redujo la actividad nocturna, entre semana y en los fines de semana, pero esto no está demostrado, y posiblemente ni siquiera estudiado.

Con miras a entender el impacto de *cultura ciudadana*, esta ausencia de estudios es un punto negativo. Hay muy poco para generalizar como política pública. Sin embargo, cada una de las acciones tiene valor por ella misma, aunque no produzca resultados medibles frente al delito.

Orden público, cultura ciudadana y ciudadanía

“Orden público” tiene una definición jurídica en los códigos tradicionales de policía:

“el fin principal de la policía es el de mantener y garantizar el orden público interno, previniendo y controlando las perturbaciones que atenten contra la seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y ornato públicos²¹.

Es decir, el “buen orden urbano”. El orden acogido en una ciudad es la expresión evidente de la solidaridad de la comunidad urbana, y el desorden sería la expresión de lo contrario:

“Las ciudades hacen a los hombres, y los hacen para bien o para mal. Un joven criado en Viena o en Berna aprende desde su infancia a respetar las reglas, a cuidar los bienes públicos como propios. Sus coetáneos en Asunción o en La Paz (o en Bogotá o en Quito, agregó yo) tendrán un comportamiento diferente. Sus ciudades no le invitan a cuidar el ornato colectivo. La lección que aprende es la contraria: el bien común no existe” (Montaner, 2003).

20 Krugman cuenta un chiste popular en los sesentas: un conservador es un liberal al que han atracado.

21 Fragmento del artículo segundo del Código de Policía de Bogotá aprobado en 1989, hoy derogado. <http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/docs-acuerdo18del989.pdf>.

Entonces, alrededor de *cultura ciudadana* se han venido asociando cuatro temas, relacionados entre sí pero no idénticos, que resumimos en forma de consignas, así:

- Frente al desorden urbano, ¡cultura ciudadana!
- Frente a la violencia, ¡cultura ciudadana!²²
- Frente al delito, ¡cultura ciudadana!

Es usual escuchar que el *déficit de ciudadanía* está en la insuficiencia de espacios de participación en la relación de los ciudadanos con el aparato de estado, enfoque que supone que el Estado es ajeno a la sociedad. El énfasis de *cultura ciudadana* era otro:

- Para re-construir nuestras relaciones como Estado, ¡cultura ciudadana!

El orden público urbano refleja la relevancia que la sociedad urbana le confiere al bien común, y cómo concibe ese bien común. Lo que no es de ninguna manera evidente es si ordenando la vida en la ciudad, a través de actos de autoridad, de esfuerzos de convicción, o de acuerdos colectivos con más o menos participación ciudadana y más o menos orientados por el aparato de estado y luego puestos bajo su custodia, el orden logrado aumenta la disposición a aceptar las restricciones y deberes que impone la solidaridad en niveles territoriales superiores, como “la Nación”.

¿Cómo se verifica la idea de que el orden/desorden urbano está asociado con el reconocimiento y respeto por el bien común (o sea, ciudadanía/no ciudadanía)? Se puede pensar que no requiere verificación, pero eso no es cierto, porque el bien común propio del orden urbano no es más que un subconjunto del bien común de una sociedad constituida como Estado. Montaner sugiere que hay una correspondencia, pero no sugiere nada sobre cómo se construye o produce ni lo uno ni lo otro.

En el análisis de la encuesta de culturas del año 2007 Bromberg *et ál.* (2008) aplicaron la siguiente aproximación para atender esa cuestión: se agruparon las preguntas de la encuesta que tenían el propósito de medir actitudes frente a lo público urbano: “ser cívico” con la ciudad, preocuparse por ella y cuidar su espacio público, y motivar el mismo comportamiento en los demás. De la misma manera, se agruparon las preguntas que medían actitudes relacionadas con la “cultura democrática”: simpatía o no con la dictadura, si le parece que su vecino por tener una religión distinta no merece estar al lado suyo y varias similares. Finalmente, como “cultura política” se agruparon preguntas relacionadas con las instituciones democráticas vigentes: votar y estar pendiente de las actuaciones del gobierno local.

Al agrupar las preguntas se buscaban grupos homogéneos: quiénes de los 5500 encuestados, de acuerdo con sus respuestas, manifestaban una buena cultura cívica, democrática y política, según las definiciones. Luego se miró qué tanto coinciden esos grupos homogéneos²³. La gráfica siguiente muestra el resultado (no está a escala):

22 Cultura ciudadana asociada a la escasa capacidad para dirimir conflictos de manera pacífica.

23 Los detalles pueden consultarse en las páginas web de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, análisis de la encuesta de culturas 2007.

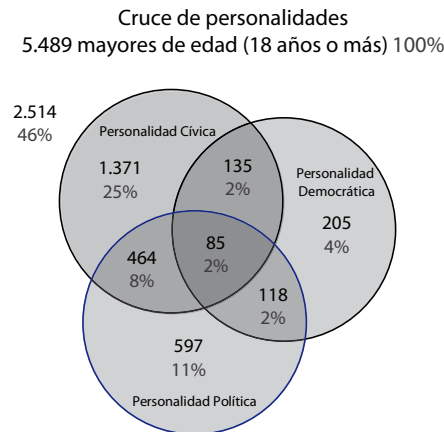


Figura 2. Cruce de personalidades.
Fuente: Elaboración propia.

El 46% de las casi 5.500 personas encuestadas mayores de 18 años no tiene respuestas evocadas coherentes con ninguna de las tres “buenas culturas”. Si se pretende hacer ingeniería cultural, serían personas para “reeducar” (ver recuadro: “Con educación todo se puede”). En la gráfica se observa que 1.371 de los 5.500 ciudadanos tendrían una buena personalidad cívica. Solamente algo más de un 2%, 135 de 5.500, tienen al mismo tiempo una personalidad democrática y una personalidad cívica. Es decir: alguien que declara gran interés por los bienes públicos de la ciudad puede perfectamente simpatizar con una dictadura. Lo uno no conduce a lo otro, como por demás era de esperar, pero lo olvidamos cuando pensamos en la cultura ciudadana como el camino de producir un “ser humano bueno” en abstracto. Parece grave que algo menos de un 2% de toda la población tenga las 3 personalidades al mismo tiempo. Este porcentaje es bajo porque, desde el punto de vista de la técnica de la encuesta, esto es, evocar respuestas, solamente un 10% manifiesta una personalidad democrática. Conclusión: no se da el corrimiento de la “preocupación del buen orden urbano” a la “ciudadanía en general”.

Con educación todo se puede

Cultura ciudadana tiene la virtud (o el defecto) de evocar ideas para acciones de gobierno con el solo nombre, porque cultura significa mucho y ciudadanía también. “Urbanidad y civismo” es lo que se enseñaba hace décadas en el sistema formal de la educación, y pretendía mediante un proceso de instrucción convertir a los alumnos en ciudadanos, que en general, en ese entonces, quería decir ser cortés y obedecer. Con algunas variaciones sobre currículo y metodología, hoy en día sigue vigente la tentación de conseguir la “formación de una cultura ciudadana” desde la escuela. En efecto, ese segundo espacio de socialización, después de la familia, es importantísimo en la formación del niño, pero es bastante ilusorio pensar que “con la educación todo se puede” si por ello se entiende algún conjunto de fórmulas impartidas en el contexto del aula.

Partamos de este párrafo de Gabriel García Márquez, en el prefacio del Informe de la comisión de 10 sabios sobre educación que el presidente César Gaviria creó para darle un norte a nuestra educación formal. Dice García Márquez que los colombianos “somos incrédulos, abstencionistas, ingobernables y de un individualismo solitario por el que cada uno de nosotros piensa que sólo depende de sí mismo”.

Seguramente tiene razón. Los escritores con éxito no son investigadores sociales, pero son más: precisamente tienen éxito porque captan alguna veta de la forma de ser de la sociedad. ¿Qué solución se propone a este mal colombiano mediante el sistema educativo formal? En realidad, se está proponiendo que, mediante alguna “piedra filosofal”, llena de buenas intenciones, la educación formal, dirigida y brindada por padres, profesores y directivos que somos “incrédulos, abstencionistas, ingobernables, de un individualismo solitario por el que piensa cada uno de nosotros que sólo depende de sí mismo”, vamos a formar a niños distintos de nosotros. Como reconocemos que somos defectuosos, les diremos a nuestros niños “mira, no seas como nosotros... Tú vas a ser más feliz si eres distinto, porque nosotros ya estamos perdidos... Debes ser una criatura nueva, no abstencionista, gobernable y de un colectivismo solidario, en lugar de un individualismo solitario, de tal manera que pienses que sólo dependes de los demás, no de ti mismo”.

Más allá de si expresado así es un buen objetivo de formación, ¿tiene siquiera sentido proponérselo? Tal vez no. Ciertamente, así presentada la idea parece una caricatura, pero la exageración ayuda a entender el sinsentido. Pensar que a través de un currículo brindado por personas malas como nosotros vamos a formar niños buenos, que salen a la calle no a imitar lo que todos hacemos y adaptarse a ello para sobrevivir, sino a transformarlo, es extraño, por decir lo menos. Más extraño es conseguirlo encontrando en grandes foros nacionales la fórmula mágica con lo cual lo lograremos a través de una escuela precaria, en la que invertimos 600 dólares años por niño. Solamente estamos dispuestos a invertir 600 dólares por niño/año, pero somos tan inteligentes que aplicaremos el remedio que nadie ha encontrado o a nadie se le había ocurrido, de lograr maravillas sin inversión. Con la fórmula mágica. La piedra filosofal de la educación.

El gobierno del buen orden urbano y cultura ciudadana como técnica para producirlo, con saldo pedagógico.

En ciudades como la Bogotá actual, y la de 1994 cuando Mockus propuso el programa de cultura ciudadana, muchos se sentían afectados por la omnipresencia del desorden, aunque algunos políticos del “populismo liberal”, quienes habían llevado a la ciudad a la crisis, en su ejercicio de oposición proclamaron que la prioridad era la pobreza, no la cultura ciudadana. Pasaban por alto que los más gravemente afectados por todas las formas de desorden urbano son los sectores pobres, con relaciones de vecindad más abundantes y conflictivas y por consiguiente más necesitadas de reglas y presencia del Estado.

Ahora, hacer cumplir las normas no es optativo para el gobierno de una ciudad, aunque sea muy fácil hacerse el de la vista gorda. Se impone como obligación porque es la única manera de facilitar el bienestar colectivo. La mayoría de las leyes se justifican fácilmente aludiendo al bien común, y son promulgadas para disuadir a

un pequeño porcentaje de ciudadanos que tienen el empeño (incluso pueden vivir de él) de incumplirlas. Son una expresión muy clara de un principio muy caro en las sociedades que se organizan con la intención de proteger libertades: la libertad de cada uno termina donde comienza la de los otros²⁴.

Hacer cumplir las normas urbanas es una obligación; agregarle a esa función una deliberación pública permanente sobre el valor de las normas es un estilo de gobierno, que al mismo tiempo puede ser una técnica para conseguirlo. La técnica tendría, además de una eventual condición de eficacia y eficiencia, la ventaja de dejar un *saldo pedagógico*, término empleado profusamente durante los gobiernos de Mockus. Ese *saldo pedagógico* no garantizaría, pero sí facilitaría, la sensibilización hacia lo público en general.

Esto parece contradictorio con las conclusiones del análisis de la sección anterior, pero no lo es. En estado estacionario, la mayoría de los comportamientos públicos en la ciudad son automáticos, aprendidos “por ósmosis”, cuando cada cual va encontrando en la vida cotidiana las condiciones de supervivencia, como los niños aprenden el lenguaje por inmersión en una comunidad de hablantes. Si esos comportamientos resultan contradictorios con una regla escrita casi no pasa por la mente de la mayoría, como tampoco las reglas gramaticales en el caso del lenguaje aprendido por los niños. La analogía con el lenguaje se desvanece cuando pasamos a los adultos, porque su mecanismo de aprender a movilizarse en los contextos urbanos sigue la misma lógica: “al país donde fueres, haz lo que vieres”, es la expresión en el refranero popular.

En una encuesta, a la persona se le inquiriere por una justificación que no había pensado: “frente a esta situación, usted ¿qué haría y cómo lo justifica?”, y la persona se pone a pensar. La respuesta evocada en la encuesta no tiene por qué coincidir con la justificación a la que acudiría en una situación cotidiana en la que de veras se plantee el dilema.

En la vida colectiva de la ciudad se evocan masivamente las justificaciones cuando de pronto, por alguna razón, el comportamiento consuetudinario entra en crisis, la opinión pública es alertada sobre ello y se establece un dilema público donde antes no lo había: un homicidio particularmente indignante, una situación en la que se hace necesario ahorrar agua, un aumento significativo del malestar ciudadano por las dificultades en la circulación de la ciudad. Esa es la oportunidad pedagógica, sobre la cual el análisis de la encuesta de 2007 no dice nada, y que un gobierno puede emplear para hacer más eficiente el esfuerzo de autoridad, y al mismo tiempo producir un saldo pedagógico.

Cultura ciudadana como política pública, en el medio urbano, es el conjunto de acciones sistemáticamente concebidas para acercar entre sí lo legalmente válido, lo moralmente válido y lo culturalmente válido (Mockus, 1994, s.f., 1999) con el fin de aumentar el cumplimiento de las normas formales urbanas. Aumentando el nivel de abstracción, cultura ciudadana es una acción de gobierno dirigida a transformar comportamientos colectivos (el énfasis es en *comportamientos*), aplicando lo que es propio del sello de cultura ciudadana: intentando también “por las buenas”. Esta es la versión que adoptan espontáneamente los alcaldes municipales que en Colombia quieren “hacer cultura ciudadana”: actuar desde las herramientas estatales de un régimen liberal para conseguir el cumplimiento de las normas por las buenas, ya que por las malas no quieren, no pueden o no lo consideran políticamente correcto. Palabras más, palabras menos: “No

vamos a actuar mediante la policía para hacer cumplir las normas, solamente vamos a producir un nuevo ciudadano”. Preocupa tamaño despropósito: ya que no podemos lo fácil, hacer lo difícil, ingeniería cultural de baja calidad. Se requiere, primero que todo, voluntad política para hacer cumplir las normas; y luego ejemplo por parte de las autoridades públicas, y policía bien administrada, “ingeniería de autoridad” (Bromberg, 2003).

Cuando el propósito de *cultura ciudadana* se convirtió en acciones de gobierno en Bogotá, rápidamente se descubrió la necesidad de actuar en todas las modalidades —autoridad, invocaciones éticas, presión social— en cada situación. Sin autoridad no se logrará el cumplimiento de las normas de convivencia urbana, porque siempre habrá una porción de ciudadanos que no se mostrarán dispuestos. Hay comportamientos desviados en una sociedad liberal, y algunos de ellos serán palmariamente delitos, que requieren acción de autoridad. Es decir, “por las buenas” no aplica para todos. La *ingeniería de autoridad* requiere no considerar que la ciudadanía sea homogénea en su disposición o en su no—disposición a cumplir las normas. Para conseguir el cumplimiento generalizado de reglas, los dos extremos son viciosos: el “malpensado” (“es que todos quieren incumplir la ley”, una frase muy común en el cuerpo policial), y el radicalmente ingenuo (“todos somos buenos, menos la autoridad policial”).

Ingeniería de autoridad es emplear la autoridad con ingenio, una de las connotaciones del término. No es autoridad a secas. Es decir, lo primero a evitar es la técnica policiva tradicional, la de los “operativos”. Lo segundo a evitar son los “operativos de comunicación”, campañas de comunicación invocando los buenos comportamientos. En cada regla cuya vigilancia sea entregada a las autoridades públicas y que sea sensata (porque no todas son sensatas para trabajar con los métodos de cultura ciudadana) hay que hallar la manera más eficaz, eficiente, legítima y sostenible de hacerla cumplir. Eso sería la cultura ciudadana. Parece —pero requiere la corroboración del exalcalde Moncayo— que si bien los impresionantes logros en la recuperación del centro histórico de Quito se deben a la concertación, la concertación fue posible porque para los vendedores estacionarios que tenían invadido el centro de Quito hasta convertirlo en una verdadera tragedia de todos, incluidos los mismos vendedores, era claro que el alcalde iba a hacer cumplir los pactos. Serían desalojados quienes no estuvieran dispuestos. “Vamos a llegar a un acuerdo pero se va a cumplir”, y la voluntad política era clara: con seguridad nadie pasaba por alto el hecho de que el alcalde era un prestigioso exgeneral de las fuerzas militares ecuatorianas. Así es más fácil llegar a un acuerdo por las buenas.

Sí, es obligatorio para un alcalde hacer cumplir las leyes que se establecen para hacer vivible un espacio colectivo de tantas interacciones diarias como es la ciudad. Si los gobiernos se hacen los de la vista gorda frente a las reglas, el desorden cundirá y se producirá la imagen de que a nadie le importa el orden público. La lección que enseñan las políticas de cultura ciudadana exitosas, como la que se adelantó en Quito para recuperar el centro histórico, es que la mejor manera de hacer que las ciudades sean gobernables es gobernándolas. Por supuesto, gobernándolas bien.

24 En todo caso, en unos casos más evidente que otros. En uno de los temas más conflictivos del gobierno urbano en América Latina, las ventas ambulantes en el espacio público, queda mucho por definir acerca de qué es el bien colectivo. Adelante hay una mención acerca de la recuperación del centro histórico de Quito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero, Hugo (2003). La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá (Colombia) 1995-2002. En *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. María Victoria Llorente, Mauricio Rubio (comp.). Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1997. Formar Ciudad. Presentado al Consejo Territorial de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1997a). *Carta de civilidad. Proyecto de acuerdo 051 de 1997 para reemplazar el Código de Policía de Bogotá*. <http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/013/docs-civilidad.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1997b). *Formar Ciudad*. Informe de gestión del gobierno Mockus-Bromberg. Bogotá, D.C.
- Bell, Daniel (1976) *El fin de las ideologías*. Alianza Editorial. Barcelona.
- Bromberg, Paul (1995, dic.). Cultura ciudadana desde los equívocos. En Darío Bustamante (ed.). *Antanas. Del mito al rito*.
- Bromberg, Paul (2002). *Las huellas de cultura ciudadana*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Bromberg, Paul (2003). Ingenieros y profetas, En Observatorio de Cultura Urbana (ed.). *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá, D.C.
- Bromberg Paul (2005). ¿Son perdurables los cambios en cultura ciudadana? Las huellas de cultura ciudadana. En *Bogotá un evento, una década*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Bromberg Paul et ál. (2008). *Análisis de la encuesta de culturas 2007*. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte/ Instituto de Estudios Urbanos Universidad Nacional.
- Bromberg, Paul; Gomeścásseres, Tatiana (2009). *Qué fue y qué será la cultura ciudadana*.
- Burns et ál., 2005. *New York*. Alfred Knopf. NY.
- Departamento Nacional de Planeación (1995). Plan de acción y recursos para Santa Fe de Bogotá 1995-1998. Documento CONPES 2766.
- Espinel, Manuel; Bromberg, Paul (1996). La cultura ciudadana como eje del plan y los principales proyectos prioritarios a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. En Darío Bustamante (ed.). *Antanas. Del mito al rito*.

- Ford Foundation (1989). *The Common Good. Social Welfare and the American Future. Policy Recommendations of the Executive Panel*. N.Y.
- Fukuyama (2007). *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*. Ediciones B, Barcelona.
- Harris, 2000 [1981]. *La cultura norteamericana contemporánea*. Alianza Editorial, Madrid.
- Hirschman, Alberto (2001 [1991]). *Retóricas de la intransigencia*. FCE, México.
- Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, Inc., Nueva York.
- Jacobs, Jane (1975 [1969]). *La economía de las ciudades*. Ediciones Península. Barcelona.
- Kelling, George; Coles, Catherine, (1996): *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. The Free Press.
- Krugman, Paul (2007). *The conscience of a liberal*. Norton, NY.
- Levitt, Steven; Dubner, Stephen (2006): *Freakonomics*. Ediciones B.
- Marshall, T. (1992 [1950]). *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial, Madrid.
- Mockus, Antanas (1994, ene.-abr.). Anfibios Culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. *Revista Análisis Político*, 21. Bogotá.
- Mockus, Antanas (s.f.). *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. En <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.
- Mockus, Antanas (1999). Comunicación intensificada y cultura ciudadana: caso Bogotá. *La ciudad, escenario de comunicación*. Fernando Carrión y Dörte Wollrad (comp.). FLACSO – Friedrich Ebert Stiftung, Quito, 1999.
- Montaner, Carlos A. (2003). *Los latinoamericanos y la cultura occidental*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Sampson, Robert J. (1999). Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105 (3).
- Sampson, Robert J., Raudenbush, Stephen W. (2001, feb.). *Disorder in Urban Neighborhoods – Does It Lead to Crime?* National Institute of Justice Research in Brief.
- Sampson, Robert J. (2003). Desorden urbano, crimen y eficacia colectiva en el barrio. En *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. En María Victoria Llorente, Mauricio Rubio (comps.). Alcaldía Mayor de Bogotá.

Schneir, Edward, Murtaugh, Hohn B. (2001). *New York Politics. A Tale of Two States*. M.A. Sharpe, NY & London.

Sennet, Richard (2009). Urban Disorder Today. *The British Journal of Sociology*, 60 (1).

Taylor, Ralph B. (2009, mar.). "Broken Windows" Or Incivilities Thesis. Encyclopedia of Law Enforcement. SAGE Publications.

Tocqueville, Alexis de (1996 [1856]). *El antiguo régimen y la revolución*. FCE, México.

Tocqueville, Alexis de (2001 [1835]). *La democracia en América*. FCE, México.

Wiles, Paul (2009). *Disadvantage, disorder and diversity*. *The British Journal of Sociology*, 60 (1).

Wilson, James Q. (2009). Panegírico en el Wall Street Journal. Extraído el 12 de mayo de 2010, de: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204488304574424752913834312.html>

Wilson, James Q., Kelling, G. (1982, mar.). *The Police and Neighborhood Safety "Broken Windows"* Atlantic Monthly, 249 (3).



SI LOS DEMÁS CAMBIARAN...

M^a. Cristina Villegas de Posada
Universidad de los Andes,
Departamento de Psicología

Introducción

Frecuentemente esperamos que sean otros los que cambien de comportamiento y nos hagan la vida más fácil. Esto puede deberse al sesgo en la relación actor-observador, un sesgo según el cual nos creemos mejores o más autónomos que los otros o más morales. En consecuencia, son los otros los que deben cambiar. A pesar del sesgo anterior, es factible motivar el cambio del comportamiento propio, tal como se discutirá en el presente documento, y lograr una cultura ciudadana que posibilite la convivencia. Esta es la cadena implícita en la propuesta de la actual administración de Bogotá¹.

En la medida en la que la cultura implica comportamientos, creencias y normas compartidas por un grupo, hay que cambiar éstas para cambiar la cultura. Cuando se modifica la cultura de las personas que comparten su vida en una ciudad, esta nueva cultura debe hacer posible una convivencia más armónica. La convivencia hace referencia al poder vivir con otros e implica dos aspectos básicos: el respeto y la cooperación. Los resultados en estos dos aspectos, por lo tanto, son un indicador del avance en cultura ciudadana.

En las dos administraciones de Mockus se vio un avance en cultura ciudadana, lo cual demuestra que es posible mejorar o cambiar el comportamiento de los ciudadanos a través de determinadas acciones. La puesta en marcha de estas acciones en Bogotá y la medida posterior de los cambios en comportamiento y su comparación con los niveles previos, hace que la intervención realizada pueda considerarse un experimento social en gran escala.

¹ Esta cadena se deduce de la invitación al I Seminario sobre Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano, realizado en Bogotá, D.C. en noviembre de 2009.

Una de las acciones introducidas fue la de adelantar a la 1:00 a.m. la hora de cierre de los establecimientos nocturnos, la llamada “ley zanahoria”; la otra fue la de promover el desarme de los bogotanos: que los que poseían armas de fuego o armas blancas las entregaran en jornadas programadas para tal fin. Ambas acciones se debían traducir en una reducción de las muertes violentas por homicidios y en accidentes de tránsito, como en efecto sucedió. En cuanto a los homicidios, Bogotá pasó de 80 por cada cien mil habitantes en 1993, a menos de 30 en 2002. Aunque la tasa nacional (sin contar a Bogotá) presentó durante el mismo periodo una disminución, se mantuvo en niveles superiores a 55 homicidios por cien mil habitantes. En cuanto a las muertes por accidentes de tránsito, Bogotá pasó de 1.387 en 1995 a 697 en 2002 (Sánchez y Castro, 2006).

Otra acción importante fue la propaganda encaminada a lograr que los ciudadanos voluntariamente ahorrran agua para evitar racionamientos, ante el derrumbe en 1997 de los túneles que llevaban el agua a Bogotá. Durante veinte semanas se logró un ahorro entre el 8% y el 12%, y ese ahorro aunque disminuyó al 5%, se mantuvo, al menos hasta el 2001, fecha del reporte (Mockus, 2001).

Los resultados anteriores, y que fueron producto de las intervenciones realizadas, evidencian respeto por las leyes y cooperación, los dos elementos de la convivencia. Ellos muestran de manera inequívoca que sí es posible cambiar la cultura ciudadana y conseguir cambios.

Cultura ciudadana

La cultura ciudadana se definió en el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad 1995-1997*, como el “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (cit. por Sánchez y Castro, 2006, p. 7). La primera parte de la definición corresponde a la forma usual en que se ha definido cultura, y la segunda parte, referida a aquello que facilita y a lo que conduce, corresponde al aspecto de “ciudadana”.

En la definición anterior falta, sin embargo, una consideración de los valores y las creencias, aspectos esenciales de la cultura y elementos importantes para lograr el cambio en cultura ciudadana, como se verá más adelante.

La posibilidad de una cultura ciudadana se fundamenta en la autorregulación, la cual Mockus (2002) considera como “autorregulación mutua”, lo que querría decir, una regulación ayudada por otros. Esta autorregulación puede estar guiada por normas legales, morales o culturales. Como lo sintetizan Sánchez y Castro (2006), “En esencia, los actos de un individuo pueden estar regulados ya sea por el respeto a la ley o el temor a las consecuencias de infringirla, las convicciones personales sobre lo bueno y lo malo (moral), o la costumbre sancionada socialmente (cultura)” (p. 8).

La autorregulación legal, según el documento citado, consiste en la capacidad de aceptar la ley y de dejarse regular por ésta, bien sea porque hay admiración por ella o por el miedo a sus consecuencias.

La regulación moral consiste en que “la obediencia a las normas se derive del placer que produce obedecerlas o del sentido del deber, es decir, de la satisfacción que produce ser coherente con los propios principios” (Sánchez y Castro, 2006, p. 8).

En cuanto a la regulación cultural, hay una aceptación de las normas del grupo o sociedad en la que se vive por el deseo de aceptación y reconocimiento, o por el miedo al rechazo y a la censura (Sánchez y Castro, 2006). Como señalan estos autores, todo comportamiento puede estar regulado por uno o más de estos sistemas.

En una sociedad, los dos últimos sistemas pueden estar en oposición al sistema legal, lo cual significa aprobación por la moral o la cultura de comportamientos ilegales o rechazo de éstas a las obligaciones legales. Esto es lo que Mockus llama divorcio de los tres sistemas, el cual se da tomando la ley como referente. La armonía entre los sistemas, por su parte, es requisito para la convivencia, como lo expresa Mockus (2002):

La habilidad para celebrar acuerdos y cumplirlos, y en caso necesario repararlos, la desaprobación moral y cultural de acciones contrarias a la ley y la aprobación moral y cultural de acciones obligatorias según la ley, serán reconocidas como las claves de la convivencia, una convivencia que, por esa conexión con la diferenciación entre ley, moral y cultura y por la centralidad ineludible de la ley, llamaremos convivencia ciudadana (p.21-22).

Según Sánchez y Castro (2006) promover la cultura ciudadana implica dos aspectos: por un lado, el referente a los resultados y por el otro, el referente a la acción del gobierno sobre la cultura como una alternativa de acción a lo puramente legal. Con respecto a los resultados, ellos señalan que es necesario que la mayor parte de los ciudadanos comparta actitudes y conductas respetuosas de la ley y de las normas de convivencia, respete los derechos de los demás y haga valer los propios, promueva la confianza y la cooperación y responda a principios democráticos. Estos resultados contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, y deben traducirse en indicadores concretos, de los cuales ellos ofrecen ejemplos. En cuanto al segundo aspecto, se enfatiza que estos resultados deben ser el producto de una acción del gobierno, es decir, de una intervención cultural ejecutada desde el Estado y no sólo de acciones jurídicas o de vigilancia y control.

En últimas, la cultura ciudadana contribuye al logro de una sociedad más democrática al promover el respeto por los derechos de los otros, el cumplimiento de los deberes propios y la cooperación. De acuerdo con Althof y Berkowitz (2006), un aspecto clave de una “ciudadanía democrática” es la capacidad de ir más allá del auto-interés y comprometerse con el bienestar general.

¿Qué cambiar y cómo cambiar?

De acuerdo con la noción de cultura ciudadana presentada al comienzo, es necesario cambiar comportamientos pero también creencias y valores.

En los distintos documentos producidos alrededor del tema de cultura ciudadana hay un listado de comportamientos a cambiar y de acciones para tal fin, pero no se explicita el modelo teórico que sustenta dichas acciones. Así, Mockus (2001) enumera tanto los cambios deseados, como las acciones que se implementaron para lograrlos: regulación mutua del comportamiento a través del uso de tarjetas blancas y rojas con un dedo hacia arriba para expresar aprobación o hacia abajo para expresar desaprobación; respeto de las cebras peatonales mediante la enseñanza impartida por mimos, a fin de mejorar la convivencia entre peatones y conductores; reducción de muertes violentas ocasionadas por el consumo de alcohol o por el porte de armas, con acciones como la ley zanahoria y las jornadas de desarme. Otro cambio deseable fue la resolución pacífica de conflictos, para lo cual se crearon semilleros de convivencia, se produjo una carta de civilidad y se desarrollaron talleres para “vacunarse” contra la violencia.

La falta de un modelo teórico acerca de porqué o cómo cambia el comportamiento es notable si se tiene en cuenta la minuciosidad con que se describen los comportamientos a cambiar y las acciones correspondientes. Así, por ejemplo, en el caso de la regulación mutua a través de las tarjetas, intuimos que la desaprobación expresada en la tarjeta produce vergüenza en la persona que la recibe, la cual tenderá por tanto a evitar comportamientos futuros que le acarreen desaprobación y vergüenza. En el caso del respeto a las cebras, el supuesto parece ser que se aprende por observación: viendo lo que hace el mimo. Con respecto a las muertes violentas ocasionadas por el consumo de alcohol, la acción es la promulgación de una ley, la cual se supone que se obedece por las fuertes sanciones ligadas a ella, aunque también puede jugar un papel importante la propia convicción. Como se puede ver, para cada comportamiento parece existir un supuesto implícito diferente, desligado de los otros.

En lo que sigue se presentará un modelo que pretende unificar nociones dispersas acerca de cómo cambia el comportamiento o la acción y qué debe hacer un programa de cultura ciudadana al respecto. También se presentarán algunos ejemplos de intervenciones sociales que refuerzan el argumento acerca de la posibilidad de intervenciones sociales en gran escala.

Comportamiento² motivado

Se parte del supuesto general de que el comportamiento es motivado. Ello quiere decir que las personas tienen razones para su comportamiento y buscan determinadas satisfacciones a través de su acción. Por el hecho de tener razones, las cuales pueden ser deseos o creencias, se considera que la acción es racional. La acción racional puede representarse de la siguiente manera:

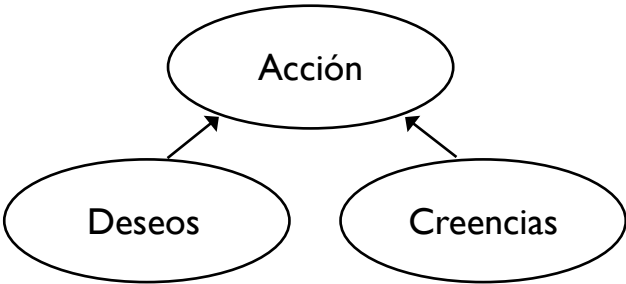


Figura 1. Modelo de acción racional. (Modificado de Elster, 1997).

El modelo de la acción racional ha sido asumido en diversas disciplinas para explicar cualquier acción intencional, entre ellas cualquier acción social, pero también ha sido objeto de críticas de diversa índole. Entre las críticas cabe destacar las de Elster (1997) y Boudon (2003). De acuerdo con este último, en la teoría de la acción racional hay varios postulados, de los cuales cuatro son importantes para la presente discusión. Según el primer postulado, cualquier fenómeno social es el resultado de las acciones individuales, decisiones o actitudes (individualismo). De acuerdo con un segundo postulado, las razones derivan de las consideraciones que realiza el actor acerca de las consecuencias que él ve (consecuencialismo, instrumentalismo). Un tercer postulado establece que los actores se preocupan fundamentalmente por las consecuencias para ellos mismos de sus acciones (egoísmo). De acuerdo con un cuarto postulado, los actores son capaces de distinguir los costos y beneficios de los distintos cursos de acción y escogen aquel con el balance más favorable (maximización, optimización).

2 Aquí se emplearán acción y comportamiento como sinónimos.

Boudon (2003) señala que la teoría de la acción racional no tiene en cuenta las creencias, más allá de las creencias de sentido común, que son instrumentales para lograr un resultado. Él considera que más que una racionalidad instrumental hay una racionalidad cognoscitiva. En segundo lugar critica el que la teoría postule solo consideraciones de consecuencias por parte del actor, pero no consideraciones prescriptivas. Como anota el autor, en muchas circunstancias se actúa por razones prescriptivas, nociones de deber, aunque las consecuencias sean negativas para el actor. El tercer postulado, el del auto-interés, también es falso según dicho autor, pues si solo se actuara por auto-interés no se condenarían acciones que no lo tocan a uno personalmente como la pena de muerte.

La falsedad de los postulados hace que la teoría no pueda explicar numerosas situaciones, entre las que se encuentran: la paradoja del votante y el comportamiento en juegos sociales como el del ultimátum (Boudon, 2003). Así, según la teoría, el efecto de un voto en el resultado final es tan pequeño, que las personas se deberían abstener de votar. Sin embargo, la paradoja consiste en que una buena proporción de la gente vota. En los juegos como el del ultimátum también se ve una paradoja pues los jugadores, en su mayoría, no juegan buscando el máximo beneficio a costa del otro jugador. También el ahorro de agua en Bogotá, anteriormente mencionado, es una paradoja pues va contra el auto-interés.

El hecho de que existan creencias prescriptivas fuertes, que son razones para la acción, hace necesario considerar, según Boudon (2003), una racionalidad axiológica y no únicamente una racionalidad instrumental. Ambas racionalidades forman parte de la racionalidad cognoscitiva, la cual es diferente de la utilidad. En palabras del autor mencionado:

He tratado de señalar algunos puntos cruciales: que la acción social generalmente depende de las creencias; que en la medida de lo posible, las creencias, acciones y actitudes deben ser tratadas como racionales, o más precisamente, como el efecto de razones percibidas como fuertes por los actores sociales; y que las razones que tienen que ver con los costos y beneficios no deben recibir más atención que la que se merecen. Racionalidad es una cosa y utilidad esperada es otra. ¿Por qué debemos introducir este postulado de racionalidad? Porque los actores sociales tratan de actuar en congruencia con razones fuertes. Esto explica porqué su propia conducta normalmente es significativa para ellos (p. 17)³.

La ausencia de las nociones prescriptivas es también una debilidad de otro modelo de la acción, de amplia difusión en la psicología social: el de la acción razonada o en una versión más reciente, el de la acción planeada (Ajzen, 1991). De acuerdo con este modelo, la intención de ejecutar una acción depende de las actitudes y de las normas subjetivas, entendidas éstas como la percepción de una presión social para ejecutar o no ejecutar la conducta (Armitage y Conner, 1999). Sin embargo, cuando se incluyen las normas morales el modelo mejora notablemente su capacidad de predicción de la conducta.

De acuerdo con lo anterior, tanto las normas sociales como las morales inciden en las acciones que tienen connotaciones acerca de lo que se “debe hacer”. Tal es el caso de la acción individual en el ámbito social, la cual debe por tanto incluir las creencias prescriptivas, las normas y valores, como uno de sus elementos antecedentes, tal como aparece en la figura 2.

3 (Boudon, 2003). Traducción de la autora del presente artículo.

De acuerdo con el diagrama de la figura 2, la acción es el resultado de las emociones y creencias del actor, las cuales son filtradas, más que por sus normas, por su perspectiva moral. De las creencias forman parte tanto las descriptivas como las referidas a los costos y beneficios de la acción. Las emociones, por su parte, no son consideradas ni en el modelo de acción racional ni en el de la acción razonada, pero numerosos estudios han mostrado el papel de las emociones como reguladoras de la acción.

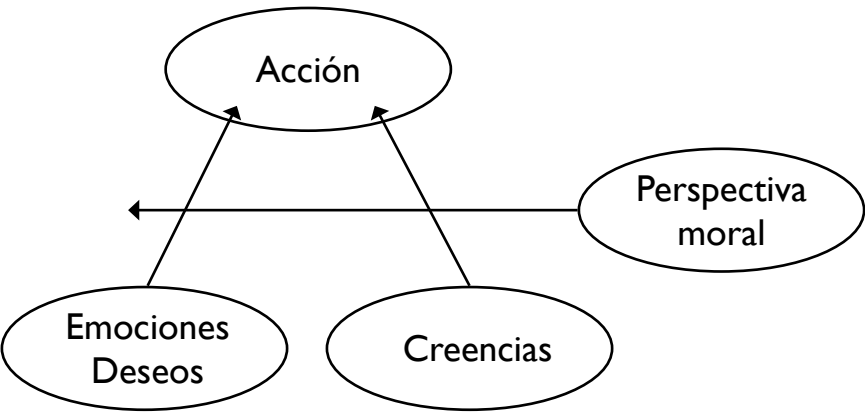


Figura 2. Modelo de la acción motivada.

La perspectiva moral incluye las normas (morales y legales) y el respeto por las mismas, el razonamiento acerca de lo moral (razones para la acción) y los valores. Las normas deben ser enfatizadas en un programa de cultura ciudadana que ponga de presente su papel para la convivencia. En mi concepto, y como he argumentado en otros escritos (Villegas de Posada, 2003), el respeto a la ley se da para la mayor parte de las personas por una actitud moral previa que hace valioso el respetarla y toma en cuenta el beneficio general o el daño por no hacerlo. Es la perspectiva moral la que hace valiosa la ley e impide el divorcio entre estas dos.

Diversos autores señalan la importancia de lo moral en la cultura ciudadana. Así, Althof y Berkowitz (2009) anotan que el ejercicio efectivo de la ciudadanía exige ciertos valores, actitudes y disposiciones, entre los que están: un interés por los asuntos públicos, aprecio de los valores sobre los que se fundamenta la democracia, por la justicia social y los derechos humanos. Por esta razón, los autores mencionados, entre otros, plantean la necesidad de la educación moral para promover la educación ciudadana. Por otro lado, las normas y valores, como ya se ha dicho, son elementos esenciales de la cultura, de manera que su cambio incide en un cambio cultural.

Los deseos están en relación con las emociones, pues se busca algo por la satisfacción que produce o se evita por el dolor o insatisfacción. Las emociones son el más poderosos regulador de la acción. Una de ellas: la vergüenza, fue considerada en los planes de cultura ciudadana de la administración Mockus, como esencial para la regulación social. La vergüenza se presenta cuando se incurre en una falta contra una norma importante y otros saben o son testigos de dicha violación. La vergüenza es una emoción muy negativa, por lo cual las personas tienden a evitar las situaciones o acciones que la producen. Otras dos emociones son también importantes en relación con la acción social: la culpa y el orgullo. La primera se produce cuando se ha violado un estándar importante pero otros no saben de esa violación. Es una emoción que lleva a la reparación. En cuanto al orgullo, es la satisfacción por lo que se ha hecho bien. La culpa, al igual que la vergüenza contribuye

a evitar las acciones que la provocan, en tanto que el orgullo contribuye a mantener la acción positiva. Estas tres emociones se presentan en la medida en que el estándar (norma) es visto como importante. Dos estrategias pueden contribuir a que estas emociones se presenten: por un lado, realizando campañas sociales en las que se resalte el papel de la norma. Por el otro, expresando aprobación o desaprobación social a la conducta en cuestión, como se hacía con las tarjetas blancas o rojas de las cuales se habló antes.

Las creencias, tal como las define el diccionario, son una convicción o aceptación de que ciertas cosas son verdaderas o reales (diccionario Webster, 1991). Las creencias son tanto descriptivas como prescriptivas. Las primeras corresponden a las convicciones que tenemos acerca de cómo son las cosas tanto en el mundo natural como en el social. Las creencias prescriptivas son nociones acerca de lo que se debe hacer en el ámbito social, legal y moral. Cambiar las creencias, sin embargo, no es fácil, tal como lo discuten Fishbein, von Haeften & Appleyard (2001). Ellos, además de las creencias descriptivas, consideran las inferenciales. Las primeras se basan en la experiencia propia, de manera que mientras más discrepante sea la información que se proporcione con la experiencia que se ha vivido y sobre la cual se fundamenta la creencia, más difícil es cambiarla. Las creencias inferenciales se basan en deducciones que hacen las personas y pueden cambiar más fácilmente que las descriptivas si a la persona se le muestra la falsedad de su inferencia. Otro aspecto a tener en cuenta es qué tan importante es la creencia, de forma tal que las creencias más importantes, más “centrales”, son más difíciles de cambiar, pero al mismo tiempo, los cambios son más durables. Ellos proponen cuatro estrategias para cambiar creencias: 1) atacar la creencia; 2) argumentar silogísticamente para mostrar la falsedad de la creencia; 3) atacar creencias menos importantes, pero relacionadas con la creencia principal; 4) atacar una creencia alternativa. Como se ve, el procedimiento apela a la nueva información y al razonamiento. Sin embargo, como se ha visto repetidamente, la gente ignora o modifica la nueva información para poder seguir manteniendo sus creencias. Un procedimiento más efectivo, por tanto, puede ser apelar a la razón y a la nueva información, pero ante todo, hacer uso de la emoción y de la incomodidad que se produce ante las propias incongruencias, como se discutirá en lo referente a la auto-confrontación.

Dentro de la teoría de la acción racional son especialmente importantes las creencias acerca de las consecuencias de la acción y de los costos y beneficios de la misma pues ellas determinan el curso de acción. Estas creencias, sin embargo, intervienen en la motivación para la acción pero no pueden ser el único determinante.

De acuerdo con el modelo presentado en la figura 2, para cambiar el comportamiento hay que actuar sobre los antecedentes motivacionales: las emociones, las creencias y la perspectiva moral. Un ejemplo puede ayudar a entender lo dicho. Así, para el comportamiento de respeto a la cebra en los cruces peatonales, es necesario trabajar la perspectiva moral: el respeto que deben tener los automovilistas por los peatones que cruzan por la cebra y de parte de éstos el respeto a su turno para pasar y del sitio por donde deben hacerlo.

En cuanto a las creencias, se debe proporcionar información acerca de cómo disminuyen las muertes cuando se respeta la cebra. A este respecto, la campaña de estrellas negras pintadas en las calles de Bogotá para mostrar las muertes de peatones por cruzar en sitios prohibidos es un buen ejemplo. También se debería mostrar que el posible ahorro de tiempo que se produce al cruzar la calle por donde no se debe (beneficio) es insignificante frente a los posibles costos: lesiones y aún la muerte. Para el caso de los automovilistas también es relevante la información acerca de la seguridad que representa respetar la cebra para el paso de peatones. Un aspecto adicional, de suma importancia, es la creencia acerca del respeto por la norma por parte de otros. Así, si se sabe y se difunde que los demás también respetan la norma, habrá más disposición a ejecutar una conducta acorde con la norma. En el caso de la cebra se puede mostrar cómo se están comportando peatones y conductores.

En lo referente a las emociones, tanto peatones como conductores deberían recibir desaprobación social que les cause vergüenza por no respetar la cebra, y aprobación y el consecuente orgullo por hacerlo. En la campaña de Mockus al respecto, más que los mimos se deberían haber usado las tarjetas blancas o rojas que señalaban aprobación o desaprobación.

En suma, para cambiar el comportamiento y por tanto la cultura ciudadana es necesario actuar sobre los antecedentes del comportamiento, pero ello requiere acciones intencionales y sostenidas en el tiempo. Especialmente, que las intervenciones sean sostenidas en el tiempo, es un requisito, no tanto para que se produzca el cambio deseado sino para que se mantenga.

Los resultados obtenidos durante las dos administraciones Mockus muestran en una intervención a gran escala que cambiar el comportamiento es posible, como ya se ha señalado. Otras experiencias experimentales más controladas reafirman la posibilidad de dicho cambio. Así, Grube, Mayton y Ball-Rokeach (1994) presentan una serie de experimentos en los cuales fue posible cambiar valores tales como: igualdad, libertad, vida confortable o un mundo de belleza, creando insatisfacción con los propios valores o con la importancia concedida a ellos. La insatisfacción se creaba dando retroalimentación e interpretaciones acerca de las actitudes, valores y comportamientos propios y ajenos, que hacían patente las discrepancias entre las actitudes y valores, por un lado, y el comportamiento, por el otro. La experiencia más significativa fue la de la Gran Encuesta Nacional de Valores, para la cual se creó un programa de televisión focalizado en los valores mencionados de igualdad, libertad, vida confortable y mundo de belleza. El programa fue visto por los residentes de una comunidad que actuó como grupo experimental. Las comparaciones entre los que vieron el programa de manera ininterrumpida, los que lo vieron de manera interrumpida o no lo vieron mostraron que los primeros no solo le dieron más importancia a los valores mencionados, sino que exhibieron actitudes más favorables hacia los negros, las mujeres, y el medio ambiente. También respondieron más favorablemente a las solicitudes de ayuda para campañas antirracistas, anti-sexistas y pro-ambientalistas. Estos resultados mostraron que es posible un cambio en algo que se considera muy arraigado como son los valores, cambio que es logvable con una intervención breve, y a través de un medio masivo como la televisión. En cuanto a la estabilidad del cambio, los autores mencionados señalan que en la mayor parte de los estudios realizados el cambio persistió muchos meses después de la intervención.

En los estudios reportados por Grube, Mayton y Ball-Rokeach (1994), es posible que el cambio se produjera por la insatisfacción con las propias incongruencias, como suponían los autores mencionados, pero también por la adquisición de información acerca de lo que otros hacían, es decir, por el cambio en la norma social. La importancia de la norma social se vio en un estudio experimental de Schultz (1998) acerca del reciclaje, realizado en un barrio de Los Ángeles. En éste se observó que las familias que durante el tiempo de la intervención (un mes) recibieron informes semanales acerca de cómo mejoraba su conducta de reciclaje o la de su barrio, aumentaron de manera significativa la cantidad de basura reciclada. En contraste, las familias a las que simplemente se les pidió colaboración o solo recibieron información sobre la importancia del reciclaje no aumentaron éste de manera significativa. El experimento de Schultz, además de los resultados que arroja, tiene el valor de ser un estudio experimental en un medio natural.

El estudio muestra que la información general no es suficiente para el cambio de comportamiento, pero sí lo es la información sobre lo que los otros hacen, es decir sobre la norma social, así como también sobre la norma personal. Una información sobre la norma social, y que debe producir un resultado en la misma dirección del estudio reportado, es la proporcionada por la Administración Distrital en Bogotá cuando invita

a la donación voluntaria de impuestos y señala cuántas personas han donado. Este resultado nos remite al título de este artículo: *Si los demás cambiaran...* Si los demás cambian, uno también está dispuesto a cambiar. La conducta de los demás, en algo que es visto como deseable, se convierte en norma personal. De esta manera, se logra una articulación de las normas legales, sociales y culturales.

Conclusiones

Los cambios de comportamiento logrados en Bogotá durante las administraciones Mockus evidencian que es posible emprender acciones de cultura ciudadana, guiadas por el gobierno local, y que producen resultados tangibles.

Para cambiar el comportamiento es necesario considerar qué es lo que lo motiva y cómo estos elementos antecedentes pueden cambiar. Se considera que el comportamiento en el ámbito social está motivado por emociones y creencias, las cuales son filtradas por la perspectiva moral personal. Dos aspectos se han propuesto como responsables del cambio: la insatisfacción creada por las discrepancias entre las normas, valores, moralidad propia y el comportamiento real. El otro aspecto es el de la norma social: si los demás cambian o hacen algo que parece ser lo deseable, uno también debe cambiar. La norma social se convierte en norma personal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179-211.
- Althof, W. & Berkowitz, M. W. (2006). Moral education and character education: their relationship and roles in citizenship education. *Journal of moral education*, 35(4), 495-518.
- Armitage, C. J. & Conner, M. (1999). The theory of planned behavior: Assessment of predictive validity and perceived control. *The British journal of social psychology*, 38, 35-54.
- Fishbein, M., von Haeften, I. & Appleyard, J. (2001). The role of theory in developing effective interventions: implications from Project SAFER. *Psychology, health and medicine*, 6(2), 223-238.
- Boudon, R. (2003). Beyond rational choice theory. *Annual review of sociology*, 29, 1-21.
- Elster, J. (1997). *Alchemies of the mind*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grube, J. W., Mayton, D. M. & Ball-Rokeach, S. J. (1994). Inducing change in values, attitudes, and behaviors: Belief system theory and the method of value self-confrontation. *Journal of social issues*, 50(4), 153-173.
- Mockus, A. (2001). Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Washington: BID, julio (No. SOC-120). Recuperado el 10 de marzo de 2010 de: <http://www6.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf>.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32(1), 1-37. Recuperado el 10 de marzo de 2010 de: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf.
- Sánchez, E. & Castro, C. (2006). Fomentar la cultura ciudadana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 10 de marzo de 2010 de: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/documento_cultura_ciudadana.pdf
- Schultz, P. W. (1998). Changing behavior with normative feedback interventions: A field experiment on curbside recycling. *Basic and applied social psychology*, 2(1), 25-36.
- Villegas de Posada, C. (2003), ¿Sujeción de la moral a la ley? Comentarios al artículo de Mockus y Corzo. *Análisis político*, 49, 83-86.
- Webster's new world dictionary (3a. ed.). (1991). Nueva York: Prentice Hall.



LOS AVATARES DEL ESPACIO PÚBLICO: DEL IDEAL DECIMONÓNICO A LOS MICRO-ÓRDENES CONTEMPORÁNEOS

Emilio Duhau
Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco,
Departamento de Sociología

Ángela Giglia
Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco,
Departamento de Antropología

Introducción. El espacio público como tipo ideal

Desde al menos los años noventa del siglo pasado, en la literatura especializada y en gran medida también en el diseño de las políticas urbanas orientadas a hacer frente a la problemática de los espacios públicos, es posible reconocer la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos de la ciudad moderna*, a saber: espacios asignados al uso de todos, es decir, no reservados a nadie en particular (esto es, a individuos específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso —sea irrestricto, como en el caso de los parques y las calles públicas, sea sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (estadios, teatros, cines)—, donde se admite y además se presenta como rasgo dominante la co-presencia de extraños y, por consiguiente, todos y cada uno de los co-presentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir, del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, razones que solo atañen a cada quien; donde impera la condición de igualdad en el sentido de que todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato, independientemente de sus características individuales, incluidas edad, sexo, pertenencia étnica, apariencia, etc.; y que, por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el ciudadano hace la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes y está en la predisposición de disfrutar el encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado ¹.

¹ La enumeración de este conjunto de rasgos constituye una síntesis propia de una perspectiva sobre los espacios públicos de la ciudad moderna que es compartida por gran número de autores. Entre otros véase Jacobs, 1992; Sennett, 1976; Young, 1990; Caldeira, 2000; Ghorra-Gobin, 2001; Sabatier, 2002.

Obsérvese que entre los atributos anteriores, la *libre presencia / circulación y el anonimato* constituyen, por decirlo de alguna manera, el centro de gravedad del funcionamiento y por lo tanto de la gestión de los espacios públicos en el sentido típico-ideal. Aquellos lugares donde la presencia / circulación debe ser justificada, o requiere de identificación o de una identidad específica (ser invitado, exhibir un documento de identidad o formar parte de una categoría o colectivo determinados), quedan por lo tanto fuera de la definición. En la problemática actual de la administración y los usos de los espacios públicos, es precisamente la gestión de la libre presencia / circulación y del anonimato, el aspecto que parece presentar los mayores desafíos y que tiende a concitar los mayores esfuerzos.

Por otro lado, la vigencia de estos atributos supone un conjunto de condiciones que en general, cuando se reflexiona sobre la condición actual de los espacios públicos, permanecen ignoradas. Más allá de los cuestionamientos que pueden hacerse a este tipo ideal, es claro que la posibilidad siquiera de imaginarlo depende de un conjunto de condiciones y circunstancias que solo se hicieron presentes con el advenimiento de la sociedad y la ciudad modernas. Entre estas condiciones cabe recordar la de la igualdad, si no de derechos políticos, sí de derechos civiles básicos, garantizados por un poder público que detenta el monopolio de la violencia legítima en nombre de todos; la eliminación de derechos atribuidos en forma exclusiva a determinados grupos (derechos estamentales, por ejemplo); la constitución de un conjunto de bienes y espacios urbanos asignados *jurídicamente* al uso de todos (mobiliario urbano, calles, parques, plazas, paseos, medios de transporte) (Sabatier 2002) y la difusión de establecimientos y locales destinados a servir a un público anónimo (tiendas, restaurantes, cafés, teatros, salas cinematográficas, estadios, etc.). Todas estas condiciones fueron dándose progresivamente y con ritmos diferenciados, pero se puede afirmar que alcanzaron su madurez en diferentes grados en las ciudades occidentales, entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Si bien diversos autores afirman que la aproximación al tipo ideal del espacio público moderno no ha sido en sus orígenes el producto de un proyecto de espacio público inclusivo y democrático (Salcedo Hansen, 2002; Harvey, 2006), lo cierto es que, al menos en los países industrializados, un conjunto de condiciones propias del capitalismo industrial se reflejó en espacios públicos urbanos *inclusivos* en un grado inédito hasta entonces. La propia democratización de las sociedades modernas, al posibilitar la afiliación laboral e institucional de virtualmente toda la población, mejorar la condición económico-social de la clase obrera, generar una tendencia a que la gran mayoría de la población contara con ingresos situados en el *centro* del espectro socioeconómico y a que las posibilidades y hábitos de consumo fueran semejantes para la gran mayoría de la población, democratizó los espacios públicos. De modo que los procesos que hicieron posible que las características del tipo ideal de *espacio público de la ciudad moderna* se hicieran realidad fueron la relativa homogeneización de la sociedad, la afiliación laboral e institucional generalizada de la población (pleno empleo, escolarización, seguridad social) y que la pertenencia a la clase obrera ya no equivaliera a vivir en condición de pobreza. Es decir, condiciones en que la co-presencia del *otro*, la aceptación de la diversidad y la diferencia, y la situación de mutuo anonimato, supusieron una diversidad y unas diferencias relativamente limitadas en el marco de una fuerte homogeneización cultural y social. Tal como lo señala Donzelot para el caso de Francia (Donzelot, 2004: 16), entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, la ciudad del mundo industrializado al mismo tiempo que creaba espacios separados (para el caso francés: ciudad central, grandes conjuntos de vivienda social, periferia de vivienda unifamiliar) creó también espacios comunes. De modo que, si bien ciertas ideas y dispositivos asociados centralmente a la ciudad moderna y sus espacios públicos tuvieron su origen en la búsqueda de racionalización y control del espacio urbano y de disciplinamiento y regulación de los usos de la ciudad en particular por parte de las clases subalternas (Salcedo Hansen, 2002), esto no es

contradictorio con el hecho de que lo que ahora podemos considerar como ciudad moderna *tardía*, es decir, la ciudad europea de la etapa de la industria fordista y el Estado Benefactor, en particular entre la segunda postguerra e inicios de los años setenta del siglo XX, se convirtiera en un complejo *dispositivo de inclusión* con base en la conformación de una *esfera socializada de consumo* —vivienda pública o social, sistemas públicos de salud y educación, sistemas públicos de transporte colectivo, sistemas de pensiones y de subsidios aplicados de acuerdo con diversas condiciones y circunstancias, equipamientos recreativos gestionados por el sector público— y la expansión y extensión del consumo privado².

Por otro lado debe destacarse la cuestión del *estatuto jurídico del espacio público*. Nos referimos a la constitución gradual de una esfera o dominio de lo público urbano como *conjunto de espacios jurídicamente públicos*, es decir, de libre *acceso, bajo jurisdicción del poder público y consagrados al uso de todos* (Sabatier, 2002) y, junto con ello, la conformación de lo que podemos denominar un *orden reglamentario urbano* (Duhau y Giglia, 2004). Es decir, el desarrollo de un conjunto de reglamentos formales para el dominio público urbano, que supuso codificar y reglamentar los usos *legítimos* de los espacios públicos, lo que implicó establecer horarios, separar funciones y, en muchos casos, simplemente *prohibir* ciertos usos o actividades en determinados lugares u horarios, ya sea confinándolas a otros espacios o a determinados horarios o simplemente eliminándolas. Si bien son escasos los estudios que han examinado el proceso de construcción del orden reglamentario urbano de la ciudad moderna, existen algunos que proporcionan abundantes evidencias respecto del proceso de construcción progresiva del orden urbano moderno, orientado por principios elaborados por las élites ilustradas y los valores y aspiraciones de las clases medias (Lofland, 1973; Baldwin, 1999).

Así, es importante señalar que en el origen del espacio público urbano encontramos una cuestión que sigue siendo central: la cuestión del *orden*, es decir, de las formas de *reglamentación* de los usos de los espacios de la ciudad. Esto quiere decir que la apertura y libertad que atribuimos habitualmente al espacio público, está marcado en su esencia no solo por la cuestión de la *convivencia* de sujetos heterogéneos, sino también por la cuestión de las *normas comunes* y de la *común aceptación de las normas* por parte de sujetos que pueden no tener nada en común salvo el uso compartido de los espacios urbanos.

La dimensión normativa del *orden* urbano moderno está conformada por el conjunto de normas, reglas y significados que hacen posible un tipo de convivencia orientada por expectativas relativamente compartidas en cuanto a lo que se considera como los usos y comportamientos legítimos del y en el espacio urbano. Pero junto a la institucionalización de la dimensión normativa del orden urbano bajo la forma de un *orden reglamentario* es necesario tener en cuenta otras dos igualmente importantes: la organización espacial de la ciudad y el conjunto de los artefactos y dispositivos que tienen como propósito organizar el uso compartido de la misma.

2 En el mundo industrializado, Estados Unidos y sus zonas metropolitanas se presentan como un modelo alternativo al europeo, apoyado en mucha mayor medida en el consumo privado, la suburbanización extensiva basada en la vivienda propia adquirida con crédito hipotecario subsidiado y a largo plazo, el automóvil privado, programas federales de vialidades rápidas y confinadas (*highways*) que permitieron vincular los suburbios con las ciudades centrales y los correspondientes centros de trabajo (Hayden, 2006). Se trató de un modelo en el que los espacios públicos cercanos al tipo ideal *espacio público moderno* correspondieron fundamentalmente a ciertas áreas de las ciudades centrales, pero severamente limitados en su carácter inclusivo e igualitario por mecanismos de segregación racial, la limitación de los derechos civiles de minorías determinadas (en particular, la población de origen africano) y la conformación de guetos, es decir, enclaves de las ciudades centrales habitados por minorías raciales excluidas de los derechos propios de la mayoría blanca. Por lo demás, tanto en el imaginario como en la realidad estadounidenses, la ciudad moderna es desde muy pronto en el siglo XX, una ciudad concebida como y caracterizada por la generalización de la circulación en automóvil, los centros comerciales (*malls*) y modalidades de zonificación orientadas a segregar el uso residencial de cualesquiera otros usos.

Desde luego, se trata de dos dimensiones cuya materialidad remite a su vez a la vigencia de un orden reglamentario. En lo que respecta a la organización espacial, porque aunque sin duda ninguna ciudad contemporánea y mucho menos ninguna aglomeración metropolitana, ha sido el producto de un “plan maestro”, sino el resultado más o menos aleatorio de la combinación, entre otras cosas, del azar, la geomorfología, la distribución de la propiedad del suelo y la sucesión y superposición a lo largo del tiempo de múltiples urbanismos y proyectos urbanos, se trata al mismo tiempo de un resultado en el que está presente la institucionalización progresiva de normas orientadas a organizar y regular la circulación, la construcción y la distribución de las viviendas y las actividades. En lo que se refiere a los artefactos y dispositivos orientados a organizar el uso compartido de los espacios urbanos, porque o bien son la expresión directa del orden reglamentario, como es el caso de las *señales y signos* destinados a *prescribir, prohibir o advertir*, o bien inducen o incluso *obligan* mediante la fuerza de las cosas a conducirse de acuerdo con reglas determinadas, como es el caso de los reductores de velocidad, el desnivel de las aceras respecto de la calle, o los postes que impiden que los vehículos sean estacionados sobre las aceras.

Ahora bien, el orden reglamentario de la ciudad moderna adquirió sentido en el marco de un tipo de organización espacial en la cual la distinción entre espacios públicos y espacios privados resultó anclada en el papel asignado a los espacios y bienes asignados al dominio público urbano. A este respecto, dos líneas generales de evolución de las ciudades contemporáneas han llevado, en diversos grados, a la puesta en crisis del orden urbano de la ciudad moderna, entendido como conjunto de reglas formales y convencionales que regulan y hacen posible el uso compartido de los espacios urbanos. Se trata, por una parte, de la proliferación de usos y comportamientos que, precisamente, no responden a expectativas compartidas y que generan conflicto e incertidumbre en torno a los usos legítimos de los espacios urbanos; se trata de una cuestión que como veremos más adelante ilustra cabalmente el caso de la ciudad de México. Por otra parte, como veremos a continuación, las formas de producción y organización del espacio urbanizado que tienden actualmente a dominar, ya no se corresponden, o se corresponden solo parcialmente, con la vigencia de un orden urbano basado en la vigencia de un dominio público urbano, sino que suponen la proliferación de una multiplicidad de órdenes *sui generis*.

Los cambios en el orden urbano. La automovilización y la especialización de los espacios de uso público

Es posible afirmar que las preocupaciones contemporáneas en torno a la *privatización, segregación, deterioro* e incluso la *desaparición* de los espacios públicos, están marcadas por el contraste que se observa, en gran medida de modo implícito, entre los rasgos propios del tipo ideal del espacio público de la ciudad moderna y la evolución contemporánea de los espacios públicos o de uso colectivo. Pero no es posible entender la realidad actual ni su distanciamiento respecto del tipo ideal si no se abordan los principales elementos que constituyen un determinado *orden urbano*. Desde la perspectiva aquí asumida esos elementos son: 1) la morfología y estructura socio-espacial de la ciudad; 2) la morfología, estatuto jurídico y formas de gestión de los espacios de uso común, ya sea que se trate estrictamente de espacios bajo el dominio público asignados al uso de todos, o simplemente de espacios de uso colectivo; 3) el conjunto de normas formales y convencionales, significados, señales y dispositivos que regulan la convivencia en esos espacios; 4) el conjunto de saberes tácitos y disposiciones incorporadas acerca del espacio urbano y sus usos que hacen concretamente posible la relación con la ciudad y la relación con los demás (desconocidos) en la ciudad.

Hasta mediados del siglo XX, el espacio jurídicamente público, tal como lo definimos más arriba, es prácticamente todo el espacio urbano con la excepción de la vivienda y otros locales de uso privado. El uso de y la interacción social en los diferentes tipos de espacios públicos (calles, plazas, parques, estaciones de transporte colectivo, etc.) han estado organizados siempre por un conjunto básico de prácticas (*compra* de bienes y servicios, *recreación, trabajo, educación*) y las correspondientes modalidades de movilidad cotidiana asociadas a todas y cada una de estas actividades. Tal como lo mostró hace ya más de cinco décadas Jane Jacobs (1992), el uso de los espacios públicos depende en gran medida de la presencia y mezcla de locales que los circundan y las correspondientes actividades (incluidas la de residir) asociadas a tales locales (oficinas, tiendas, talleres, restaurantes, bares, cafés, oficinas públicas, servicios, mercados). En la medida en que buena parte de estos locales y las actividades que en ellos se desarrollan conforman espacios de dominio privado, pero de *uso público*, y que el propio uso de los espacios jurídicamente públicos depende entonces en grados diversos de locales privados pero de uso público o al menos de concurrencia de un cierto público, como sería el caso de consultorios médicos y despachos de notarios y abogados, la animación y *la variedad de usos de los espacios públicos siempre ha dependido en gran medida de las actividades a las que están destinados los locales y espacios privados contiguos y accesibles desde el espacio público*. De modo que los usos de los espacios privados y su accesibilidad para ciertas prácticas urbanas constituyen un elemento importante para entender la naturaleza del espacio público y sus transformaciones. Como se verá, el análisis de las transformaciones en las formas de vinculación entre espacios públicos y espacios privados, así como la proliferación de micro-órdenes, permiten dar cuenta de la problemática actual *del espacio público*.

A este respecto, sin duda, se puede constatar una evolución en las formas de organización de los espacios urbanos asociada a dos procesos convergentes: la *automovilización* de la movilidad cotidiana y el predominio creciente del *urbanismo insular*.

La proliferación actual de espacios especializados y espacios residenciales dispersos y difícilmente accesibles mediante transporte público y mucho menos a pie, ha sido posible merced ya sea al amplio predominio de una movilidad cotidiana basada exclusivamente en el uso del automóvil particular —*automovilización*— como es el caso, con pocas excepciones, de los espacios metropolitanos del mundo desarrollado, o en la importancia creciente y acelerada de la misma, en el caso de los espacios metropolitanos del mundo en desarrollo. Está claro que las primeras formas de suburbanización, incluso en los EE.UU., cuna de la automovilización, dependieron de sistemas de transporte público, como el tranvía (véase Fishman, 1987). Estas primeras formas de suburbanización, tal como se puede observar en el caso de los antiguos suburbios de metrópolis estadounidenses como Chicago, originaron un tejido urbano sin solución de continuidad con la ciudad central. En cambio, la viabilidad de la proliferación actual de islas e islotes urbanizados destinados a distintos fines, o fenómenos como la llamada *rururbanización*, dependen de la automovilización. Asociados a ésta y a las tecnologías de la información y la comunicación, los cambios en la escala y la organización espacial de las actividades relacionadas con el comercio y los servicios, han dado lugar en el curso de las tres o cuatro últimas décadas a la proliferación de polos de actividad (centralidades) especializados, dispersos en los espacios metropolitanos.

Esto ha tenido dos grandes tipos de implicaciones en relación con la organización y gestión del espacio urbanizado. Por un lado, las nuevas formas de urbanización tienden a caracterizarse por la sustitución del tejido urbano reticular y continuo, propio de las actuales ciudades centrales y los antiguos suburbios contiguos a las mismas, por espacios especializados cuya vinculación con el “exterior” depende de autopistas y, en el mejor de los casos, de sistemas de transporte masivo de alcance regional o nacional (como en los casos de

Schipol en Holanda y Roissy y Euro Disney en la Ile de France). Esto ha supuesto el relevo de los distintos tipos de urbanismo que produjeron la ciudad moderna y en gran medida también la metrópoli fordista, por un urbanismo que podemos denominar *insular*, en el sentido de que se trata de un urbanismo basado en el diseño de espacios de actividades y residenciales que no forman parte ni actual ni potencialmente de una ciudad determinada. Este relevo, ha supuesto a su vez que junto a las centralidades complejas y jerarquizadas según sus diferentes grados de complejidad, propias de la ciudad moderna y la metrópoli industrial, las cuales de hecho además tienden a modificar sus funciones, proliferen centralidades especializadas. La conjunción de ambos procesos —predominio del urbanismo insular y proliferación de centralidades especializadas—, produce un espacio discontinuo conformado por flujos y nodos, que ya no está organizado, como es el caso todavía de las ciudades centrales y las antiguas localidades suburbanas, a partir de una distinción clara entre espacios privados y espacios públicos. Para ilustrar el punto, pensamos en un nodo extraurbano conformado por un conjunto de grandes superficies comerciales (locales), accesos y áreas de estacionamiento. ¿Cuáles son en un caso como ese los “espacios públicos” y los “espacios privados”? Unos y otros (locales, accesos, área de estacionamientos) son igualmente “públicos” (son utilizados y accesibles para el público) o igualmente privados (su propiedad, gestión y reglas de acceso y uso corresponden a una o más entidades privadas).

Lo anterior conduce de modo directo a un segundo tipo de implicaciones. Por una parte, desaparece o al menos se vuelve difusa, la distinción entre espacios públicos y espacios privados, la cual es remplazada por espacios híbridos; en el caso antes mencionado, espacios privados destinados a un uso público especializado o si se prefiere acotado. Al mismo tiempo, esto significa que el dominio público urbano propio de la ciudad moderna, en el que se inscriben los espacios privados (viviendas, oficinas, locales comerciales, etc.) es sustituido por micro-órdenes, en el sentido de que se trata de órdenes, es decir una determinada organización espacial de edificaciones y artefacto y un conjunto de reglas de comportamiento y uso que aplican solo dentro del polígono que circunscribe cada nodo en particular. Pues bien, más allá de nuestro ejemplo, se puede afirmar que una tendencia que caracteriza la evolución contemporánea tanto de los espacios públicos en sentido fuerte —es decir aquellos que forman parte del dominio público urbano— como de los espacios destinados al uso público pero que no forman parte de dicho dominio, es la proliferación de micro-órdenes.

Esta proliferación refiere a dos grandes tipos de fenómenos. Por una parte, la sustitución en ámbitos (polígonos) definidos (centros comerciales, nodos de actividades —sea bajo dominio privado, de entidades mixtas o de autoridades especiales—, urbanizaciones privadas³, etc.) de las reglas aplicadas de modo general en los espacios que se encuentran bajo el dominio público urbano, por otras, específicas, que son de aplicación dentro del polígono de referencia. Por otra parte, un conjunto de procesos, claramente observables, en muchas ciudades latinoamericanas, y como veremos particularmente notables en la ciudad de México, caracterizados por el hecho de que espacios y bienes pertenecientes al dominio público urbano, resultan sometidos generalmente *de facto* y mucho más raramente *de jure*, a reglas que responden a las demandas e intereses de grupos específicos —por ejemplo, vecinos, comerciantes en la vía pública y prestadores de diferentes servicios (entre ellos los de transporte)—.

3 Aunque, sobre todo en América Latina, el fenómeno suele ser invocado a través de la expresión “urbanizaciones cerradas”, en realidad, estén “cerradas” o no, es decir delimitadas o no por muros y barreras, lo determinante es que se trata de áreas residenciales en las cuales los espacios y bienes de uso colectivo son de propiedad privada y por consiguiente no forman parte del dominio público urbano. En este sentido, el nombre de *barrio privado* otorgado en la región metropolitana de Buenos Aires, a una de las modalidades bajo las que se producen urbanizaciones cerradas, resulta totalmente adecuado, al menos en lo que se refiere al uso del término *privado*.

Los cambios en el orden urbano. Los micro-órdenes y la privatización de los espacios públicos

Como hemos visto, el proceso de especialización de los espacios de uso público implica la sustitución del orden propio del dominio público urbano por una multiplicidad de micro-órdenes. En general la *conformación* de estos micro-órdenes etiquetada como *privatización del espacio público*. Pero la etiqueta *privatización* recubre en este caso, al igual que lo hace en general la distinción entre *público* y *privado*, fenómenos de naturaleza variada y significados que varían igualmente de acuerdo con las instituciones y bienes en juego (Starr, 1993). En el caso que nos ocupa, hemos identificado en la literatura especializada y a través de nuestras investigaciones relacionadas con el tema, cuatro acepciones o significados generales, todos ellos, creemos, asociados a la conformación de *micro-órdenes*.

Una primera acepción del proceso de privatización de los espacios públicos, hace referencia a la proliferación de espacios y equipamientos *destinados al uso público pero estatutariamente de propiedad privada* y, por consiguiente, sujetos en principio a fines, usos y reglas de comportamiento definidos y asignados por sus propietarios. El ejemplo más trillado de este tipo de equipamientos son los centros comerciales y los llamados “parques recreativos” o “temáticos”. La idea de privatización en estos casos hace referencia al hecho de que concentran en un área bajo control privado, actividades —comprar, pasear, tomar un café, asistir a un espectáculo, ir al cine, comer en un restaurante— que tradicionalmente —o más bien, en la ciudad moderna— están vinculadas al uso de espacios *jurídicamente* públicos.

Una segunda acepción de la idea de privatización de espacios públicos, es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios jurídicamente públicos*. En muchas ciudades latinoamericanas, incluida desde luego la Ciudad de México, se ha vuelto un hecho bastante común que las organizaciones vecinales cierren y controlen el acceso de las calles en áreas en las que domina el uso habitacional y en las que, por lo tanto, el tránsito vehicular de paso es derivado hacia alguna vialidad principal. En estos casos el argumento comúnmente esgrimido es la “seguridad”. Dentro de esta misma acepción pueden incluirse la difusión en las ciudades estadounidenses de una multiplicidad de prácticas y dispositivos que implican desde las restricciones al uso público de playas, estanques y lagos impuestas por residentes acomodados en diversas ciudades —Los Ángeles y Long Island, por ejemplo (Law, 2006, p. 82)— y el cierre, rediseño y vigilancia de parques y plazas públicas por entidades privadas (Turner, 2002; Low, 2006; Mitchell y Staeheli, 2006).

Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares que, aunque permanezcan físicamente abiertos y formalmente continúen siendo públicos*, en ellos los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado (Da Costa Gomes, 2001). Esto ocurre bajo dos modalidades principales. Una de ellas consiste en la apropiación de los espacios públicos para el desarrollo de la economía informal: vendedores ambulantes, cuidadores de automóviles, prestadores de pequeños servicios en la vía pública. Otra se manifiesta mediante la afirmación de identidades o simplemente de exclusiones territoriales basadas muchas veces en un discurso de la diferencia y traducidas en el control de un territorio que es definido como propio y excluyente; entre otros, los casos de las bandas de jóvenes que disputan determinados territorios; los traficantes que imponen su control y su ley sobre las favelas de ciudades como Rio de Janeiro; los grupos religiosos que se apropian de determinadas plazas (Da Costa Gomes, 2001).

La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del espacio de proximidad o local, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Tanto en los amplios sectores de las clases medias y altas se auto-segregan por medio de enclaves residenciales cerrados, incorporando en ellos equipamientos de consumo y recreativos de uso exclusivo de los residentes⁴. El primer y más evidente efecto del hábitat cerrado consiste en la eliminación del espacio de proximidad como espacio público y del conjunto de los bienes de uso colectivo como bienes pertenecientes al dominio público. Este hecho primordial se relaciona con un conjunto de efectos en cascada. En primer término y tanto más cuanto mayor sea su escala, el hábitat cerrado, dado su carácter introspectivo, se separa del medio circundante. En segundo lugar, esta separación implica que la conectividad y la accesibilidad se convierten en cuestiones centrales que desplazan el interés por lo que se encuentra en las inmediaciones; en la medida en que el condominio, conjunto o desarrollo cerrado auto-produce su propio ambiente, puede prescindir del exterior inmediato. En tercer lugar, la gestión del hábitat se independiza de la gestión local y urbana, salvo por lo que se refiere a la vinculación con la infraestructura general. Por último, el hábitat cerrado por definición rompe la continuidad del tejido urbano y, en consecuencia, de las vías de circulación, o bien simplemente carece de vinculación espacial con dicho tejido. Desde luego, este efecto es tanto más importante cuanto mayor es el tamaño de la urbanización o conjunto de que se trate.

Los cambios en el orden urbano. La disociación entre las prácticas cotidianas y los espacios públicos

Un resultado general de los cambios en el orden urbano reseñados en los dos apartados anteriores, ha sido lo que podemos considerar como una creciente *disociación entre espacios públicos y prácticas cotidianas*. Con esto queremos subrayar el hecho de que en la experiencia urbana actual, sobre todo para los habitantes de grandes metrópolis ese conjunto de *prácticas heterogéneas que combinan de diferente manera la dimensión privada con la pública mediante el ir y venir, en gran medida a pie, entre locales privados y espacios públicos*, y que eran propias de la ciudad moderna, se encuentra hoy cada día menos presentes, por lo menos en lo que se refiere a la experiencia de los sectores medios y altos en las metrópolis latinoamericanas. Así, para muchos habitantes de enormes aglomeraciones metropolitanas, como es el caso de la Ciudad de México, estas prácticas constituyen una experiencia o bien ajena a su realidad cotidiana o incluso deliberadamente evitada.

Para entender esta progresiva separación entre las prácticas de uso de la ciudad y el espacio jurídicamente público, hay que tomar en cuenta que el orden metropolitano (la forma de producir y organizar espacialmente la metrópoli) ha evolucionado en las últimas décadas con base en dos lógicas paralelas y en muchos casos complementarias: *privatización y especialización*. A su vez, esto se traduce en diferentes modalidades de privatización de los espacios de uso público y de segmentación social de los públicos congregados en diferentes lugares (Cruz, 2001; Da Costa Gomes, 2001; Defilippis, 1997; Flusty, 2001; Ghorra-Gobin, 2001; Mitchell y Staeheli, 2006; Murray 2004).

⁴ La difusión del hábitat cerrado no constituye un fenómeno que se difunde en todas las metrópolis ni se corresponde con las metrópolis globales. Es importante y creciente en metrópolis latinoamericanas que, como México, Sao Paulo y Buenos Aires, según diversas clasificaciones se sitúan en el segundo o tercer rango de las ciudades “globales” y prácticamente inexistente en metrópolis como Tokio o París que son invariablemente ubicadas en la cima de tales clasificaciones (Janoschka y Glasze, 2003). Para una panorámica sobre los enclaves cerrados en América Latina véanse los volúmenes coordinados por Giglia (2001), Cabrales Barajas (2002), Capron, et ál. (2006). En lo que se refiere a Estados Unidos, véase McKenzie, 1994.

Esta lectura, basada en la relación (o no relación) entre prácticas urbanas y espacios jurídicamente públicos, pone al centro del razonamiento los cambios que ocurren en la experiencia de la metrópolis (y los usos del espacio urbano) y al mismo tiempo, como lo acabamos de ilustrar, permite incluir una casuística amplia de fenómenos en los cuales se combinan de diferentes formas espacios y actores, tanto privados como públicos.

Los procesos de especialización y privatización de lo que era el espacio público de la ciudad moderna, lo transforman profundamente, transformando a su vez las prácticas urbanas. Lo que era antes el espacio público como elemento organizador de la ciudad y de la experiencia urbana, tiende a convertirse hoy en muchos casos en un conjunto de espacios de circulación en automóvil entre dos puntos (de la vivienda al lugar de trabajo o de la vivienda al centro comercial, por ejemplo), o bien en un acervo de espacios especializados a los cuales hay que *ir*, porque ya no forman parte del tejido conectivo de la ciudad, sino que, como es bien evidente en el caso de gran parte de los centros comerciales, conforman una suerte de islas diseñadas fundamentalmente para el acceso en automóvil⁵.

Piénsese, por ejemplo, en cómo se realizaban habitualmente o todavía se realizan una o varias actividades relacionadas con el trabajo, la educación el consumo y la recreación al transitar por una calle o avenida concurridas en las que se encuentran alineadas tiendas, restaurantes, cines, cafés, viviendas, oficinas, despachos, consultorios (en los pisos superiores), etc. Al igual que en un centro comercial, los propósitos que animan a cada uno de los transeúntes pueden ser muy diversos, pero la diferencia fundamental radica en que mientras se transita o se ingresa a un edificio o local situado en una calle, un centro comercial tipo *mall*⁶ no es un lugar por el cual se pueda transitar en el sentido de atravesarlo para ir a otro lugar; se trata más bien, por definición, de un lugar al que hay que ir, al que se tiene que entrar y del que se tiene que salir; y donde las entradas y salidas son concebidas como barreras en las que, al menos potencialmente, se realiza un control del público-clientela.

Como hemos visto, los lugares que resultan de la *disociación* de los espacios jurídicamente públicos y las prácticas urbanas se constituyen cada día más como *micro-órdenes regidos por reglas propias*. Por lo tanto, no son fáciles de usar sin adiestramiento previo. En muchos casos se asemejan cada vez más a sistemas *expertos*⁷ cuyo funcionamiento hay que aprender, desde los procedimientos de entrada y salida (tickets, plumas, registros, controles, etc.), hasta el conocimiento de lo que se puede o no se puede hacer en su interior. Es por eso que estos nuevos espacios, junto con nuevas reglas, generan también nuevas prácticas urbanas que es preciso investigar. En todo caso, está claro que su proliferación genera, entre otras cosas, crecientes problemas de movilidad a nivel metropolitano en la medida en que rompen la continuidad del tejido urbano.

⁵ Cabe señalar que esta disociación se inició tempranamente en el siglo XX para porciones significativas de la población urbana, en las ciudades estadounidenses, con la suburbanización masiva de viviendas apoyada en el automóvil privado y en las autopistas, y la concentración de las actividades de consumo y recreación en los centros comerciales, los cuales, como lugares de concentración del comercio y los servicios, sustituyeron en los suburbios a la calle principal (main street) de las localidades intra-urbanas o vecindarios tradicionales (Fishman, 1987; Zukin, 1995; Hayden, 2006).

⁶ Tiene sentido especificar, porque los centros comerciales insertos en un contexto urbano denso y multifuncional, no difieren mayormente de los pasajes construidos en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, ni de las galerías comerciales construidas hasta mediados de éste último.

⁷ De acuerdo con Giddens, los sistemas expertos son “sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos” (Giddens, 1994: 37).

No está de más insistir en que el tránsito del espacio público de la ciudad moderna a la forma como éste se manifiesta en la época actual, es expresión de profundas transformaciones sociales. El espacio público de la ciudad moderna se configura históricamente como un ámbito relativamente autónomo, regido por reglas propias, dependientes de las instituciones estatales y municipales. Un espacio en el que los derechos de uso de los particulares quedan limitados y reglamentados en favor del *uso público*, que no equivale a la suma de los usos particulares, sino que es de otro orden. Conviene en este punto recordar que el tipo ideal *espacio público de la ciudad moderna* se basa en un conjunto de espacios y artefactos urbanos bajo dominio del poder público y asignado al uso de todos. Espacios que se desarrollaron en asociación con las funciones económicas y sociales del Estado, dando lugar en ciertos casos al conjunto de instituciones y programas conocidos como Estado Benefactor, Estado del Bienestar o Estado Social, en cuanto ámbito, junto con diversas instituciones como la escuela pública, de socialización en valores y hábitos mayoritariamente compartidos y de contacto, co-presencia e interacción pacífica, civilizada y, hasta cierto punto igualitaria, entre diferentes grupos y clases sociales. Es por ello que los espacios públicos pueden ser considerados al mismo tiempo expresión y vehículo de la *democratización* de la vida social. Mientras que hoy en día, la pérdida, en diversos grados, de accesibilidad e inclusividad de los espacios públicos, implica una evolución en sentido contrario: cuando se asiste a su creciente segmentación social, a una restricción creciente de sus grados de apertura y cuando la jurisdicción pública democráticamente regulada y acotada es sustituida por corporaciones privadas o grupos de ciudadanos en tanto propietarios privados, sin duda el carácter público de los espacios urbanos retrocede en la misma medida.

Lo anterior no significa atribuir al espacio público moderno, en contraste con los espacios de uso público contemporáneos, la capacidad per se de constituir o producir una *esfera pública* democrática, ni asimilarlos, como parece el caso muchas veces, a una suerte de ágora, es decir de lugares en los cuales los ciudadanos se informan, debaten y procesan los asuntos de interés común. Sin embargo, la posibilidad de libre expresión y de escenificación pública de opiniones, reivindicaciones y propuestas en torno a asuntos de interés general, constituye sin duda una dimensión sustantiva de los usos y los significados propios de los espacios públicos en contextos democráticos. En este sentido, los límites a la publicidad de los espacios de uso público que no forman parte del dominio público urbano, como es el caso de los centros comerciales, no están dados necesariamente por la vigencia de mecanismos de exclusión de usuarios clasificados como indeseables, los cuales en muchos casos prácticamente no existen, sino por el hecho de que en ellos están por regla general vedados un conjunto de usos y prácticas, entre otros de modo destacado, precisamente la manifestación y escenificación de opiniones, reivindicaciones y propuestas (incluidas las solicitudes de apoyo a una causa política o cívica).

Un caso exacerbado de proliferación de micro-órdenes: la ciudad de México y los espacios públicos

La condición actual de los espacios públicos en la ciudad de México, sirve bien como ilustración de los temas discutidos hasta aquí, al mismo tiempo que muestra la necesidad de que los debates en torno al espacio público moderno y su evolución contemporánea no deberían ignorar las características propias de distintas tradiciones urbanas y las relaciones que históricamente se desarrollaron respecto del espacio público. Así, si bien los rasgos característicos de la especialización y privatización de los espacios públicos en las metrópolis contemporáneas se encuentran presentes también en la Ciudad de México, aquí los orígenes y las prácticas propias del espacio público asumen una fisonomía específica. A este respecto, creemos importante destacar un conjunto básico de fenómenos que se encuentran asociados a las condiciones actuales de los espacios públicos en la Ciudad de México y a los procesos de especialización y privatización y mencionados en los apartados anteriores.

El primero de estos fenómenos tiene que ver con *la producción informal del espacio habitado* que en esta metrópoli da cuenta de más de la mitad del mismo a escala metropolitana (Duhau y Giglia, 2008: cap. 6). Con este término nos referimos a la edificación de viviendas particulares sobre terrenos no previamente urbanizados y donde el proceso de producción del hábitat, para bien y para mal, se encuentra *de facto* en manos de los habitantes, quienes para lograrlo recurren no sólo al esfuerzo personal y familiar sino también a diversas formas de movilización colectiva. La *ciudad auto-construida* que resultó de los vertiginosos procesos de urbanización no planeados⁸, propios de los años de industrialización y urbanización aceleradas de la segunda posguerra y que quedó inmortalizada en ciertas obras de arte cinematográficas que relatan la epopeya de la migración del campo a la ciudad capital⁹, al mismo tiempo que continúa expandiéndose, constituye hoy en día, en gran parte, un conjunto de espacios urbanos consolidados cuya perdurabilidad y viabilidad ya nadie pone en duda, pero que no fueron diseñados desde la óptica de la dimensión pública. Este hábitat auto-producido, caracterizado por una lógica de producción del espacio habitado que implica que el espacio público se reduzca por regla general a un mínimo indispensable a la circulación, debe ser considerado como una parte constitutiva del espacio urbano, que confiere una identidad *sui generis* a la problemática actual del espacio público en la Ciudad de México y seguramente de otras grandes ciudades de América Latina. Se trata de una forma de producción del espacio urbanizado que se presenta asociada a la falta de una regulación de conjunto de la expansión de la ciudad desde las instituciones públicas. Esta ausencia de regulación repercute en la formas de usar el espacio público y en las interpretaciones acerca de los derechos y prerrogativas que los particulares tienen sobre él y permite en buena medida explicar la no identificación de los espacios públicos como *espacios de todos*, que es tarea de todos mantener en buen estado (desde el estado de las fachadas de las casas hasta el no tirar basura en las calles) y que es tarea específica de las autoridades públicas atender mediante acciones rutinarias y reglamentadas (la poda de árboles, el mantenimiento del cableado y del alumbrado público, la limpieza de las aceras, la recolección de la basura, etc.).

Esto último nos lleva directamente al siguiente fenómeno que caracteriza los espacios públicos en la ciudad de México. Nos referimos a las condiciones ostensibles de *deterioro, descuido y uso abusivo*, no en particular de los espacios públicos emblemáticos, cosa que también ocurre, sino de la generalidad de los espacios públicos ordinarios o banales, como las aceras, los puentes peatonales, los espacios verdes medianos y pequeños, de los cuales dependen las condiciones prácticas en las que se usa y transita cotidianamente la ciudad. En la ciudad de México la gestión y el mantenimiento de muchos espacios públicos de uso cotidiano dependen de las iniciativas y necesidades de diferentes actividades y grupos de habitantes, más que de una aplicación efectiva y eficaz del orden reglamentario urbano. En otras palabras, a los abusos de los particulares sobre los espacios públicos corresponde una gestión gubernamental de los mismos caracterizada por una aplicación deficiente, incierta y contradictoria de las normas, y por un débil o esporádico ejercicio del control y mantenimiento por parte de las administraciones locales.

En este contexto, el tercer fenómeno se refiere a la difusión creciente de *espacios residenciales cerrados* (ERC), que en la Ciudad de México no sólo son una opción socialmente aceptable, sino también cada vez más buscada, de privatización de los espacios que circundan la vivienda y que está asociada a condiciones en las que los modos tradicionales de sostenimiento del orden y el control sociales (y urbano, en particular) son

⁸ La ausencia de planeación se refiere aquí, en primer término, a la falta de una regulación de conjunto de la expansión de la ciudad desde las instituciones públicas. En cuanto a los procesos de urbanización informal, en muchos casos, como lo ejemplifica en gran escala Nezahualcóyotl, han respondido a verdaderos *planes y planos* definidos por actores particulares fuera de los marcos normativos formalmente vigentes.

⁹ Por ejemplo, la película *Los olvidados* de Luis Buñuel, estrenada en 1950.

percibidos como insuficientes o ineficaces (Low, 2006: 86, Janoschka y Glasze, 2003). Por las mismas razones, la proliferación de espacios residenciales cerrados va acompañada en la Ciudad de México por la difusión de una serie de dispositivos y servicios orientados a evitar a la población automovilizada el uso peatonal de los espacios públicos abiertos¹⁰.

¿Pero qué importancia tiene esto en relación con el tema en discusión? Fundamentalmente, el hecho de que en la Ciudad de México las formas de gestión de los espacios jurídicamente públicos y la operación y gestión de los lugares de *uso público* de *propiedad privada* y de las distintas modalidades de hábitat cerrado *tienden a implantarse a expensas de la calidad y funcionalidad de los primeros* y como una alternativa en competencia con éstos. En conjunto, por una parte, los usos de los espacios jurídicamente públicos están sometidos en buena medida a una diversidad de arreglos específicos en el que predomina el interés y las reglas impuestas por particulares vía la negociación con o la omisión de las autoridades públicas y, por otra, los espacios destinados al público o de propiedad colectiva, tienden cada vez más a organizarse con base en *reglas propias* y a instituirse, por lo tanto, como órdenes *separados y sui generis*.

Tanto la proliferación de arreglos y de prácticas que suponen diversos grados de distanciamiento respecto del *orden reglamentario urbano* en conjunción con la generalizada aceptación y popularidad de que gozan los micro-órdenes privados en la ciudad de México, no pueden dejar de interrogarnos. Como en muchas metrópolis del mundo, los desarrolladores inmobiliarios promueven el hábitat cerrado, los centros comerciales y otros grandes equipamientos y proyectos urbanos como alternativas privadas al vecindario o al fraccionamiento o loteo tradicional y a las áreas públicas en las cuales se concentran el comercio, las actividades y empresas. Pero esto es una cosa y otra, muy diferente, es que estas *formas de producción y organización del espacio urbanizado se impongan y difundan de modo generalizado sin que se advierta una efectiva capacidad de intervención de los poderes públicos* orientada a promover equilibrios o prever los impactos de conjunto. Desde luego, las autoridades públicas son quienes *autorizan* la implantación de estos proyectos urbanos, pero parecen hacerlo sin ejercer mayor control y sin poner condiciones —aunque sea mínimas— no solo en cuanto al tamaño y a la difusión de estas estructuras (centros comerciales, de actividades y recreativos y espacios residenciales cerrados), sino también con respecto a las reglas de gestión que rigen en su interior.

Las razones del éxito indudable de los micro-órdenes privados se aprecian claramente si pensamos en el micro-orden observable en los centros comerciales. ¿Qué es lo que determina que en la Ciudad de México estos espacios de consumo se hayan constituido durante los últimos años¹¹ en los lugares de esparcimiento preferidos para amplias porciones de la población? Está claro que los centros comerciales ofrecen una cierta *variedad* de alternativas para la adquisición de bienes de consumo y para la recreación. Pero, ¿qué es lo que sus usuarios encuentran en ellos y no encuentran en los espacios jurídicamente públicos?

10 A este respecto, resulta problemático apoyarse en datos “duros”, es decir, en estadísticas que reflejen esta tendencia, pero un recuento mínimo de ciertas prácticas y de los dispositivos desarrollados para el acceso y utilización de equipamientos por parte de dicha población despeja fácilmente las dudas. Actualmente, en la Ciudad de México todos los equipamientos cuyo público predominante utiliza el automóvil como modo de desplazamiento habitual, han incorporado dispositivos y servicios orientados a evitar a sus usuarios la necesidad de caminar para acceder a ellos. Así, las tiendas localizadas sobre ciertas vialidades (por ejemplo, una avenida como Insurgentes, que atraviesa de norte a sur la capital) han ido progresivamente haciendo retroceder sus fachadas para generar un espacio de estacionamiento destinado a los automóviles de sus clientes. Cuando esto resulta insuficiente debido a una gran afluencia de público en determinados horarios, como es el caso de los restaurantes, han optado, en el mejor de los casos, por adquirir y adecuar un predio contiguo como estacionamiento, haciendo posible que los automóviles sean recibidos y estacionados por el “*valet parking*”. Cuando esto no es posible y tampoco han podido contar con un predio cercano destinado al mismo fin, de todos modos el “*valet parking*” recibe los automóviles al frente del establecimiento para luego estacionarlos en calles aledañas.

11 Esto, más allá de una visión impresionista, lo pudimos verificar a partir de una encuesta aplicada en 2004 en torno a las prácticas urbanas en la ciudad de México (Duhau y Giglia, 2008: cap. 15).

Por razones que valdría la pena estudiar más a fondo, el micro-orden de los centros comerciales se caracteriza por el hecho de que sus reglas son acatadas de modo casi generalizado, sin necesidad siquiera de que sean invocadas explícitamente. Creemos que si el micro-orden reglamentario de los centros comerciales funciona, esto se debe mucho más a que *existe la predisposición del público a respetarlo*, que a los mecanismos existentes para impedir que no se le respete. ¿A qué se debe esta predisposición? Probablemente a que se trata de un contexto en el cual el público asistente asume implícitamente la *legitimidad* de las normas de uso y comportamiento. En los centros comerciales predomina una *urbanidad* que es determinante para la vigencia del micro-orden que en ellos impera. La contrapartida de esta urbanidad, que se asume como exigible, es que quienes administran un centro comercial están obligados a ofrecer un conjunto de condiciones y servicios: limpieza, orden, libre circulación, trato correcto por parte del personal, que son precisamente los que otorgan *legitimidad* a las normas que regulan los comportamientos esperados.

En suma, en un contexto como el de la Ciudad de México, más allá de la variedad de las ofertas de consumo o de la seguridad, lo que el público de los centros comerciales encuentra en ellos es un elevado nivel de *certidumbre* respecto de la vigencia de un conjunto de normas de uso, comportamiento y gestión. Es decir, que en los centros comerciales *no existen la ambivalencia e incertidumbre hacia el respeto de las normas* que prevalecen en las calles de la metrópoli. Exactamente lo opuesto de las expectativas que ese mismo público posee, con algunas excepciones, frente a los espacios jurídicamente públicos a cargo de los gobiernos locales, pero de facto gestionados en buena medida por distintos grupos de particulares, quienes terminan imponiendo sus propias normas. Un hecho que puede observarse, para mencionar sólo algunos ejemplos, en las zonas de concentración del comercio en la vía pública, en los paraderos del transporte concesionado y en las áreas donde el cierre y el control de acceso a las calles ha sido impuesto por grupos vecinales; pero también en los usos, el estado y las características de las banquetas o la auto-asignación por parte tanto de los habitantes como de los comerciantes, del uso exclusivo de la porción de calle situada frente a sus respectivas viviendas o locales, ya sea para estacionamiento propio o para evitar que se estacionen otros. En todos estos casos tienen mayor vigencia las reglas impuestas por los particulares, que las correspondientes al orden formal urbano.

De modo que, en la Ciudad de México, la producción proporcionalmente creciente de espacios residenciales cerrados y el atractivo igualmente creciente ejercido por éstos como alternativa residencial, la generalización de la preferencia por el uso de espacios de consumo y recreativos cerrados y bajo control privado, el rechazo en aumento de los espacios abiertos y de libre acceso, y la proliferación de actitudes predatorias y de usos abusivos de los espacios públicos se *retroalimentan mutuamente*¹².

En suma, en la Ciudad de México, la cercanía efectiva de las prácticas urbanas a las características típico-ideales del “espacio público de la ciudad moderna”, tal como las discutimos en el primer apartado, en la actualidad evoluciona en lo fundamental en la dirección inversa: deterioro de los espacios jurídicamente públicos, fuerte segmentación social de sus usos y marcada estratificación social de los públicos según distintos tipos de lugares y equipamientos. ¿Pero se trata de una evolución que puede ser explicada como parte

12 Estos fenómenos se concretan en el marco de una sociedad fuertemente polarizada, en la que tanto las actividades económicas informales como las modalidades informales de producción del espacio habitado poseen un lugar destacado, los usos de los espacios jurídicamente públicos están fuertemente marcados por actitudes ambivalentes y por una capacidad limitada del poder público para hacer efectivo el *dominio público* y donde la proliferación de espacios de uso público bajo control privado y la privatización del espacio de proximidad (proliferación de espacios residenciales cerrados) se presenta como la contrapartida de un rechazo creciente, al menos por parte de la población automovilizada, de los espacios públicos abiertos.

de una tendencia general a la privatización, o se trata más bien de que esta tendencia resulta especificada y exacerbada en la ciudad de México por una débil conformación histórica del dominio público urbano? Probablemente, la debilidad originaria de este dominio en el caso de la ciudad de México la diferencia significativamente de otras ciudades, haciendo de las condiciones actuales de sus espacios públicos algo que amerita ser estudiado en relación con la historia *sui generis* de lo público en México.

Nuestra hipótesis de trabajo a este respecto consiste en sostener que la debilidad del dominio público urbano puede considerarse como la contraparte (o el correlato) de la facilidad con la que proliferan los micro órdenes en la ciudad, tanto en lo que respecta a los usos y explotación de los espacios públicos en beneficio de grupos específicos, como la producción generalizada de micro órdenes basados en la propiedad privada. Creemos que la proliferación de estos micro órdenes que, como hemos visto, responden a diversas lógicas, tienen sin embargo en común que prosperan debido a una configuración específica del dominio público, lo cual en el caso de la ciudad de México (y otras ciudades del país) se expresa en un orden urbano que en lugar de responder a un conjunto articulado de normas aplicables de modo general, resulta más bien de *la agregación de lógicas yuxtapuestas, omisiones reglamentarias y ámbitos parciales en los que impera la discrecionalidad de la autoridad pública*. En conjunto la lógica de producción y aplicación del orden reglamentario se basa en dejar amplios márgenes para la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades y en el ejercicio de la administración pública. ¿Cómo explicar sino que un fenómeno tan masivo y omnipresente como el comercio en vía pública no cuente con un reglamento general? Se trata de una entre muchas omisiones notables en el orden reglamentario urbano¹³.

Por otro lado, múltiples áreas de la gestión urbana, estén reglamentadas o no (y muchas veces no lo están), están sujetas a arreglos verbales o escritos, pero *ad hoc*, entre las autoridades y grupos de interés organizados. Es el caso precisamente del comercio en la vía pública y también del transporte de pasajeros concesionado¹⁴. Acerca de estos fenómenos la actuación de la autoridad pública parece orientarse más por el afán de producir “programas de regularización” —con carácter casi siempre de soluciones a situaciones de emergencia— los cuales operan como otros tantos mecanismos que estimulan la reproducción de prácticas irregulares o ilegales, en lugar de emanar reglamentos de carácter general para el manejo ordinario y cotidiano de estos ámbitos cruciales de la vida urbana. En el caso en que existen ciertos ordenamientos básicos constitutivos del orden reglamentario urbano, como por ejemplo el reglamento de tránsito metropolitano o la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal —la cual define, entre otras cosas, las conductas sancionables en relación con los usos de los espacios públicos— estos reglamentos generales o son aplicados esporádica o selectivamente, o simplemente quedan en letra muerta después de un ciclo de acalorados debates y aplicación espectacular durante un breve período.

¹³ Por ejemplo, las obligaciones relacionadas con el mantenimiento de las aceras, así como las características de las mismas no están reglamentadas; otro tanto ocurre con las obligaciones relativas al mantenimiento de las fachadas y el acabado de los muros visibles hacia el exterior. En la ciudad de México no existe la obligación para los particulares de asegurar sus vehículos ni se aplican exámenes de manejo para otorgar una licencia de conducir. Tampoco se aplican de modo consistente dispositivos destinados a proteger a terceros en los edificios en construcción.

¹⁴ Esto a su vez se expresa en una serie de efectos en cascada: saturación extrema, deterioro y disfuncionalidad de buena parte de las áreas urbanas con gran afluencia de público; obstrucción de las aceras y la circulación vehicular; prácticas de los conductores de los vehículos de transporte concesionado de pasajeros que constituyen verdaderos atentados contra la seguridad de pasajeros, transeúntes y otros vehículos; obstrucción por el comercio en la vía pública de los accesos al metro.

Estos pocos ejemplos sirven para remarcar lo que consideramos un punto fundamental que es el siguiente. Lo que está ausente en la ciudad de México es la vigencia de un orden urbano de aplicación y aceptación general y *por ende* lo que impera en su lugar en un conjunto de micro órdenes o, en su defecto, la negociación o aplicación discrecional de las normas formalmente vigentes. De modo que desde luego existe el espacio público, pero su gestión (lo que puede o no hacerse con él y en él), no se apoya en la vigencia de reglas claramente definidas y compartidas respecto de las formas de compartir los espacios y bienes de dominio público, sino en una multitud de arreglos específicos cuya vigencia es siempre precaria y permanentemente negociable. Se trata de una situación que tiende a convertir la incertidumbre en un rasgo omnipresente de la experiencia urbana. De allí la funcionalidad de los micro-órdenes, en cuanto ámbitos donde al menos rige una certidumbre relativa, cuya vigencia a su vez, o bien depende de arreglos o pactos con los representantes del orden formal, o bien se basa en los derechos derivados de la propiedad privada, ejercidos a menudo en oposición al interés público.

A modo de conclusión: incertidumbre, conflicto y (des)orden en las metrópolis contemporáneas. Reflexiones en torno a las experiencias recientes de Bogotá y Ciudad de México

Como hemos visto, la automovilización y lo que D. Mangin ha denominado la ciudad *franquiada* (Mangin, 2004) resultante del predominio del urbanismo insular, constituyen el motor de la proliferación de micro-órdenes en los cuales el dominio público urbano es sustituido por arreglos *sui generis* cuya vigencia se circunscribe en cada caso a un ámbito (polígono) específico. El grado de difusión de estos micro-órdenes es sin embargo variable, sobre todo en lo que respecta a los de carácter residencial. Así, mientras en las grandes metrópolis y ciudades latinoamericanas y estadounidenses, las urbanizaciones residenciales privadas muestran un auge notable desde hace ya un buen número de años, no ocurre lo mismo, en general, en las grandes metrópolis y ciudades europeas. A riesgo de simplificar en exceso, se puede decir que el auge latinoamericano de las urbanizaciones privadas, se corresponde con una escasa capacidad para garantizar y gestionar la vigencia de un orden urbano general en el ámbito del dominio público urbano.

Así, a los micro-órdenes surgidos de la convergencia de la automovilización y el urbanismo insular, en metrópolis como la ciudad de México, se agrega la proliferación de micro-órdenes informales. Esta proliferación constituye la expresión evidente de que la vigencia de la gestión del dominio público urbano en términos de los supuestos propios del espacio público moderno, no puede darse actualmente por supuesta. Si en la Ciudad de México la proliferación de micro órdenes presenta características exacerbadas, de todos modos casi en todas partes la gestión de lo público urbano se ha tornado problemática. Y ello es así porque por una parte, en grados diversos, una parte creciente de los espacios de uso público o destinados al uso de colectivos específicos, ya no forman parte del dominio público urbano característico de la ciudad moderna. Pero por otra, porque la gestión de dicho dominio, debe enfrentar condiciones y problemas diferentes a los que fueron característicos de dicha ciudad y de la metrópoli fordista que la sucedió. Estas nuevas condiciones pueden resumirse esquemáticamente como sigue.

Primero. A partir de los años setenta del siglo pasado, el declive del orden social característico de la metropolización fordista, la cual por lo demás había ya comenzado a trascender los límites y a transformar la organización espacial de la ciudad moderna, en muchos casos desde los años treinta del siglo XX. Este declive ha implicado una transformación de las estructuras sociales propias de las sociedades industriales o en vías de

industrialización, que ha sacudido profundamente el papel desempeñado por la incorporación al mundo del trabajo en la integración social y ha recreado, por una parte, la problemática de la desafiliación social (Castel, 1995) en las sociedades desarrolladas, y por otra, y revertido el proceso de afiliación creciente vía la salarización formal de la población activa en los países en vías de desarrollo. En estos últimos, la contrapartida de este proceso de reversión es la explosión de las actividades económicas informales, en el mejor de los casos y la articulación o sometimiento de éstas a la delincuencia organizada, en el peor (Portes y Roberts, 2005). Si a esto se agrega el hecho de que, en particular las grandes ciudades del mundo desarrollado, han devenido durante las últimas décadas realidades multiculturales, el escenario urbano contemporáneo aparece marcado por un malestar o al menos una inquietud generalizada frente a las potenciales “amenazas” o al menos los inconvenientes o molestias que representa, precisamente, el encuentro con y la presencia de otros desconocidos y diferentes en los espacios públicos. Se trate de amenazas o inconvenientes reales o imaginarios, los efectos tienden a ser los mismos o al menos parecidos. Entre otros, aunque desde luego en grados muy diversos: difusión del imaginario de la inseguridad; demanda a los poderes públicos de reforzamiento de los dispositivos de vigilancia y represión; implantación tanto por parte de los poderes públicos como de los administradores privados de edificios y lugares de uso público, de sofisticados dispositivos de vigilancia y filtrado; proliferación de dispositivos de seguridad domiciliaria, desde los *códigos* de acceso, pasando por rejas y blindajes, hasta las urbanizaciones amuralladas y dotadas de vigilancia privada; evitación de los espacios y de los transportes públicos, entre otros.

Segundo. El predominio del urbanismo insular ha venido produciendo desde hace ya varias décadas, una configuración físico-espacial de los espacios urbano-metropolitanos de legibilidad problemática, en el sentido de que las prácticas urbanas ya no se articulan o lo hacen cada vez en menor medida, en términos de un centro o centralidad metropolitana y de una jerarquía de centralidades organizadas a partir de dicho centro, que operen como referentes urbanos comunes.

Tercero. Los dispositivos y artefactos urbanos destinados a organizar la circulación y el uso compartido de los espacios pertenecientes al dominio público urbano, han sido crecientemente adaptados a la automovilización, generalmente en detrimento del uso peatonal de la ciudad y la continuidad del tejido urbano.

Cuarto. El consumo y las prácticas asociadas al mismo que, cabe recordar ya eran también un elemento indisoluble del orden urbano de la ciudad moderna, ocupan ahora de modo indiscutible el centro de la escena y las prácticas urbanas y las modalidades y dispositivos de consumo, tanto formales como informales se han diversificado de forma vertiginosa. Esto retroalimenta en muchos casos, sea la producción ínsulas destinadas al consumo, sea el control informal de espacios pertenecientes formalmente al dominio público.

Quinto. La convergencia de los procesos anteriores, ha tendido a convertir la incertidumbre y la percepción de desorden en condiciones generalizadas de la vida urbano-metropolitana.

Como contrapartida de las tendencias reseñadas, desde los años ochenta, en algunas ciudades y claramente desde los años noventa en muchos más, la cuestión de los espacios públicos y, desde una perspectiva más general, la del orden urbano, comenzó a ser incorporada como un rubro central de las políticas urbanas. Las orientaciones seguidas al respecto han sido, sin embargo, diversas y están vinculadas a preocupaciones igualmente diversas. Desde luego, no son estas notas finales el lugar adecuado para presentar una reseña de dichas orientaciones, de modo que nos limitaremos para concluir, a presentar un breve contrapunto entre las políticas aplicados en años recientes en Bogotá y en la ciudad de México.

Como hemos visto, el papel variable de los micro-órdenes urbanos, a la vez motor y respuesta a la problemática actual de los espacios públicos, se relaciona estrechamente con el grado de vigencia efectiva del dominio y el orden público urbanos. En algunos casos, uno y otro no sólo siguen siendo absolutamente dominantes, sino que se han fortalecido y renovado. Destacan en este sentido las ciudades holandesas, en las cuales no sólo los micro-órdenes no han proliferado sino que la automovilización ha sido contenida por el papel desempeñado por la bicicleta y los desplazamientos a pie; la primera representa actualmente 50 % de los viajes intraurbanos (de Haam, 2009). En el otro extremo, en las ciudades estadounidenses, al mismo tiempo que la proliferación de micro-órdenes se presenta como una de las principales respuestas, para el año 2000 para el país en su conjunto, 89.3 % de los viajes al trabajo se realizaban en automóvil, 5.5 % en transporte público y el restante 5.2 % por otros medios (Kawata y Shen, 2008).

En el caso de ciudades como Bogotá y México, más que los efectos de la proliferación del urbanismo insular, sumamente notables en esta última, es la cuestión de la gestión de la automovilización, la movilidad en general y los espacios y bienes pertenecientes al dominio público urbano, lo que ha sido incorporada por los respectivos gobiernos, como una dimensión relevante de la agenda urbana. Pero con diferencias importantes.

En el caso de Bogotá si hemos entendido bien las políticas y programas desarrollados en esta ciudad desde hace más de una década, esta cuestión ha sido abordada, y esto parece ser una de las grandes virtudes de la experiencia en curso en esta ciudad, en tres frentes simultáneamente: la movilidad; la renovación y revalorización de los espacios bajo dominio público, incluyendo en muchos casos su rediseño y la producción de nuevos espacios públicos; y la cultura ciudadana. De este modo, sino necesariamente de modo explícito, al menos implícitamente, las políticas y programas que se han venido aplicando en Bogotá, implican, desde la perspectiva aquí asumida, abordar el problema de los espacios públicos como un problema del *orden urbano*. Es decir, como un problema que concierne tanto a la organización y características (calidad) de los espacios y artefactos urbanos pertenecientes al dominio público, como a las normas formales y convencionales que regulan su uso y cuya aplicación por parte de la autoridad pública y su cumplimiento y respeto por parte de los ciudadanos hacen posible el uso compartido de forma pacífica, segura e igualitaria, de dichos espacios. De allí que los programas orientados a la movilidad para todos, y por lo tanto relacionados con la accesibilidad para todos, hayan supuesto no sólo dar prioridad al transporte público y al uso peatonal de la ciudad respecto de la automovilización, sino en muchos casos poner límites a los usos permitidos del automóvil en beneficio del transporte público y del uso peatonal. Así mismo, aunque desconocemos los detalles, la renovación y revalorización de los espacios públicos, necesariamente ha venido implicando limitar y en muchos casos revertir la proliferación de micro-órdenes urbanos informales.

En la ciudad de México, y en este caso nos referimos fundamentalmente a la porción de la metrópoli perteneciente al Distrito Federal, a partir del arribo en 1997 de gobiernos electos, pero sobre todo desde comienzos de la primera década del siglo XXI, han comenzado a aplicarse políticas y programas que por primera vez en mucho tiempo, se han orientado tanto a la recuperación y renovación de *ciertos* espacios públicos como a mejorar y desarrollar los sistemas de transporte público y, con ello, a mejorar la accesibilidad para todos y no sólo para la población automovilizada. En lo que respecta a los espacios urbanos, destacan sin duda los programas aplicados en el perímetro A del Centro Histórico, la renovación de la Avenida Reforma, arteria emblemática de la capital, y la rehabilitación del Bosque de Chapultepec, principal parque de la ciudad. En cuanto al transporte público, en junio de 2005 se inauguró la primera línea del Metrobús, un sistema semejante al Transmilenio de Bogotá, que corre por la principal avenida de la ciudad, Insurgentes, y se encuentra ya en construcción una tercera línea; desde el año 2009 se encuentra en construcción una

nueva línea del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) que conectará el sureste del Distrito Federal con la ciudad central. Adicionalmente se ha aplicado un programa de reordenamiento y regularización del servicio de taxis, se han llevado a cabo programas destinados a mejorar el parque vehicular del servicio concesionado de microbuses y se han construido algunas ciclopistas. Simultáneamente, se han venido llevando a cabo desde el año 2002 un conjunto de importantes obras viales, entre ellas el distribuidor vial conocido como “segundo piso” del anillo periférico, todas ellas orientadas sobre el modelo de vías confinadas de tránsito rápido.

Más allá de la discusión en torno a la utilidad y efectos de las vías confinadas de tránsito rápido, cuya construcción ya ha sido descartada en muchas ciudades del mundo, a diferencia de las políticas seguidas en Bogotá, se puede afirmar que en la ciudad de México las acciones mencionadas, *no tienen como horizonte el orden urbano*. Ello por varias razones. Por una parte, todas las obras y programas mencionados, sin duda en general bienvenidos, se han venido *sumando* en la aparente expectativa de que por sí solos tendrán impactos favorables en el funcionamiento de la ciudad, y sin duda así es en parte. Pero las prácticas urbanas, en particular las vinculadas a la automovilización, así como las relacionadas en general con los usos y la gestión de los espacios públicos, no han sido hasta ahora, en lo fundamental, incorporadas a la agenda pública. Si bien dos ordenamientos sancionados en años recientes por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Reglamento Metropolitano de Tránsito y la Ley de Cultura Cívica, resultan potencialmente relevantes a este respecto, su aplicación ha sido hasta ahora selectiva y esporádica. Como se señaló en el apartado anterior, si la elaboración y aprobación de estos ordenamientos, dio lugar en su momento a acalorados debates y a una aplicación inicial más o menos espectacular, no ha habido ni persistencia en el esfuerzo ni congruencia en la aplicación. Por otra parte, los programas de restauración del dominio y los espacios públicos en áreas específicas de la ciudad (perímetro A del Centro Histórico, Avenida Reforma, Centro de Coyoacán), no han formado parte de una política general de espacios públicos ni han sido vinculados a programas de cultura ciudadana. En términos de la proliferación de micro-órdenes, se trata de programas que se han limitado a combatir en lugares específicos un tipo igualmente específico de micro-órdenes informales, los relacionados con el comercio en la vía pública, dejando intactos todos los demás. Estos programas no forman parte por lo demás de la elaboración y aplicación de una política **pública** respecto del comercio en la vía pública, una actividad que a pesar de su indudable importancia económica, social y urbana, permanece hasta la fecha sin ser reglamentada.

Sin embargo, seguramente en la ciudad de México, al igual que en Bogotá, las experiencias recientes en torno a los espacios públicos, han implicado un punto de inflexión en la gestión del dominio público urbano. En todo caso, la principal diferencia que desde nuestro punto de vista las caracteriza, es la siguiente. En la ciudad de México parece continuar dominando tanto en las esferas oficiales como a nivel ciudadano, una perspectiva que valoriza la recuperación de espacios públicos emblemáticos y confía sobre todo en las alternativas técnico-funcionales, incluida la formulación y aprobación de leyes y reglamentos, como instrumentos para hacer frente a los problemas generados por un orden urbano, conformado en gran medida por un conjunto de micro-órdenes, que en lo fundamental, ni se cuestiona ni es objeto de debate público. En Bogotá, parecería que, más allá de los diferentes grados de acierto de las políticas y programas aplicados, de lo que se trata es precisamente de *reformular* el orden urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin, Peter C. (1999). *Domesticating the Street. The Reform of Public Space in Hartford, 1850-1930*.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona.
- Cabrales Barajas, Luis F, coord. (2002). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Universidad de Guadalajara / Unesco, Guadalajara, p. 621.
- Caldeira, Teresa P.R. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres, p. 487.
- Capron, Guénola, (dir.) et ál. (2006). *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Éditions Bréal, Col. D'autre Part, París.
- Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociales. Une chronique du salariat*, Gallimard, París.
- Cruz, Marcelo (2001). “L’espace public entre commodité et identité : L’exemple de deux rues a Los Angeles », en C. Ghorra-Gobin (dir.). *Réinventer le Sens de la Ville. Les espaces publics à l’heure global*, L’Harmattan, Paris, pp. 103-112.
- Da Costa Gomes, Paulo C. (2001). “L’espace public métropolitain et le recul de la cultura civique: L’exemple du Brésil », en C. Ghorra-Gobin (dir.). *Réinventer le Sens de la Ville. Les espaces publics à l’heure global*, L’Harmattan, Paris, pp. 233-244.
- Defilippis, James (1997). “From a Public Re-creation to Private Recreation: the Transformation of Public Space in South Street Seaport”, *Journal of Urban Affairs*, 19 (4), 405-417.
- De Haam, Remko (2009). “Cycle friendly urban transport in the Netherlands”, Ministry of Transport, The Netherlands, La Haya.
- Donzelot, Jacques (2004). “La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification”, *Esprit*, 303, marzo-abril, pp. 14-39.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19 (2) (56), pp. 257-288.

Fishman, Robert (1987). *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, Basic Books, Nueva York, p. 241.

Flusty, Steven (2001, sept.). “The Banality of Interdiction: Surveillance, Control and the Displacement of Diversity”, *IJURR*, v. 25 (3), 658-664.

Ghorra-Gobin, Cynthia (2001). “Réinvestir la dimension symbolique des espaces publics”, en C. Ghorra-Gobin (ed.) *Réinventer le Sens de la Ville. Les espaces publics à l'heure global*, L'Harmattan, Paris, pp. 5-15.

Giddens, Anthony (1993) [1990]. *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, primera edición en español, trad. De Ana Lizón Ramón, p. 166.

Giglia, Angela, ed. (2001), *Perfiles latinoamericanos* “La nueva segregación urbana”, 10 (9).

Giglia, Angela (2001). “Los espacios residenciales cerrados. El caso de Villa Olímpica”, en M.A. Portal (coord.), *Vivir la Diversidad. Identidades y cultura en dos contextos urbanos de México*, CONACYT, México, pp. 35-48.

Harvey, David (2006). « The Political Economy of Public Space », en S. Low y N. Smith, (eds.) *The Politics of Public Space*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 17-33.

Hayden, Dolores (2006). « Building the American Way : Public Subsidy, Private Space », en S. Low y N. Smith, (eds.) *The Politics of Public Space*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 35-47.

Jacobs, Jane (1992) [1961]. *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, Nueva York, p. 458.

Janoschka, Michel y Glasze, Georg (2003). “Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico”, *Ciudades*, 59 (15), 9-20.

Kawabata, Mizuki y Qing Shen (2008). “Commuting Inequality between Cars and Public Transit: The Case of the San Francisco Bay Area, 1990-2000”, *Urban Studies*, 44 (9), 1759-1780.

Lofland, Lyn H. (1973). *A World of Strangers. Order and action in urban public space*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois.

Low, Setha (2006). “How Private Interests Take Over Public Space: Zoning, Taxes, and Incorporation of gated Communities”, en S. Law y N. Smith (eds.), *The Politics of Public Space*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 81-103.

Mangin, David (2004). *La Ville franchisee. Fromes et structures de la ville contemporaine*, Ed. De La Villete, Paris.

McKenzie, Evan (1994). *Privatopia: Home Owner Associations and the Rise of Residential Private Government*, Yale University Press, New Haven, p- 231.

Mitchell, Don y Staeheli, Lynn (2006). “Clean and Safe? Property Redevelopment, Public Space, and Homelessness in Downtown San Diego, en S. Low y N. Smith, (eds.) *The Politics of Public Space*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 143-175.

Murray, Martin J. (2004). “The Spatial dynamics of Postmodern Urbanism: Social Polarisation and Fragmentation in Sao Paulo and Johannesburg”, *Journal of Contemporary African Studies*, 22 (2), 139-164.

Portes, Alejandro y Bryan Roberts (2005). “La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires, pp. 19-74.

Sabatier, Bruno (2002, dic.). “Aportaciones del derecho al análisis geográfico de las sucesivas realidades del espacio público”, *Trace*, 42, 79-88.

Salcedo Hansen, Rodrigo (2002). “El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno”, *EURE* (Santiago), 28 (84), 5-19.

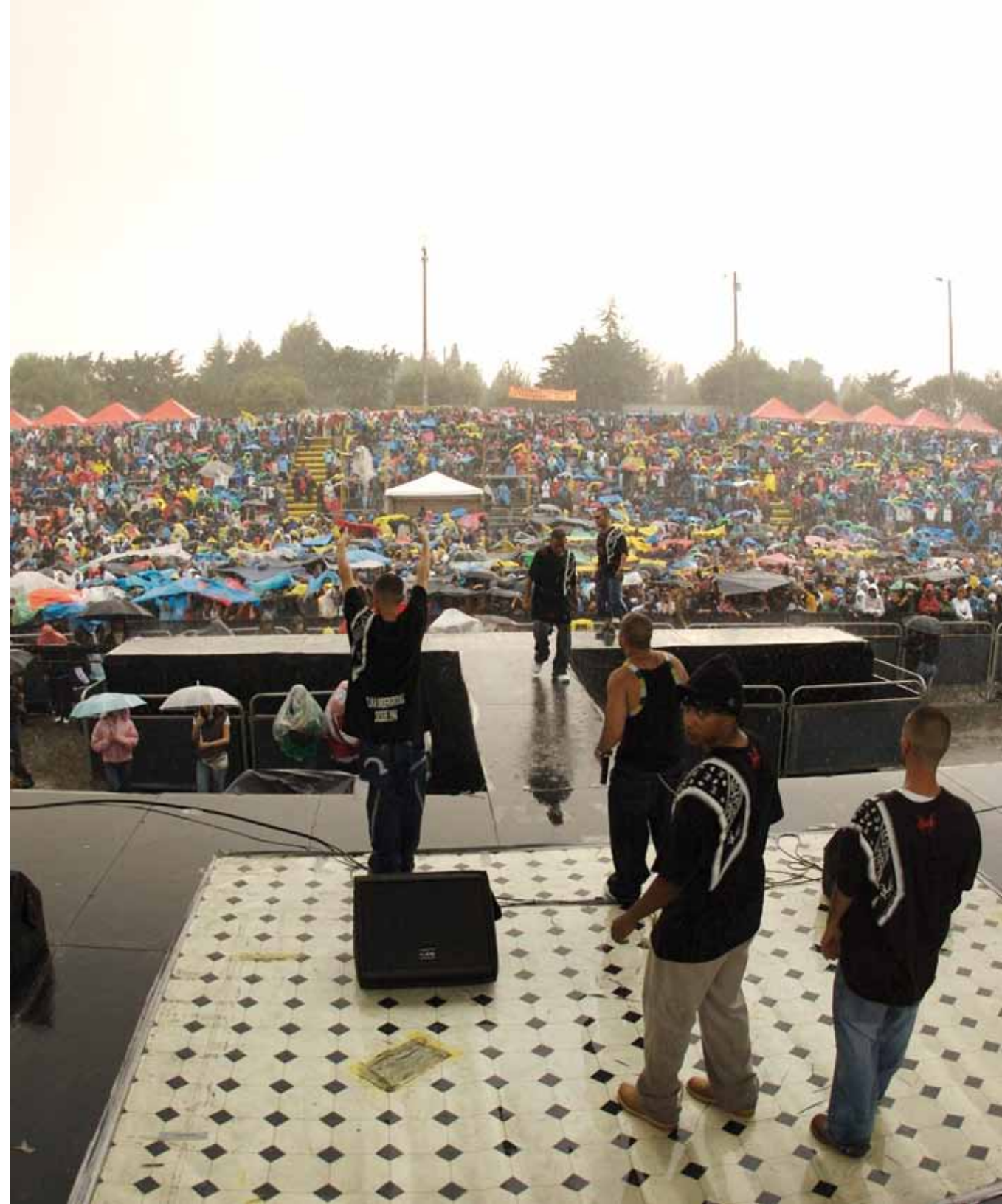
Sennet, Richard (1976) [1974]. *The Fall of Public Man*, W.W. Norton & Company, Nueva York – Londres, p. 373.

Starr, Paul (1993). “El significado de privatización”, en S. B. Kamerman y A. J. Kahn (comps.), *La privatización y el Estado benefactor*, FCE, México, pp. 27-64.

Turner, Robyne S. (2002). “The Politics of Design and Development in the Postmodern Downtown”, *Journal of Urban Affairs*, 24 (5), 533-548.

Young, Iris M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.

Zukin, Sharon (1995). *The Cultures of Cities*, Blackwell Publishers, Malden, Mass.



CULTURA CIUDADANA

ALCALDÍA METROPOLITANA DE QUITO 2000-2009

Paco Moncayo
Asambleísta de Ecuador
Ex Alcalde Metropolitano de Quito

Introducción

En la campaña electoral del año 2000, nos referimos con frecuencia a los significados del cambio de Siglo y presentamos la candidatura bajo el eslogan “El Alcalde de los Nuevos Tiempos.” Lo hacíamos por convicción por lo que ha sucedido en la historia mundial y nacional, convencidos que nos encontrábamos enfrentados a un cambio de época derivado de los dramáticos acontecimientos de fin de siglo: la implosión de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín —inicio de la reunificación europea—, el ingreso de la China a una economía de mercado y el consiguiente fin de la guerra fría, entre los asuntos más sobresalientes.

Todo lo anterior era también causa y efecto de la revolución científica y tecnológica y de los cambios frenéticos por ella ocasionados, que habían modificado de una manera sustancial la forma de producir, intercambiar, relacionarse y gobernarse de la humanidad. Esos cambios generaron distintas reacciones. En el mundo capitalista se percibieron como el triunfo definitivo sobre el socialismo y como “El fin de la historia”; Los esposos Toffler advirtieron, sin embargo, que se trataba de un júbilo insensato y de un éxtasis colectivo, mientras que anunciaban el cambio de un mundo de amenazas predecibles a otro de inestabilidad y enfrentamientos de distinta naturaleza.

Los cambios vertiginosos, por otra parte, producen una sensación de vértigo y de inseguridad; una dificultad de adaptación y una sensación generalizada de inestabilidad y transitoriedad que convocan a vivir el cada día, a no comprometerse con un futuro incierto, a no construir con visión de mediano y largo plazos.

Se habla entonces de una nueva era en el avance de la civilización caracterizada por la globalización de la economía, la primacía de la sociedad del conocimiento y la reterritorialización del desarrollo, todo lo cual estaba produciendo cambios sustanciales en el tradicional Estado nacional, sometido ahora a presiones supranacionales y subnacionales, con una visible emergencia de los gobiernos locales y especialmente de las ciudades, convertidas en espacios de gobernabilidad democrática, de innovación y conocimiento, además de centros estratégicos de gestión. Ha llegado el “Siglo de las Ciudades”, la hora de “pensar localmente y actuar globalmente” y viceversa.

Fue cierta, sin embargo, la aseveración de que se trataba de un caso de júbilo insensato. La globalización en el modelo neoliberal configuró la paradoja de que mientras la tecnología más acercaba a las personas, naciones y culturas; por otra parte, ampliaba las distancias económicas entre estados, entre comunidades y personas. La revolución tecnológica que disminuye las distancias físicas y psicológicas, había ocasionado la creación de un sistema de relaciones económicas que agrandan la brecha social.

Extasiados los grupos de poder por la desaparición del denominado socialismo real, se dieron por aclamar la infalibilidad del mercado y adhirieron a las tesis que defendían el debilitamiento del Estado, dejando a las relaciones sociales sometidas a la competencia y el mercado, con las consabidas ventajas para los fuertes y poderosos. El culto al capital y al mercado han generado en la mayoría de la población, pero especialmente en la juventud, incertidumbre, temor, desesperanza, miedo al futuro, a asumir compromisos y los grandes ideales que motivaron la construcción de la democracia liberal perdieron significado.

Quito 2000

El júbilo insensato de los grupos de poder ecuatorianos llevaron a la aprobación de una constitución y leyes de corte neoliberal, a intentos muchas veces fallidos pero generalmente corruptos de privatizaciones de las empresas públicas y, como consecuencia, a la quiebra económica y a una grave inestabilidad política. Dejaron el poder por presión popular sucesivamente un vicepresidente y tres presidentes, en contraste con autoridades provinciales y locales generalmente exitosas y estables.

Como es usual, los que sufrieron especialmente las consecuencias del manejo irresponsable de la política y la economía fueron los ciudadanos, especialmente los más pobres. En el gobierno del presidente Jamil Mahuad, fruto del descontrol, especialmente del sector financiero; de bajos precios del petróleo en el mercado internacional y de la irresponsabilidad de los grupos de poder, se produjo el llamado cierre financiero: la más grande estafa a la población. Las clases medias vieron como se esfumaban sus ahorros, fruto generalmente de jubilaciones y de indemnizaciones por las políticas de “achicamiento del Estado.” La ciudad de Quito, como Capital del Estado y sede de la mayoría de los servidores públicos fue la que sufrió las peores consecuencias de la crisis y, por lo mismo se convirtió en el epicentro de las grandes demandas ciudadanas.

Emigrar fue la única alternativa que les quedó a los pobres - antiguos y nuevos - que no encontraron otra alternativa que ir a buscar en Europa y Norte América las posibilidades de empleo y subsistencia que en el país se les negaba. Las familias quedaron descompuestas, la moral social deprimida, una crisis emocional generalizada afectaba a las mayorías, lo público se había desacreditado y las instituciones democráticas habían caído en el descrédito. En esas condiciones había que enfrentar los retos de la puesta en marcha del Plan.

El Plan de gobierno

Para superar tan difícil situación, presentamos a los electores una propuesta seria, fundamentada en un plan con enfoque de desarrollo humano sustentable, orientado por la metodología del Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana (CIDEU) y fundamentado en la estrategia de participación público–privada, que planteaba el compromiso de actuar coordinadamente todos los niveles de gobierno, junto con instituciones de la sociedad civil y la ciudadanía organizada.

Las orientaciones del plan proponían la construcción de una ciudad como espacio de convivencia, fundamentada en valores compartidos como el respeto a la dignidad humana, expresada comunitariamente en la familia, el barrio, la escuela o el sitio de trabajo; el empleo de la razón como medio de solución de diferencias, y de la transparencia como antídoto contra el escepticismo e indolencia.

En el Plan se reconocía el valor inalienable de la persona humana y la intangibilidad de sus derechos. Se definía la ciudad como una comunidad, un espacio humano donde es posible la existencia solidaria de un pueblo que quiere darle sentido a su existencia y a su proyección. La Municipalidad debía estar al servicio de todas las personas, en especial de las más vulnerables, y trabajar por una cultura de paz, inclusión, pluralidad y tolerancia.

Se definió a Quito como la ciudad de la palabra; del diálogo constructor y fructífero; del respeto a la dignidad y las diferencias; el espacio de la discusión, el debate, el argumento y la crítica constructiva; con la certeza de que una ciudad que discute, argumenta, debate y saca conclusiones, progresa en paz.

Finalmente y como un corolario, se establecía que la ciudad debe ser el espacio de la ciudadanía activa, estar formada por personas que hacen valer sus derechos y cumplen sus obligaciones, organizaciones cívicas que participan intensamente en la vida pública e instituciones estables, respetables y confiables.

Gobernabilidad democrática

Se parte, en el Plan, de reconocer que la gobernabilidad en democracia implica promover la cultura ciudadana, entendida como el conjunto de valores, actitudes y acciones que generan identidad, autoestima y sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y el respeto del patrimonio común, la aceptación de deberes y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La construcción de ciudadanía social exige el reconocimiento y legitimación de la organización ciudadana, el respeto y atención a sus demandas, el reconocimiento y ampliación de sus derechos y un comprometido esfuerzo de inclusión en los aspectos políticos, sociales, territoriales y económicos.

Una prioridad del gobierno local fue fortalecer el sentido de lo público, el respeto y apropiamiento de los espacios públicos y la capacidad de los quiteños y quiteñas de utilizar esos espacios para debatir los problemas sociales y políticos que atañen a las diversas colectividades que conforman la ciudad.

Para dar concreción a la forma de gestión de lo público, la Municipalidad expidió una Ordenanza mediante la cual se creaba el Sistema de Participación ciudadana, conformado por tres subsistemas: el primero de gestión participativa en las áreas de planificación, políticas públicas, presupuestos participativos, además de cogestión de obras; el segundo, de rendición de cuentas mediante programas en medios, audiencias públicas, asambleas, publicaciones y medios digitales; y, un tercero, de control social que propiciaba la creación de veedurías, observatorios, pactos de transparencia y la creación de una Comisión de Control Cívico de la Corrupción, entre los más importantes.

Lo anterior implicaba que la Municipalidad asumiera la promoción y garantía de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, partiendo de la premisa de que ninguna persona podía ser exigida en el cumplimiento de sus deberes si de parte del sector público no se demostraba un esfuerzo sincero por hacer realidad sus derechos; por lo tanto, el eje central de la gestión sería la inclusión como forma de lograr la anhelada cohesión social.

Planteamientos de esa naturaleza implicaban un mejoramiento sustancial de la institucionalidad municipal, entendiendo a sus servidores en las dos condiciones, como tales y como ciudadanos vinculados a la ciudad, más allá que por un nombramiento o contrato. Ecuador ha sido tradicionalmente un país de hombres fuertes, de caudillos y redentores; por lo tanto, ha sido también un país de instituciones débiles. Esta situación ha derivado en enfermedades institucionales que debían ser corregidas: el burocratismo, el sindicalismo irresponsable, el clientelismo político, el convertir a los cargos públicos en botín político y el menosprecio a la comunidad. Cambiar a la Municipalidad fue una tarea difícil que se logró, aunque no totalmente.

Inclusión económica

En Quito, como en muchas ciudades latinoamericanas, el sistema productivo se encontraba afectado por altísimos niveles de informalidad, por altos niveles de pobreza y desempleo, por una injusta distribución de la riqueza, todo esto agravado por la falta de servicios básicos para los barrios pobres y, por lo tanto, mala calidad de vida y marginalidad social y territorial.

La visión del Plan en el área económica, nos orientaba a la construcción de Quito como “un territorio emprendedor, sustentable e innovador, nodo tecnológico y de servicios que potencia sus capacidades productivas, genera empleo y distribuye riqueza con equidad en un entorno de seguridad jurídica.”

Hacer realidad esa visión implicaba mejorar la distribución de la riqueza, desarrollar el tejido productivo, apoyar la investigación, el desarrollo y la innovación, así como mejorar el empleo en cantidad y calidad.

Para que todo esto se convierta en realidad, emprendimos con varios programas: El Complejo aeroportuario y productivo que implicó la modernización del actual aeropuerto y la construcción de uno nuevo; la creación de una zona franca y un parque tecnológico; el Plan “Q” de turismo, que fue una apuesta exitosa, especialmente para producir riqueza y empleo, que se facilitó gracias a la recuperación del patrimonio, y la creación de una importante infraestructura económica y cultural; el sistema metropolitano de comercialización base de la formalización del comercio popular y de la seguridad alimentaria; y, la creación de la Agencia de Desarrollo Económico (Conquito) con su bolsa metropolitana de empleo, Microcréditos “Q”, Incubadora de empresas de base tecnológica y agricultura urbana participativa.

Inclusión Social

Una ciudad equitativa y solidaria es aquella en la cual los ciudadanos tienen educación de calidad, atención adecuada de salud, vivienda digna, acceso a la cultura deportes y recreación, suficientes espacios públicos y acceso a los servicios básicos. La ciudad solidaria atiende con preferencia a los sectores vulnerables; especialmente niños, niñas y ancianos. La ciudad solidaria respeta las diferencias, reconoce al otro y construye una cultura de paz. Los programas y proyectos de la ciudad incluyente tienen enfoque de género y facilitan la participación y protagonismo de las mujeres.

La municipalidad desarrolló programas innovadores, buscando realizar esa visión: Quito solidaria, con proyectos para los grupos de atención prioritaria, como niños, niñas y adolescentes trabajadores y callejizados, personas con discapacidades, personas con problemas de adicción, personas de la tercera edad y otros; Se creó el Seguro Metropolitano de Salud, para junto al gobierno central asegurar en salud a los sectores de menores ingresos; Quito Educa. Net. para llegar con computadoras y la Internet a todos los establecimientos educativos; la Corporación de Seguridad, como instancia de participación público – privada, para combatir la delincuencia y la violencia, especialmente la intrafamiliar y de género, así como llevar la justicia hacia los barrios; Quito cultura que convirtió a la ciudad en uno de los principales centros de actividad cultural en América; entre otros.

El trabajo de la municipalidad en la inclusión de los sectores menos favorecidos en todos estos programas aportó significativamente a la creación de una fuerte cultura ciudadana.

Inclusión territorial

Finalmente, todas las injusticias y deficiencias de una ciudad excluyente se expresan en el territorio. Las manifestaciones más relevantes de la falta de cohesión social son la pobreza y la desigualdad. América Latina es la región más desigual del planeta. El Ecuador está entre los primeros países en inequidad.

La cohesión social está íntimamente asociada a la cohesión territorial que incluye dotación de infraestructuras de todo tipo, acceso para todos a servicios esenciales, la ruptura de la inequidad campo ciudad, así como con la población indígena o las nuevas migraciones, que se asientan generalmente en la periferia.

La pobreza tiene a la vez varias expresiones: La de ingresos monetarios, la falta de acceso a los servicios básicos, a la educación, a la salud y a las oportunidades. Por lo tanto, combatir la pobreza estructural era fundamental. Para lograrlo, se llevó a cabo el más ambicioso plan de equidad territorial. En primer lugar, había que recuperar el Centro Histórico, primer patrimonio de la humanidad, que se encontraba en riesgo de descalificación; al lograrlo, mejoró la credibilidad en la administración, elevó el autoestima y sentido de orgullo de ser quiteños; y significó una reconfiguración del territorio que se articuló alrededor del Centro Histórico; además, se crearon nuevas administraciones territoriales para dos de las áreas de más rápido crecimiento y de mayor inmigración desde el área rural o de ciudades menores; se construyeron 2.500 kilómetros de redes de agua potable y una extensión similar de alcantarillado, se llegó con la electricidad a todos los barrios, incluidos lejanos asentamientos rurales; se recuperaron los ríos convertidos en vertederos de aguas negras para convertirlos en parques lineales; se construyeron espacios de recreación de alta calidad en los barrios más pobres ; se adosaron más de 1.400 kilómetros de vías urbanas con la participación de los barrios organizados; se incorporaron las 33 parroquias rurales a todos los programas municipales; y, se inició una activa gestión para legalizar asentamientos urbanos que tenían décadas de existencia. Como contraparte se controló enérgicamente, cualquier intento de nuevas invasiones.

Conclusiones

Más que desarrollar un estudio teórico sobre ciudadanía social, cultura ciudadana, participación, inclusión social, este artículo pretende mostrar un modelo de buenas prácticas orientadas al logro de la construcción de la ciudad de ciudadanos; de un proyecto construido colectivamente; y, de una gestión radicalmente opuesta a tradicional en la relación entre poder y sociedad.

Para alcanzar los objetivos de los dos períodos de gobierno local, fue importante el modelo de gestión fundamentado en la planificación estratégica, la participación ciudadana y el buen gobierno, entendido éste como el logro de las metas socialmente acordadas con eficiencia, eficacia y economía.

Fue también muy importante el enfoque de derechos y la garantía de los mismos, en el marco de sus competencias, del gobierno local. La promoción de la cultura ciudadana desde la justicia social, inclusión y equidad es fundamental; no puede llamarse ciudadanos a quienes están marginados de la atención del gobierno, especialmente en los servicios básicos, en el empleo, la educación y salud.

Finalmente, los avances de América Latina, en estos difíciles campos, tienen en las ciudades y en los gobiernos locales un firme bastión. El Ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, decía con acierto, en la reunión con la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, que los Objetivos del Milenio se alcanzarían con los gobiernos locales o no sería posible hacerlo, y, del mismo modo, en la Declaración del París, se destacó la importancia del compromiso de las ciudades para combatir las causas, enfrentar los efectos y adaptarse al Cambio Climático. Es evidente pues la importancia de las ciudades y de sus gobiernos para el logro de una humanidad que pueda vivir y desarrollarse en paz. Seguramente este siglo que hemos comenzado será mejor porque le corresponde ser “El Siglo de las Ciudades” y más importante que esto, “El siglo de los Ciudadanos”.



PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

PARTE2

NUEVOS ESCENARIOS DE CULTURA CIUDADANA

MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO

CULTURA CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS ECOSISTÉMICOS

Jaime Valenzuela G.
Arquitecto de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile
Máster en Planificación Urbana y Regional, Universidad de Yale

En el marco del Programa de Magíster en Proyectos Urbano-Regionales, Seguridad Humana y Eficiencia Energética para América Latina y El Caribe, Acuerdo de Cooperación de la Ciudad de Milán y Naciones Unidas- Cepal y UNCRD, se contextualizará el tema de ciudad y ciudad-región en América Latina: ¿para qué sirven las ciudades? Origen y función(es) de la ciudad. Requerimientos de sostenibilidad: vivible, competitiva, equitativa. Naturaleza compleja y sistémica de la ciudad. Requerimientos de gobernabilidad, así como el tema de cultura y cultura ciudadana.

De esta manera, la pregunta orientadora para la exposición será: ¿cómo funciona y se construye la ciudad y la cultura ciudadana? Y se hará énfasis en lo relacionado con la movilidad y los espacios públicos. Así mismo, se estudiarán las gestiones y proyectos sectoriales frente a las gestiones y proyectos sistémicos. Lecciones aprendidas de casos exitosos y no exitosos en Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Nueva York y otras ciudades estadounidenses, Milán y otras ciudades europeas, y Tokio.

Finalmente, se presentarán elementos en torno a lo que hay que saber para construir la ciudad-región, su cultura ciudadana y el liderazgo para la gobernabilidad de la ciudad.

Introducción: la ciudad-región y el “centro de la cultura”¹

Pocos días después de recibir la invitación del Seminario Internacional en Bogotá en el que presenté las ideas recogidas en este artículo, llegué a una página del libro de John Grisham que leía en esos días, en la cual se describe, en forma muy perceptiva, a uno de sus personajes nacido y criado en Río de Janeiro. Dice: “como todos los cariocas, [ella] había pasado una parte importante de su vida en la playa, *el centro de la cultura*[...]”. Pensando en la coincidencia del tema con el concepto central del Seminario, me surgió inmediatamente la pregunta: ¿De cuántas ciudades de América Latina —o del mundo, en realidad— se podría decir algo tan preciso y concreto respecto a “su cultura”? Entendida ésta, claro está, de modo amplio (y no pensando, p. ej. que el “centro de la cultura” es precisamente la manzana donde se ubica el teatro municipal o la ópera y los museos, etc.). Como bien se sabe, los antropólogos definen la cultura como la integralidad del modo de vida de una sociedad, incluyendo el conjunto de patrones de conducta en un determinado período de tiempo, más todos los componentes materiales, intelectuales, espirituales e ideológicos que conforman dichos patrones.

En este contexto es posible entonces preguntarse sobre cuántas ciudades tienen un lugar o conjunto de lugares tan precisos y completos que sintetizan su particular “cultura ciudadana”. Y si el tener o no un lugar así dice algo importante de una ciudad y de su cultura. Pensando en las playas de Río de Janeiro, parece justo considerarlas “el centro de la cultura” carioca, un lugar frecuentado a diario, o al menos, siempre presente y accesible para todos los ciudadanos sin excepción, y en donde se cumple el papel que los griegos asignaban al ágora², como el centro de la vida pública, donde los ciudadanos se reunían a dialogar libremente, función fundamental de la democracia y en donde todos pueden comunicarse y hablar entre sí, “en los que la gente se habla sin cambiarse tarjetas de presentación”, como dijo el arquitecto y maestro de arquitectos Alberto Cruz Covarrubias al referirse precisamente a la playa y su extensión en las avenidas costaneras de Valparaíso y Viña del Mar. Como se lee en el texto de la figura, en el caso de las ciudades chilenas, lo que caracteriza a la playa es que constituye uno de los muy escasos lugares públicos que van quedando donde se produce la vida pública, ya que en su mayoría hoy ésta se da (o trata trabajosamente de darse) “en lugares con entrada pagada o controlada”, por lo que concluye también que “la vida pública huye de los lugares públicos”. En efecto, las plazas mayores de las ciudades de Chile y del resto de América, remotas herederas del ágora griega y transformada en “plaza de armas” durante la conquista y la colonia, no es ya el escenario de la vida pública

¹ Este artículo ha sido escrito por invitación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. a partir de la presentación hecha en el - I Seminario Internacional Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano realizado el 25 y 26 de noviembre de 2009 y contiene reflexiones y lecciones aprendidas de casos concretos de proyectos de desarrollo urbano y regional surgidas de la ejecución del Programa de Magister de dos años de duración para funcionarios de ocho municipios representativos de Chile, incluyendo Santiago y otras capitales latinoamericanas, patrocinado por la Oficina para América Latina y el Caribe de la UNCRD (Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional), entre 2001 y 2004 en colaboración con la ciudad de Milán, Cepal, y universidades de Chile y Argentina. La esencia del programa fue el desarrollo de proyectos multisectoriales o “sistémicos” para dar respuesta a las demandas sociales, económicas, ambientales y de gobernabilidad de la comunidad de los municipios participantes. El segundo curso del programa (fase II), actualmente en implementación en 2009-2010, está dirigido a profesionales de los 15 gobiernos regionales de Chile y del distrito capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca de Colombia. Se contempla realizar un tercer curso similar para profesionales de gobiernos subnacionales de México, Brasil y otros países de América Latina y el Caribe, manteniendo su focalización en el desarrollo sostenible, la seguridad humana, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos.

² Ágora viene del griego *ἄγορα* = *asamblea*, que deriva del verbo *ἄγειν* = *reunir*. Ágora es el término por el que se designaba en la antigua Grecia a la plaza pública de las ciudades-estado, o *polis*. Una descripción enciclopédica corriente del ágora la define como un espacio abierto, centro del mercado y el comercio, y considerada por ellos como el centro de la cultura, la política y la vida social de los griegos. Estaba normalmente rodeada por los edificios privados y públicos más importantes, como las *stoa*, o pórticos columnados, los pritaneos u oficinas administrativas, el *bulleterion* o edificio para las reuniones de la boulé o Consejo y los *balaneia* o baños.

de todos los ciudadanos y de la democracia que ésta implica, ni de la “cultura ciudadana”. El planteamiento de Alberto Cruz incluye un concepto respecto a lo que él denomina “los espacios públicos para la vida pública” que resulta ser fundamental para el análisis de la “cultura ciudadana”: que la vida está en el circular (como las costaneras frente a la playa), y ya no en el estar (a menos que sea en la playa y no en las plazas, a no ser que estén conectadas íntimamente al circular). Nuestra vida, dice: “es el circular, nuestro avance será dado por la circulación que atrapa al mundo, al mundo redondo, mediante la velocidad, la atrapa en toda su simultaneidad. Siglos después, aquí en América, cantamos a Colón, el que cantó la redondez del mundo”³.

El planteamiento de que hoy la vida, especialmente “la vida pública”, se da en el circular y no en el estar, lo cual a primera vista consideraría al ágora griega como algo del pasado, pero al parecer, en un segundo análisis, tal vez no fuera así y posiblemente siempre los lugares “centros de la cultura” son lugares que representan una opción de detención dentro de una opción de circulación, tal como las costaneras al lado de la playa y también, mirándolo bien, en el ágora ateniense de la época clásica. El ágora se desarrolló al pie de la Acrópolis, a ambos lados de la diagonal del camino de las Panateneas, por el cual, en las fiestas a la diosa Atenea, patrona de la ciudad, subía el desfile de devotos, sus cabalgaduras y los animales que iban al sacrificio, como se ilustra en las esculturas de los frisos del Partenón. La opción común de cruzar en diagonal de la mayoría de las plazas centrales (o “de armas”) de las ciudades latinoamericanas refleja esta opción, de la detención en medio de la circulación, que es la que documentó William H. Whyte en sus estudios de Manhattan⁴ citados más abajo.

Tan indivisible era para los griegos la “cultura ciudadana” que se manifestaba por excelencia en el ágora que la no existencia de este espacio en los lugares donde moraban otras razas, calificaba automáticamente a éstas de bárbaros o incluso de seres no humanos. Esto queda claro con Homero, en el episodio de la Odisea en que Ulises está narrando al rey Alsinoo su peregrinaje por el mar de regreso de Troya y su llegada a la isla de los Cíclopes, cuando al describir a éstos, dice:

“Y no tienen un ágora donde intercambiar pareceres,
y carecen de leyes y viven en riscos,
en profundas cavernas; la ley cada uno la dicta
a sus hijos y esposas, y a nadie le importa ninguno”⁵

Es decir, unos salvajes o bárbaros individualistas que ignoran la vida en sociedad, la vida pública. Para Ulises, la quintaesencia del griego, la carencia de un ágora, es el mejor descriptor de la carencia de “cultura ciudadana”, de civilización, de humanidad, en síntesis.

Esta concepción de la cultura ciudadana hecha por Homero, que sintetiza la más antigua tradición griega de identificar un espacio físico central de la ciudad con una función fundamental de la sociedad fue profundizada más aún por Aristóteles en la Grecia clásica, al relacionar la ciudad y su ágora con la esencia misma

³ Alberto Cruz Covarrubias, profesor de la Universidad Católica de Valparaíso, Estudio urbanístico para una población obrera en Achupallas, en *Anales de la Universidad Católica de Valparaíso* No. 1, año 1954 (Valparaíso, Chile), cuadernillo de 84 pp. adjunto a los Anales.

⁴ William H. Whyte, *The City: Rediscovering the Center* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press), 2009.

⁵ Homero, *La Odisea. canto IX, Relatos ante Alcino, El Cíclope*. Otra traducción de esta sección del canto de El Cíclope enfatiza el papel del ágora como un lugar de asamblea y consejo de los ciudadanos para la vida democrática: “No tienen ni asambleas, ni para celebrar el consejo, ni para administrar la justicia; sino que viven en las cimas de las montañas, en grutas profundas; cada uno de ellos gobierna a sus hijos y a su esposa, y no se preocupan los unos por los otros”.

del ser griego (en el sentido de “griego” como opuesto a “bárbaro” utilizado por Platón). En efecto, según H. D. F. Kitto, estudioso de la cultura griega, aclara que el conocido dicho de Aristóteles de que “el hombre es un animal ‘político’” es una mala traducción, ya que lo que realmente quiso decir es que “el hombre es una criatura que vive en *polis*”, demostrando en su *Política* que la *polis* es el único contexto dentro del cual el hombre puede realizar a plenitud sus capacidades espirituales, morales e intelectuales. Por lo tanto, esto explicaría no sólo a la *polis* sino también mucho de lo que los griegos hacían y pensaban, puesto que eran seres fundamentalmente sociales. Asimismo, el autor indica que si bien en cuanto a cómo ganarse la vida el griego era eminentemente individualista, en lo todo lo le daba sentido a ella era esencialmente comunitario, y la *polis* era precisamente una comunidad viviente⁶. Más aún, afirma que si en el período de mayor plenitud de Grecia, aproximadamente entre los años 480 y 380 a. C., fue la sociedad más civilizada que haya existido hasta ahora, un logro de tal calidad y alcance requiere de un pueblo con un genio natural inusual, pero implica además algo igualmente importante, como son las condiciones de vida que le hacen posible a este genio natural desarrollarse y expresarse plenamente, que es algo que sólo permitía la *polis*⁷.

La *polis* es entonces, la ciudad como hecho físico y también la sociedad urbana que la habita, y además de ello es la forma democrática de gobernarse. Esta unidad significa que en su origen y en su esencia, la ciudad es la “cultura ciudadana” y su *ágora* es por lo tanto “el centro de la cultura”. Por esto, junto con la declinación y posterior desaparición de la cultura griega y la manera democrática de gobernarse —democrática con limitaciones, como es sabido— fue desapareciendo y modificándose el significado del *ágora* como lugar de la vida pública, encuentro e intercambio libre de pareceres aunque de alguna manera sobrevivió en Roma, en la Edad Media y en el Renacimiento, cuando al parecer comenzó a extenderse por las calles, convirtiéndose quizá en los *bulevares* de París, los que florecieron en el siglo XIX y principios del XX en todas las grandes ciudades del mundo, a lo largo de los nuevos ejes de transporte público, permitiendo que William H. Whyte planteara, en forma documentada, que el lugar de encuentro público e intercambio de pareceres preferido de los neoyorquinos son las amplias aceras de Manhattan, que permiten, por el ancho, detenerse a conversar en medio de un flujo de peatones⁸.

Las consideraciones anteriores constituyen un contexto adecuado para plantearse en esta sección introductoria si existe o no un “centro de la cultura” en las ciudades actuales de América Latina y del mundo; y si existe, en qué condiciones se da. Esta es una pregunta fundamental que hay que responder, ya que si bien no podemos pretender que estos lugares donde se realiza la vida pública cumplan exactamente la misma función que el *ágora* desempeñaba en la ciudad democrática de la Grecia heroica y clásica, fundamentalmente porque el tamaño de población, el sistema de gobierno, la estructura económica y social, la cultura, etc. etc., son en nuestras ciudades de hoy tan diferentes a las de la Grecia del pasado -, bien puede ser que la identificación y puesta en valor de estos lugares, donde hoy se realiza la vida pública de modo más, menos o medianamente pleno comparado con el *ágora* griega, permitiera mejorar en algo la “cultura ciudadana” que en forma intuitiva pensamos que nos hace tanta falta. Hay ejemplos de logros en este sentido en varias ciudades del mundo, incluso en la misma agitada y densa Nueva York ⁹, los que abren una ventana para avistar lo que esta contribución a la cultura ciudadana podría aportar.

6 H. D. F. Kitto, *The Greeks* (Londres, Penguin Books, 1991), p. 78.

7 Ídem, p. 98

8 Ver nota de pie 4.

9 Ver, entre otros ejemplos, la revitalización del Bryant Park en Manhattan en la página web de la organización Projects for Public Spaces Inc. (PPS), fundada en 1975 por un asociado de William H. Whyte destinada a “la creación y preservación de espacios públicos que construyen comunidades” (sic): <http://www.pps.org/info/placemakingtools/placemakers/wwhyte#>.

En la sección 2 se presenta una justificación de la adopción de la ciudad-región como unidad de análisis y gestión del territorio, teniendo en cuenta a esta entidad pues incluye áreas urbanizadas y áreas rurales (términos que ya no tienen la claridad distintiva, uno del otro, que tenían en el pasado), siendo esta nueva unidad simbiótica la apropiada para la puesta en valor de los espacios que acogerán la vida pública y la cultura ciudadana. Y, finalmente, en las secciones 3 y 4 se analizan las condiciones y requerimientos que consideramos que deben cumplirse para fortalecer en nuestras ciudades-región aquellos espacios o funciones públicas más promisorios para acoger la vida pública y, por lo tanto, la “cultura ciudadana”, primero en los términos generales de la intersectorialidad o sistemicidad que deben tener estas iniciativas, y las barreras que se oponen a ello (sección 3) y luego analizando los principios “ecosistémicos” que estas acciones o proyectos deben cumplir al aplicarse al desarrollo de dichas iniciativas (sección 4). En la revisión de estas condiciones mencionaremos aspectos positivos y negativos de su cumplimiento en casos concretos de ciudades de América Latina y del mundo.

Esta introducción termina con un primer intento de responder a la pregunta sobre el “centro de la cultura” de las ciudades-región latinoamericanas y del mundo, la cual, por ahora, contiene más preguntas que respuestas, ya que este centro o centros de la “cultura ciudadana” es lo que hay que construir en nuestras ciudades, o reforzar los que existan. Mucho más que diseño urbano físico y que las normas corrientes de planificación urbana y ordenamiento territorial es lo que se requiere para esta tarea, por cuanto la naturaleza de estos centros, como se ha analizado en esta introducción, es su carácter tanto físico-ambiental, como social, económico y de gobernabilidad o político: es decir, se requiere el enfoque y accionar sistémico e intersectorial que propugna el desarrollo sustentable incluyendo estas cuatro dimensiones¹⁰.

En este contexto, entonces, ¿cuál es el “centro de la cultura” de las ciudades actuales de América Latina y del mundo?

Algunas posibilidades se enumeran a continuación:

París: No necesariamente es el Museo de Louvre, o el Centro Pompidou; o incluso la plaza de La Concordia. ¿Pueden ser los bulevares? Parece que —si le creemos a Victor Hugo— en un tiempo fue la plaza e iglesia de Notre Dame.

Nueva York: No necesariamente el Central Park, o el Greenwich Village, ni el East Side ¿Son las veredas y las plazoletas adyacentes, según ha documentado William H. Whyte? .

Roma: ¿Son aún las *piazzas*, como en toda Italia (Siena, etc.)?

Milán: Casi seguro es la *piazza* del Duomo y la Galería Vittorio Emanuele, que conecta con la Scala, etc.

10 El fortalecimiento de capacidades profesionales de los gobiernos municipales, departamentales o estatales de las ciudades-región de América Latina es fundamental para avanzar en los esfuerzos de desarrollo sustentable, los cuales —a casi veinte años de la Cumbre de Río donde los gobiernos, empresas, comunidades e instituciones académicas y de desarrollo se comprometieron con este concepto— no han pasado realmente de la teoría a la práctica significativamente, al menos en América Latina. Un análisis de esta situación y la potencialidad de los proyectos urbanorregionales intersectoriales en el continente, con estudio de casos exitosos y fracasos aleccionadores está contenido en un artículo del autor que será publicado este año por el Centro de Naciones Unidas de Desarrollo Regional (Jaime Valenzuela G., “Cross-Sector versus Single-sector Urban and regional Development Projects: A Capacity Building Initiative to Move from Theory to Practice in Latin America”, publicado en *Regional Development Dialogue*, Vol 30, No. 2, Autumn 2010).

Venecia: ¿Es la *piazza* de San Marco y los puentes sobre los canales?

Praga: ¿Es el Puente Carlos (Carl Most)?

Londres: ¿Son los Gardens (*Kensington Gardens*, etc.)? ¿O los pubs? ¿O los clubes?

Barcelona: ¿Es incuestionablemente La Rambla?

Boston: ¿El Charles River, cómo en San Antonio, Texas?

Los Ángeles: ¿Son las autopistas? (durante un trancón...)

Tokio: ¿Las avenidas/autopistas o las callejuelas interiores medievales?

Buenos Aires: Ya no es Florida (como en Santiago ya no es Ahumada), ni tampoco Puerto Madero. ¿Será el café o el restaurante?

Curitiba: ¿El centro peatonal? (posiblemente el primero de América Latina y al cual le siguieron un sinnúmero en el resto de los países vecinos).

México: ¿El Zócalo?, ¿la avenida de la Reforma?, ¿Polanco/zona rosa?

Santiago: Posiblemente aún es “el centro”, de límites cambiantes, hoy hacia al río Mapocho. ¿Es el metro? ¿Podrá ser a futuro el río-parque?

Bogotá: Posiblemente ya no es La Candelaria, ni Chapinero, ni el Country. ¿Son las autopistas sin tráfico de los domingos? ¿Podrá ser el río en un futuro? ¿O es la gente?

La ciudad-región como unidad de análisis y gestión del territorio

La ciudad-región es una unidad funcional emergente que presenta importantes oportunidades de desarrollo sostenible e integral. Siempre la economía del territorio regional ha dependido de la ciudad para desarrollarse, sea ésta del país o del extranjero, postulándose incluso en forma convincente que la agricultura, que es la producción rural por excelencia, es una creación posterior a la de los asentamientos humanos¹¹; es probable, además que la calificación estadística de “rural o urbano”, basada en el lugar de residencia, sea una categoría convencional equívoca, siendo más significativo el lugar donde opera el sistema económico en el cual uno trabaja. Hoy, el desarrollo del transporte y las comunicaciones han hecho más evidente esta realidad, tanto en la esfera económica como en la social y cultural, lo que se confirma gracias al creciente desarrollo agrícola empresarial apoyado en políticas estatales adecuadas que en varios países latinoamericanos ha elevado las condiciones de vida en el medio “rural” a niveles equivalentes al “urbano”, como indica un estudio reciente del PNUD en Chile. Según este informe, si se desestima la calificación estadística convencional que clasifica

como rural toda población que vive en asentamientos de menos de 2000 habitantes y se consideran más bien aspectos funcionales, como el empleo vinculado a la agricultura y otras actividades “no urbanas”, la existencia de servicios públicos “tipo urbano”, etcétera, más población de Chile (de la que estima el INE) debería calificarse de “rural”, pasando entonces a ser del 12,5 al 37% de la población de este país en 2007¹².

Aparte del significado histórico y estadístico de este hecho, lo importante de la indivisibilidad entre los asentamientos urbanos y su entorno rural, pues de ello depende en forma muy práctica la sostenibilidad de ambos. Por una parte, sobra decirlo, es la preservación de los recursos naturales productivos y de reserva natural lo que permitirá a los centros urbanos sostener su vitalidad en el tiempo, como en forma muy patente lo atestigua la actual crisis ambiental y el cambio climático. Por otra, es la interacción de personas concentradas en la ciudad, la fuente de todas las invenciones que impulsan el desarrollo de una sociedad, incluyendo las que han vuelto al campo más productivo —desde el arado ancestral hasta el riego por goteo moderno— y, en general, la expansión de la economía mediante “la agregación permanente de nuevos tipos de trabajo sobre la base de los antiguos”, que es, según Jane Jacobs¹³, creación y función fundamental de la ciudad, y que ha estado cumpliendo desde su modesto origen hasta alcanzar la escala de las grandes ciudades globales de hoy.

Nada ilustra mejor la interacción estrecha entre los asentamientos urbanos y su territorio que un análisis reciente hecho en Brasil sobre la organización de sus ciudades y sus áreas de influencia, cuyo alcance ha sido enormemente incrementado por las mejoras en los sistemas de transporte y las comunicaciones, y su influencia sobre la interacción de personas e intercambio de bienes y servicios, incluyendo la revolución de la información en la sociedad, el comercio, las finanzas, etcétera. En efecto, como puede observarse en la figura 5 la configuración de las áreas de influencia de las ciudades brasileñas de acuerdo con los *flujos de personas, mercaderías e información* (teléfono, internet, giros bancarios, etc.) tiene radios de 200, 500 y hasta 1000 kilómetros alrededor de ellas¹⁴. Puede decirse entonces que la antigua imagen cartográfica de la geografía humana de los países latinoamericanos, compuesta por grandes extensiones de territorios rurales “vacíos” y una gama mayor o menor de constelaciones de “puntos llenos”, que eran las ciudades, se ha convertido en una malla superpuesta de áreas de influencia urbana-rural/rural-urbana.

Estas transformaciones, por supuesto, han dejado obsoletos los límites político-administrativos de municipios y provincias/departamentos/regiones, según el país, lo cual crea serios problemas de gobernabilidad y funcionalidad a las ciudades-región de hoy. Primero, los límites de la extensión urbanizada de las ciudades ha superado siempre los antiguos límites municipales, y sólo en algunos esto se ha actualizado mediante el reconocimiento de la conurbación a través de distritos especiales, como son los casos de las capitales de Argentina (cuyo D. F. quedó sobrepasado hace décadas), México (cuyo D.F. también ha sido sobrepasado), Bogotá (cuyo D. C. lo está siendo aceleradamente), etcétera.

¹² Ver PNUD, “Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural”, 2008. Según este informe, si se desestima la calificación estadística convencional que clasifica como rural toda población que vive en asentamientos de menos de 2000 habitantes, y se consideran más bien aspectos funcionales (empleo vinculado a la agricultura, existencia de servicios públicos que antes eran monopolio de la ciudad, etc.) más población de Chile que la que estima el INE debería calificarse de “rural”, y pasaría a ser del 12,5 al 37% de la población de Chile en 2007.

¹³ J. Jacobs, ídem, chapter 2, How New Work Begins.

¹⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) y Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), “Caracterização e Tendências da rede Urbana do Brasil, Volume 1: Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana”, Brasília, 2008.

¹¹ Esta noción, que claramente es contraria al pensamiento intuitivo, como tantas otras verdades, está formulada por Jane Jacobs en *The Economy of Cities*, Random House, Nueva York, 1969, Chapter 1, Cities First-Rural development Later, pp. 3-48.

En segundo lugar, los límites político-administrativos de municipios, distritos especiales o provincias/departamentos/regiones, no coinciden con las áreas de influencia de las áreas urbanas. Y, en tercer lugar, ninguno de los límites político-administrativos coinciden con los límites de los sistemas ambientales, lo cual crea problemas importantes de sostenibilidad, aparte de los de gobernabilidad.

Uno de los efectos más problemáticos de la incongruencia entre los territorios político-administrativos y los territorios funcionales (usos del suelo) y ambientales es la definición del “límite urbano”, que separa en forma artificial el área urbana de la rural, a fin de permitir la urbanización legal en la primera y prohibirla en la segunda. Esta separación, que responde a razonamientos urbanísticos nunca completamente convincentes tiene sin embargo un efecto práctico enorme, que es el alza del valor del suelo en forma radical, por lo cual siempre genera procesos especulativos en la periferia urbana, que merecen permanente atención y canalización.

La integralidad o condición “sistémica” de las iniciativas de cultura ciudadana y construcción de la ciudad-región

Por ser la ciudad la creación de mayor complejidad de la humanidad, según el antropólogo Lévi-Strauss¹⁵, la organización de sus componentes materiales y funcionales —que, como se indicó anteriormente constituyen en esencia lo que llamamos “cultura ciudadana” — es un sistema complejo bastante intrincado, lo cual hace que las intervenciones que se hagan en ella para satisfacer las demandas materiales y funcionales surgidas de su desarrollo y crecimiento de población, deben hacerse cargo de dicha complejidad y ser igualmente complejas o “sistémicas”. De lo contrario, ellas no se integrarán adecuadamente al todo que ha sido creado a través del tiempo y tenderá a destruir el tejido material y funcional de la “cultura ciudadana”, o en el mejor de los casos, resultar superfluos e innecesarios.

Este es el problema fundamental de la construcción de la ciudad si es que queremos fortalecer la “cultura ciudadana”. Las intervenciones o proyectos que se hagan en la ciudad deben contribuir al desarrollo de su principal atributo, que es la interacción entre sus habitantes, que debe ser económica, social, biológica, intelectual, espiritual, etcétera y entre la que los griegos destacaban como fundamental: “intercambiar pareceres” para asegurar la convivencia, que es lo que hace que las playas de Río de Janeiro puedan ser consideradas “el centro de la cultura ciudadana” carioca.

Para construir la ciudad a través de lugares y funciones que reconozcan su naturaleza sistémica compleja, los proyectos a desarrollar deben poder integrar en una sola idea la respuesta a demandas locales que, siendo en esencia complementarias, son tradicionalmente abordadas por separado por las diferentes reparticiones municipales, regionales y ministeriales. La complementariedad que debe existir entre un proyecto urbanístico con uno de transporte, o entre uno de desarrollo productivo con la protección de su entorno físico y la defensa del equilibrio climático, por una parte; o la necesidad de abordar los problemas económicos de empleo, los sociales de vivienda y los técnicos de uso del suelo y movilidad en un buen proyecto de renovación urbana, entre otros, son condiciones fundamentales para que dichas soluciones cumplan sus objetivos y perduren en el tiempo y no como sucede al abordarse cada aspecto por separado, generen ellos tantos y peores problemas que trataban de resolver.

15 Por la gran cantidad de gente que se concentra en un mismo lugar en forma continua durante siglos y milenios, dice: “[...] la ciudad alcanza el grado más alto de complejidad y refinamiento de la civilización” (“Tristes Trópicos”, Editorial Universitaria, 1970, B-Aires, pág. 108).

Estos errores de desarticulación son motivo de una creciente frustración tanto de los usuarios como de los responsables del funcionamiento y entono de la ciudad y su territorio. Algunos ejemplos fácilmente reconocibles en las ciudades latinoamericanas son los proyectos viales que atraen más tráfico que los que había antes y que destruyen el tejido y calidad de vida de barrios por donde atraviesan; viviendas sociales mínimas hacinadas en los eriales¹⁶ de la extrema periferia urbana, desvinculadas de la ciudad y convertidas en guetos de desempleo y delincuencia; condominios en el otro extremo de la ciudad ofertados como islas de seguridad pero desvalijados repetidamente; proyectos de renovación urbana que destruyen el patrimonio de las áreas centrales con departamentos mínimos convertidas en bodegas del comercio cercano; parques industriales sin industrias en la periferia e industrias contaminantes disimuladas detrás de fachadas residenciales en zonas centrales; etcétera. Pero el principal error y el más estructural es permitir que la ciudad, por la suma de estos desajustes vaya perdiendo los dos atributos que aseguran su existencia, que son su vitalidad económica y su calidad de vida, tanto social como ambiental, ambos factores que sólo prosperan cuando están adecuadamente equilibrados, sin que el uno predomine sobre el otro, debilitándolo. Este balance, que tiende a destruirse con la multiplicación de proyectos urbanos y regionales desarticuladas, es una condición necesaria que surge de la *naturaleza compleja y sistémica de las ciudades y su territorio regional*, que es la hipótesis central del Programa de Cooperación en su fase I ejecutada y la fase II por iniciarse.

Aparte de inducir a los errores, la no integralidad de los proyectos urbanos y regionales impide aprovechar las oportunidades de aumentar la vitalidad económica, calidad de vida, equilibrio ambiental y sociabilidad que todos los asentamientos humanos poseen en potencia, y que son los que desde la antigüedad los ha hecho crecer y predominar como modo de vida. Las oportunidades perdidas son menos visibles que los errores, de los proyectos urbano-regionales, pero no por ello menos importantes. Estas oportunidades se relacionan con lo que en lenguaje económico se denominan “externalidades positivas”, que surgen, en el caso de los proyectos, cuando una mejora en un sector determinado genera una mejora en otro que no estaba considerado, la cual podría haberse hecho mayor o más eficiente si hubiera sido considerado desde el principio como parte del diseño del proyecto sectorial. Obviamente, así como existen externalidades positivas, hay otras negativas que es necesario evitar o minimizar su impacto. Las causas de los errores cometidos y la pérdida de oportunidades de mayores y más equitativos beneficios en la ejecución de proyectos urbanos son variadas, pero probablemente la principal es la dificultad que tienen los responsables de los proyectos de mantener un enfoque integral dentro de una cultura que tiene una visión sectorial en lo profesional, en lo político, o prácticamente en cualquier otro ámbito de ella, incluyendo la educación y las ciencias, las que por definición deberían ser más universales. Esta manera restringida de ver las cosas hace difícil ver las principales causas que generan los problemas urbanos y regionales, que generalmente son de tipo económico o social, limitándose a considerar y atacar sus síntomas, expresados en el medio físico, que es donde se pretende resolver todo mediante los proyectos urbanísticos.

Hace ya varias décadas que expertos visionarios como John F. C. Turner, Jay Forrester y otros, demostraron que la ciudad, por ser la creación humana más compleja, como concluye Lévi-Strauss¹⁷ “todo se relaciona con todo” y que, por lo tanto, ella no admite soluciones simples, que es a lo que tienden consciente o inconscientemente las intervenciones sectoriales en la ciudad. Turner se formó en la tradición de Patrick Geddes, otro visionario que se anticipó en más de un siglo al concepto de desarrollo sostenible al establecer la

16 N. del E.: Erial: Dicho de una tierra o de un campo: Sin cultivar ni labrar. Definición tomada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (www.rae.es)

17 Óp. Cit.

unidad integral de la ciudad con su territorio en lo económico, social y ambiental [work-folk-place]), que en la Cumbre de Río de 1992 se consolidó como el programa global y local de “desarrollo sostenible”. Basado en sus observaciones de las familias pobres de Lima, Turner hizo ver ya a inicios de la década del sesenta que las necesidades de vivienda no se refieren obligatoriamente a sus características materiales, sino que tienen que ver con la función que ella cumple de acuerdo con la situación económica y social específica por la que atraviesa la familia, lo que tiene que ver con la ubicación de la vivienda en la ciudad (cerca o lejos del empleo actual o potencial, de sus familiares y redes de apoyo social, etc.), o con su tenencia segura y no amenazada por incapacidad de pagar o expulsión, erradicación u otra causa de inseguridad; haciendo ver también que la valorización de estos atributos varía si la situación socioeconómica de la familia cambia, (de manera positiva si la ciudad mantiene su vitalidad y ofrece empleo a todos sus habitantes, o de manera negativa si no lo consigue)¹⁸. Ninguna de estas avanzadas visiones de integralidad en la gestión urbana y regional han sido reconocidas suficientemente o actualizadas, ni menos adoptadas cabalmente, como reconoció Turner en una entrevista que le realizó el Banco Mundial en septiembre del año 2000¹⁹.

También en la década de los sesenta, Jay Forrester, profesor de MIT, planteó a partir modelos basados en detalladas series estadísticas de largo plazo (100, 200 o más años) de numerosas ciudades norteamericanas, la naturaleza sistémica de su estructura y funcionamiento, señalando como corolario de lo anterior el alto riesgo de cometer serios errores al desconocer la relación entre, por ejemplo, a) proyectos de vivienda subsidiada para aliviar el hacinamiento y deterioro de los *guetos urbanos*, sobrepoblados por inmigrantes no calificados, y b) el dinamismo económico de la ciudad y su consecuente capacidad de oferta de abundantes empleos y altos niveles de salario. El análisis de estas correlaciones basadas en el concepto de la ciudad como un sistema dinámico de variables que se influyen mutuamente indicaba que una acción que no tomaba en cuenta estos efectos secundarios podía producir, a la larga, resultados muy negativos, por bien intencionada que aquella fuera. En el ejemplo dado, la acción pública asistencialista de construir viviendas subsidiadas aumentaba la inmigración de pobres no calificados para la ciudad, lo que, más bien, desmejoraba la calidad de vida de la ciudad junto con su competitividad²⁰. Según Forrester, no vivimos en un mundo unidireccional (“un problema requiere una acción, lo que se traduce en una solución”) como se tiende a razonar comúnmente. Por el contrario, nuestro entorno es circular y de permanente retroalimentación entre causas y efectos: toda acción surge de condiciones previas que luego son modificadas por aquella, y que son a su vez la base de las acciones futuras.

18 Las principales referencias en que se recogen estos conceptos de John F.C. Turner, de acuerdo con el Informe Global sobre Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (UN Habitat, 2005) son los siguientes: (1967) ‘Barriers and channels for housing development in modernizing countries’ *Journal of the American Institute of Planners* May: 167-181; (1968) ‘Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernizing countries’ *Journal of the American Institute of Planners* November: 354-363; (1972) *Freedom to Build*. Macmillan, Londres. (1976) *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. Ideas in Progress*. Marion Boyars, Londres; (1972) ‘Housing issues and the standards problems’ *Ekistics* 196:152-158. Ver además *Urban dwelling environments* con Horacio Caminos y John A. Steffian, MIT Press, Cambridge USA, 1969.

19 Roberto Chávez y otros, Auditado por Rudolf V. Van Puymbroock, Departamento Jurídico del Banco Mundial, “Entrevista a John F.C. Turner: Sir Patrick Geddes: Vivienda de Autoayuda y Reconstrucción posterior a Terremotos”, Washington, D. C., 11 de septiembre de 2000. Recuperado en: <http://www.worldbank.org/urban/forum2002/docs/turner-tkd-sp.pdf>.

20 Jay Forrester, “System dynamics and the lessons of 35 years”, 1991; Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology; A chapter for *The Systemic Basis of Policy Making in the 1990s*, edited by Kenyon B. De Greene, April 29, 1991, recuperado de <http://sysdyn.clexchange.org/sdep/papers/D-4224-4.pdf>; y “Designing the future”, Video Conference, MIT, 2005.

Comprender esta relación entre causas y efectos que operan circularmente se hace aún más difícil porque comúnmente ello no es evidente para el pensamiento intuitivo. Por el contrario, muchas de las constataciones de Forrester resultan ser “contra-intuitivas”, como el mencionado efecto negativo de la vivienda subsidiada cuando hay tendencias de alza en el desempleo de la ciudad. Esta complejidad impide separar con claridad los síntomas (p. ej. mala vivienda) de las verdaderas causas (la no calificación laboral, el desempleo y su consecuente pobreza), y evitar que muchas acciones “intuitivamente correctas”, que tienden a resolver los síntomas (construir viviendas baratas) tengan efectos opuestos al esperado (aumentar el desempleo y la pobreza). Los efectos colaterales negativos de proyectos sectoriales bien intencionados pero miopes respecto a su contexto intersectorial o sistémico confirman lo que advierte el biólogo Lewis Thomas: uno no debe tratar de mejorar o “arreglar” algo que considera malo de un sistema complejo —como lo es la ciudad y su más complejo problema actual, que son los síntomas habitacionales, funcionales, de accesibilidad, etcétera, de la falta de competitividad, la pobreza y la desigualdad urbana— a menos que antes se haya comprendido íntegramente cómo funcionan estas variables entre sí; ya que de lo contrario, más se agravará aún el problema que se quiere resolver²¹.

La gestión de proyectos urbano-regionales de acuerdo con los principios de los ecosistemas²²

Los principios que gobiernan los ecosistemas en la naturaleza, los cuales pueden ser en su integridad adoptados para el diseño y gestión de proyectos urbano-regionales y que, por su integralidad y orientación a la sustentabilidad, permiten generar el contexto adecuado para el desarrollo de la “vida pública” y la “cultura ciudadana” según lo analizado en las secciones anteriores del presente documento. Los principios ecosistémicos son nueve, a saber:

1. Principio de integración
2. Principio de elegancia
3. Principio de reciclaje
4. Principio de funcionalidad
5. Principio de adaptabilidad
6. Principio de diversidad
7. Principio de sinergia
8. Principio de capacidad de carga
9. Principio de retroalimentación

Se definen estos principios a continuación, haciendo referencia a casos relacionados con su temática, tanto positiva como negativamente²³.

21 Lewis Thomas, “*The Medusa and the Snail, More Notes of a Biology Watcher*,” (pp. 90-93, *On Meddling*), Bantam Books, 1980.

22 Ver: <http://www.iisd.org/sd/principle.asp?pid=79&display=1>; y International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). Jeb Brugmann. “Municipal management by ecosystem principles”, p. 8-17. In *Managing human ecosystems: principles for ecological municipal management*. Toronto, ON: Local Environmental Initiatives, 1992.

23 La presentación del contenido de este documento fue hecha en el seminario internacional acompañado de 136 diapositivas que ilustran todos los casos citados a continuación, las cuales no es posible incluir en el escrito en su integridad. Sin embargo, los interesados pueden consultarlas en el distrito de Bogotá.

I. Principio de integración

En los ecosistemas naturales:

- Los componentes de los ecosistemas naturales funcionan en forma integrada e interdependiente, como una red de relaciones que se influyen mutuamente: clima»»cuencas»»suelo»»organismos»»procesos bioquímicos»»clima»»etcétera.
- La mutua relación de servir y ser servido de los componentes aumenta la eficiencia y viabilidad del sistema total.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- Las actividades humanas, sus ideas y creaciones tienen el potencial de formar parte del ecosistema general, compartiendo el principio de integración.
- La administración municipal, regional y nacional del desarrollo y gestión de proyectos urbano-regionales está hoy conformada por departamentos por cada área funcional: agua, basuras, planes, transporte, uso del suelo, desarrollo económico, ambiente, entre otros. Las acciones de cada departamento son aisladas y no se integran al resto de acciones. Ninguna es realmente responsable del sistema urbano-regional total.
- Las acciones parciales sólo permiten dar respuestas “de parche que atacan los síntomas y no las causas de los problemas, porque estos son parte del sistema total y no sólo de un sector.
- Estas causas “sistémicas” deben ser comprendidas para luego rediseñar los sistemas administrativos a fin de que los departamentos actúen integradamente y maximicen las relaciones sinérgicas entre los componentes de un problema y la eficiencia de las intervenciones urbano-regionales.

Ejemplos positivos:

- Curitiba
- AL21 (Milán, etc.)
- Córdoba: CPC
- Bío-Bío, Chile: Seguridad alimenticia
- Ejemplos negativos:
- Santiago: Movilidad, vivienda: “Los con techo”
- Lewis Thomas y Jay Forrester

2. Principio de elegancia

En los ecosistemas naturales:

- En los ecosistemas naturales las interacciones entre sus componentes permiten alcanzar lo que se ha denominado (especialmente en las ciencias físicas y matemáticas) “soluciones elegantes” —refiriéndose a la satisfacción de múltiples necesidades a través de una sola— y a menudo simple solución.
- En los ecosistemas naturales las relaciones simbióticas (del griego ΟÚV, con, junto; Biwoic, vida, viviente) evolucionan a fin de maximizar la eficiencia y estabilidad del sistema general.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- La estructura administrativa formada en departamentos conduce a los funcionarios encargados de formular proyectos urbano-regionales a proponer soluciones aisladas para cada problema que hay que resolver, lo que a menudo duplica las inversiones desde diferentes oficinas para un mismo fin.
- Pocas veces hay oportunidad de intervenir el sistema urbano-regional con una sola y simple “elegante” solución que resuelva varios problemas.
- Esto se conseguiría sólo si los diferentes actores, subsistemas y sectores establecen una relación simbiótica entre ellos para actuar y formular proyectos.

Ejemplos positivos:

- La forestación urbana (Santiago).
- Medellín: Metrocable.
- Curitiba: Gestión áreas verdes e inundaciones.
- Utilización agrícola de desechos urbanos.
- Ver principio de integración.

3. Principio de reciclaje

En los ecosistemas naturales:

- Los ecosistemas naturales reciclan los desechos de un proceso para usarlos de insumo de otro proceso.
- Esto maximiza el uso de nutrientes y energía e impide la acumulación de “contaminantes” que bloquean el intercambio en un organismo.
- Incluso en los ecosistemas naturales algunos organismos se expanden rápidamente y producen más productos de desecho de los que pueden ser absorbidos dentro de otros procesos. Esto puede ocasionar estrés al ecosistema implicando pérdida de productividad o crisis del ecosistema.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- Los sistemas urbanos extraen e importan recursos materiales y energía desde todo el mundo para transformarlos en fábricas u hogares en productos primarios y subproductos de desecho.
- Tradicionalmente, nuestros nuevos sistemas urbano-regionales arrojan estos desechos en el entorno natural del mundo, sea a través del agua, del aire o el suelo, exportando los más tóxicos a otros países.
- Para proteger nuestros ecosistemas de la tensión generada por los desechos éstos deben ser rediseñados para reciclarlos dentro de otros procesos humanos o naturales.
- Hasta ahora, el reciclaje de desechos sólidos se está generalizando en todo el mundo.

Ejemplos positivos:

- Helsinki, distritos de calefacción y refrigeración con energía de desechos o procesos industriales.
- Curitiba: “lixo que no e não e lixo”.
- Bío-Bío, Chile: Seguridad Alimenticia, gestión desechos, compost, agricultura urbana, áreas verdes comunales.

4. Principio de funcionalidad

En los ecosistemas naturales:

- En los ecosistemas naturales se da preeminencia a la función que ellos tienen sobre cualquier servicio o producto que se haya desarrollado para cumplir dicha función.

Frederic Vester da el ejemplo de la mitocondria, cuya función en la célula humana es regular la conversión de energía. Para cumplir esta función la mitocondria puede hacer dos cosas: a veces procesa carbohidratos para convertirlos en dióxido de carbono; en otros casos, produce aminoácidos a fin de cumplir la misma función.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

En nuestras economías orientadas a las *commodities*²⁴, las unidades funcionales de los gobiernos urbano-regionales a menudo invierten en exceso en productos específicos, perdiendo de vista que hay maneras alternativas de cumplir dicha función.

Ejemplos positivos:

- Saarbrücken: de producción de energía a red de eficiencia energética.
- William Whyte en Nueva York: de plan de parques a valorización de la acera, la calle, la plaza, etcétera.
- John F. C. Turner: funciones de la vivienda social, ubicación, tenencia, confort.

5. Principio de adaptabilidad

En los ecosistemas naturales:

- Las especies de los ecosistemas naturales se adaptan genética y culturalmente a sus entornos, lo que les permite crecer y multiplicarse dentro de su propio hábitat y nicho ecológico.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

En los ecosistemas urbano-regionales el estrés de la densidad de poblamiento exige una fuerte capacidad de adaptación para sobrevivir. Afortunadamente, los humanos son muy adaptables, dependiendo más de la cultura y la tecnología que de los cambios genéticos para adaptarse a las condiciones rápidamente cambiantes del entorno (a pesar que la biotecnología hoy provee una herramienta de adaptación por medio de la manipulación genética de otras especies).
•Sin embargo, los sistemas formales de administración urbano-regional no aceptan ni estimulan la adaptación de la comunidad a condiciones locales cambiantes.

24 N. del E.: Una commodity, en inglés el término original, es un bien o servicio para el que existe demanda, pero que es provisto sin gran aportación de valor por el mercado. Se trata de un producto o servicio que es el mismo, no importa quién lo provea, como el petróleo, papel, leche o la electricidad. Una de las características de un bien que es una commodity, es que su precio viene determinado en función de su mercado completo. Algunos casos de mercados propios son los de productos agrícolas como el arroz, la sal, el azúcar, el café. Pero también de otros productos como el oro o la plata. Esta definición fue tomada de Wikipedia, la enciclopedia libre: <http://es.wikipedia.org/wiki/Commodity>, el 30 de junio de 2010.

- Los gobiernos que rigen los sistemas urbano-regionales actúan para preservar las normas formales y subsistemas operativos y responden en forma defensiva a las adaptaciones autóctonas.
- En vez de tratar a la recolección informal de desechos como una adaptación “elegante” a una terrible crisis en sus ciudades, muchos gobiernos urbanos han desalojado a las personas que ejercen este oficio, y han prohibido violentamente estas actividades.

6. Principio de diversidad

En los ecosistemas naturales:

- Los ecosistemas naturales mantienen su adaptabilidad y resiliencia²⁵ a través de la diversificación de las especies que las habitan.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- Así como la diversidad genética aumenta el conjunto de respuestas potenciales a las condiciones del ecosistema, la diversidad cultural y las economías diversificadas de los ecosistemas humanos pueden proveer perspectivas, fortalezas culturales y herramientas para ayudar a toda la comunidad a encontrar soluciones apropiadas a sus problemas.
- Por esta razón, el desarrollo y expresión de la diversidad cultural y económica en los sistemas humanos debería ser apoyada por los gobiernos urbano-regionales.

Ejemplos positivos:

- Inmigrantes del campo y extranjero: Lima, México (cinco familias), Santiago
- Alelopatía: plantas y usos del suelo: Santiago
- Lévi-Strauss: cultura

Ejemplos negativos:

- Zonificación: talleres Santiago

7. Principio de sinergia

En los ecosistemas naturales:

- Las interacciones entre las partes individuales de un ecosistema natural crean a menudo un todo que es mayor que cualquiera de las partes o que es cualitativamente diferente de la suma de las partes. Esto, pues las partes mantienen una relación sinérgica, de apoyo mutuo (del griego *erg*, trabajar, hacer; *syn*, juntos, trabajando juntos).

25 N. del E.: el término resiliencia se refiere a la capacidad de los sujetos para sobreponerse a períodos de dolor emocional. Cuando un sujeto o grupo animal es capaz de hacerlo, se dice que tiene resiliencia adecuada, y puede sobreponerse a contratiempos o incluso resultar fortalecido por los mismos. El concepto de resiliencia se corresponde con el término entereza. // Esa capacidad de resistencia se prueba en situaciones de fuerte y prolongado estrés, como por ejemplo el debido a la pérdida inesperada de un ser querido, al maltrato o abuso psíquico o físico, al abandono afectivo, al fracaso, a las catástrofes naturales y a la pobreza extrema. Esta definición fue tomada de Wikipedia, la enciclopedia libre: [http://es.wikipedia.org/wiki/Resiliencia_\(psicolog%C3%ADa\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Resiliencia_(psicolog%C3%ADa)), el 30 de junio de 2010.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- Muchos de los problemas que enfrentamos en los ecosistemas urbano-regionales son el resultado de acciones fragmentarias, que se suceden unas a las otras sin considerar la totalidad de efectos generados por esas acciones individuales.
- Es posible evitar las sinergias negativas y lograr sinergias positivas sólo a través de una gestión que integre las acciones incrementales dentro de un plan de acción integral que incluye métodos para monitorear y evaluar los impactos en la totalidad del sistema urbano-regional.

Ejemplos positivos:

- Milán, modelo AMAT

Ejemplos negativos:

- Secuencia expansión urbana negativa: 1. dependencia del automóvil; 2. expansión urbana dispersa; 3. pavimentación del suelo; 4. congestión; 5. polución; 6. cambio climático, calor; 6. salud; 7. vitalidad económica de la ciudad-región.

8. Principio de capacidad de carga

En los ecosistemas naturales:

- Todos los ecosistemas naturales y sus componentes tienen una determinada capacidad de alteración y absorción de contaminación y estrés antes de perder su integridad y deteriorarse hacia otro estado.
- En la gestión de los proyectos urbano-regionales
- Al no comprender que esta alteración tiene un límite, las comunidades urbano-regionales pueden destruir la capacidad de su ecosistema para proveer en forma sustentable los servicios vitales de que depende la comunidad.
- La historia provee numerosos ejemplos de grandes ciudades (Cartago, Petra, Venecia del siglo XVII) que colapsaron como resultado del agotamiento de su base de recursos o por la alteración del ecosistema preexistente.
- La capacidad de carga de los ecosistemas humanos no pueden ser definidos completamente en términos biofísicos. En este caso, la capacidad de carga debe reflejar el daño al ecosistema que la comunidad humana está dispuesta a aceptar.
- Una vez definida, los gobiernos deben establecer programas de estándares, indicadores y monitoreo que permita advertir a la comunidad cuándo se está alcanzando este límite.
- La capacidad de carga puede ser incrementada a través de pequeños cambios en los procesos humanos que permitan utilizar eficientemente los materiales, energía y nutrientes a través de todo el ecosistema o de uno de sus componentes.

Ejemplos positivos:

- Milán: modelo AMAT de gestión integrada.
- Santiago: descontaminación del río Mapocho, recuperación del espacio público metropolitano.

Ejemplos negativos:

- Santiago: contaminación del aire, inundaciones.

9. Principio de retroalimentación

En los ecosistemas naturales

- Este principio se deriva de la naturaleza cibernética (regulatoria) de los ecosistemas y se deriva directamente del principio de capacidad de carga.
- En la naturaleza, a fin de mantenerse dentro de un ecosistema sus componentes deben aplicar mecanismos que monitoreen su desarrollo, regular y controlar su desarrollo dentro de las limitaciones de la capacidad de carga del ecosistema general.
- Los mecanismos de retroalimentación positiva son particularmente útiles en ecosistemas jóvenes a fin de estimular un crecimiento mayor en determinada dirección. Los mecanismos de retroalimentación negativa se hacen más importantes a medida que los ecosistemas alcanzan su madurez, cuando las restricciones de recursos y la capacidad de carga se hacen más pronunciados.

En la gestión de los proyectos urbano-regionales:

- El principio de retroalimentación en los sistemas urbano-regionales tiene idénticas características que en los ecosistemas naturales. Estos son, por definición, ecosistemas jóvenes o “no maduros”, por cuanto no han aprendido aún a autorregularse.
- Lecciones de Milán y factores a considerar en LAC

Ejemplos positivos:

- Ciertos controles ambientales
- Milán: modelo AMAT de calidad del aire
- Compensaciones y premios por externalidades

Ejemplos positivos:

- Ver sinergia: secuencia expansión urbana

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brugmann, J. (1992). Municipal management by ecosystem principles. In Managing human ecosystems: principles for ecological municipal management. Toronto, ON: Local Environmental Initiatives, 8-17. Recuperado desde <http://www.iisd.org/sd/principle.asp?pid=79&display=1>; y International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI).

Chávez, R. ét. ál., Auditado por Rudolf V. Van Puymbroock, Departamento Jurídico del Banco Mundial, Entrevista a John F. C. Turner: Sir Patrick Geddes: Vivienda de Autoayuda y Reconstrucción posterior a Terremotos, Washington, D. C., 11 de septiembre de 2000. Recuperado en: <http://www.worldbank.org/urban/forum2002/docs/turner-tkd-spn.pdf>.

Cruz C., A. (1954). Estudio urbanístico para una población obrera en Achupallas. En Anales de la Universidad Católica de Valparaíso, I, (Valparaíso, Chile), Cuadernillo adjunto.

Forrester, J. (1991). System dynamics and the lessons of 35 years. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology. A chapter for The Systemic Basis of Policy Making in the 1990s, edited by Kenyon B. De Greene, April 29, 1991. Recuperado de <http://sysdyn.clexchange.org/sdep/papers/D-4224-4.pdf>; y "Designing the future", Video Conference, MIT, 2005.

Homero, La Odisea. Canto IX, Relatos ante Alcino, El Cíclope.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) y Universidad Estadual de Campinas (Unicamp). (2008). Caracterização e Tendências da rede Urbana do Brasil. Volume I: Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana. Brasília.

Jacobs, J. (1969). The Economy of Cities. Nueva York: Random House. Chapter I, Cities First-Rural development Later, pp. 3-48.

Kitto, H. D. F. (1991). The Greeks. Londres: Penguin Books, p. 78.

Lewis, T. (1980). The Medusa and the Snail, More Notes of a Biology Watcher. On Meddling Bantam Books, 90-93.

PNUD. (2008). Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural.

Projects for Public Spaces Inc. (PPS), <http://www.pps.org/info/placemakingtools/placemakers/wwhyte#>.

Strauss, L. (1970). Tristes Trópicos. Buenos Aires: Editorial Universitaria, p. 108.

Turner, J. (1967, may.). Barriers and channels for housing development in modernizing countries. Journal of the American Institute of Planners, 167-181.

_____. (1968, nov.). Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernizing countries. Journal of the American Institute of Planners, 354-363.

_____. (1972). Freedom to Build. Macmillan, Londres.

_____. (1976). Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. Ideas in Progress. Marion Boyars, Londres.

_____. (1972). Housing issues and the standards problems. Ekistics 196, 152-158.

Valenzuela, J. (2010). Cross-Sector versus Single-sector Urban and regional Development Projects: A Capacity Building Initiative to Move from Theory to Practice in Latin America. Regional Development Dialogue, 30 (2), Autumn.

Whyte, W. (2009). The City: Rediscovering the Center. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.



GESTIÓN INTEGRAL DEL PARQUE METROPOLITANO GUANGÜILTAGUA (QUITO, ECUADOR)

Mario Vásconez
Arquitecto
Director del Centro de Investigaciones Ciudad y del Parque Metropolitano Guangüiltagua
(Quito, Ecuador)

El Parque Metropolitano Guangüiltagua (PMG) es el espacio público más importante de Quito; tiene una extensión de 557 hectáreas situadas a 2890 metros sobre el nivel del mar.

Buena parte del Parque está cubierto de árboles de eucalipto y constituye el principal pulmón de la ciudad; los visitantes pueden disfrutar de la naturaleza y respirar aire puro a pocos metros del conglomerado urbano. Su acceso principal se halla próximo a la calle Guangüiltagua y dispone de amplios parqueaderos y diversos servicios para el confort de los visitantes.

El consorcio integrado por dos prestigiosas ONG, el Centro de Investigaciones Ciudad y la Fundación Ecogestión, se encuentra realizando la gestión y administración del Parque Metropolitano Guangüiltagua desde marzo del 2007 tras haber ganado un concurso promovido por el municipio Metropolitano y la Corporación Vida para Quito.

Los fundamentos para la gestión del Parque que estableció el Consorcio Ciudad-Ecogestión son los siguientes: a) Requerimientos de la gente; b) Decisión política; c) Factibilidad económica; d) Adecuado manejo ambiental; e) Adecuado manejo de la infraestructura; f) Búsqueda de aportes a la gestión urbana: innovación, comunicación, educación, recreación, cultura, turismo.

En la propuesta de Ciudad-Ecogestión para el manejo integral del Metropolitano, se garantiza que éste seguirá siendo ante todo un parque-bosque en el que el manejo del agua constituya el elemento sustancial para el parque.

- o El PMG un espacio público incluyente, gratuito, abierto a todos y manejado con clara normatividad.
- o El parque permitirá el desarrollo de un programa permanente de educación ambiental y ciudadanía. Contempla también un programa de manejo ambiental y forestación con especies nativas y otro de recreación, cultura y turismo.
- o La sostenibilidad del PMG es de corresponsabilidad de la ciudadanía, el sector público y la empresa privada. Se han establecido acuerdos con instituciones nacionales e internacionales para apoyar diversas iniciativas.
- o El Parque Metropolitano, en estos años, se ha convertido en un referente urbano de cultura ambiental y valores ciudadanos; un lugar cordial y seguro de esparcimiento, recreación, cultura y turismo y un referente de gestión participativa del espacio público.

En la propuesta de Ciudad-Ecogestión para el manejo integral del Metropolitano, se garantiza que su trabajo en los ámbitos: social, político, económico, material-territorial, ambiental y cultural, apunte a una gestión: a) efectiva; b) eficaz, equitativa y justa; c) responsable; d) eficiente; e) propositiva y apropiada, y, f) respetuosa y participativa.



Figura 1. Misión para la Gestión del Consorcio CIUDAD-Ecogestión.
Fuente: Elaboración propia.

Entre las principales tareas emprendidas pueden señalarse las siguientes:

- o **Recreación:** mejora de las áreas y equipamientos de juegos infantiles, mejora de los miradores-asaderos, mejora de las pistas de ciclismo (down-hill, bmx y down slalom), presentaciones de títeres, teatro, música para niños. Estructuración de una propuesta de señalización de los senderos peatonales y de ciclistas.

- o **Manejo ambiental:** mejoras de los basureros y depósitos de residuos sólidos, reforestación con especies nativas (más de 25.000 árboles sembrados), readecuación del vivero ubicado al sur del parque, inicio de la producción de compost e incorporación de la Casa Iturralde para centro de capacitación.
- o **Educación ambiental y ciudadana:** visitas guiadas de observación de aves y colibríes, recorridos educativos “El parque educa”, cursos de capacitación para los miembros de las microempresas de guardabosques, aseo y mantenimiento del parque, así como para los miembros de la Comuna Miraflores.
- o **Infraestructura y facilidades para los visitantes:** diseño e inicio de la colocación de la señalética del parque, construcción del nuevo parqueadero para 600 vehículos; formulación del reglamento general del parque para normar temas conflictivos: acceso, parqueo, manejo de mascotas, expendio de comidas y bebidas saludables, seguridad, etc. Se han realizado convenios con la policía montada, la policía metropolitana, Plan Fuego, entre otros. El Fonsal restauró la casa de Hacienda Miraflores y otras edificaciones se han restaurado con el apoyo de diferentes empresas y entidades.

En la propuesta de Ciudad-Ecogestión para el manejo integral del Metropolitano se garantiza que su trabajo en los ámbitos social, político, económico, material-territorial, ambiental y cultural constituya un ejemplo replicable de lo que puede entenderse como espacio público democrático, sostenible, saludable, cordial, con identidad y expresión de los deberes y derechos ciudadanos.



Figura 2. Visión para la Gestión del Consorcio CIUDAD-Ecogestión.
Fuente: Elaboración propia.

Con la finalidad de brindar las facilidades requeridas por los más de veinte mil visitantes semanales, el Parque Metropolitano Guanguiltagua ofrece una serie de servicios:

- Venta de alimentos: el Parque Metropolitano dispone de cuatro quioscos al final del estacionamiento principal, para ventas de alimentos y bebidas en los que se puede encontrar: jugos naturales, sándwiches, perros calientes, empanadas, queso, cevichochos, refrescos, helados, *snacks*, entre otros.

- Asaderos: grupos familiares, de trabajo o amigos pueden realizar sus asados en uno de los veintidós asaderos, que se encuentran en nuestros cuatro miradores. Cada uno dispone de parrilla, mesas, bancas, servicios higiénicos, grifos de agua y juegos infantiles. El costo del alquiler es de USD 2.00 (por parrilla) y se recomienda realizar la reserva con al menos una semana de anticipación.

- Balcones: para observar la vista de los valles aledaños a Quito, el Parque dispone de cuatro plataformas de observación construidas con madera tratada. Éstas se conocen como balcones del parque y llevan los siguientes nombres de sur a norte: Cumbayá, Tumbaco, Tababela y Nayón. Se encuentran ubicados en la línea de cumbre del parque con una hermosa vista hacia el valle de Tumbaco y sus zonas aledañas. En días despejados se puede observar la Cordillera Oriental con los nevados Cayambe, Antisana, Sincholagua, Puntas, Llaló.

- Servicios higiénicos: existen siete baterías sanitarias distribuidas a lo largo del Parque, atendidas por la microempresa Ashintaco. Este servicio se brinda al público todos los días del año incluyendo fines de semana y feriados.

- Estacionamientos: los visitantes que lleguen al Parque en vehículo particular disponen de tres estacionamientos el Chuqui-Pata con capacidad para seiscientos vehículos, el Ashintaco y el Principal, de la zona de juegos, con capacidad para doscientos vehículos cada uno.

- Seguridad: de la seguridad del Parque se encarga la microempresa Pumamaqui. Los guardabosques son responsables del control en los accesos y las instalaciones las 24 horas del día, realizan recorridos permanentes por el parque, ofrecen información sobre actividades y lugares, sugieren a los visitantes prácticas acordes con la propuesta y normativa del parque, apoyan la realización de eventos y ofrecen primeros auxilios.

- Todos los días la Policía Nacional es la encargada de realizar el patrullaje a caballo al interior del parque, con el fin de brindar seguridad a los visitantes.

- Senderos: en el parque se pueden realizar caminatas, trote y paseo en bicicleta al interior del bosque en un sistema de senderos y chaquiñanes que permiten visitar los diferentes atractivos del parque. Actualmente estamos trabajando en el diseño técnico de un sistema de senderos, debidamente señalizados, para mejorar el servicio a los usuarios.

En el parque encontramos doce senderos principales, particularizado cada uno, con un color diferente y el nombre de un ave del parque. El sendero Pájaro Brujo de 1 km, con un grado de dificultad bajo, es usado por personas de la tercera edad. El sendero Los Mirlos de 5 km es para montar en bicicleta, trotar y caminar, pues su nivel técnico es medio, mientras que el sendero Los Huirac-churos es una ruta técnica para expertos en la práctica de *downhill*.

- Facilidades para personas con discapacidades: el parque busca ser un espacio público incluyente. La mayoría de baterías sanitarias tiene accesibilidad “sin barreras” para personas con discapacidades. Un asadero, y sus facilidades, también se ha previsto con ese fin y el sendero Pájaro Carpintero de 1,3 km permite que personas en sillas de ruedas puedan disfrutar de los olores y ruidos del bosque.

- Pistas para bicicleta de montaña: los aficionados a los deportes de aventura pueden practicar el ciclismo en pistas diseñadas para BMX, bicigrós, *cross-country*, *downhill*. Además, el público en general puede asistir a exhibiciones y campeonatos que se llevan a cabo durante varias fechas en el año. En la zona norte, frente al redondel del “Ciclista”, se encuentra la “Metro-Pista” calificada por los expertos como una de las mejores pistas para practicar bicigrós por su nivel técnico y grado de dificultad (tiene 400 metros de largo, 5 rectas y 2 curvas). En el 2010 será sede del Panamericano de BMX.

- Área deportiva y juegos infantiles: junto al parqueadero principal se pueden encontrar canchas de vóley, de básquetbol y de fútbol *indoor*. Además, un área con juegos infantiles recientemente renovada y un patio de juegos tradicionales en el que chicos y grandes pueden aprender a saltar cuerda, jugar rayuela, tingar bolas y entretenerse con otros diversos juegos.

- Clases de yoga, yug do, pilates y capoeira: en el parque se ha implementado una agenda de actividades recreativas “disfrutar, ejercitarse y respirar” los días domingos en el galpón del parque. A las 8:00 a. m. encontramos clases de yoga para que las personas a través del movimiento encuentren la paz y armonía interna. A las 9:00 a. m. inician clases de capoeira para que este baile-lucha brasileño fortalezca los músculos y a las 10 a. m. se inician clases de ritmos tropicales: conga, salsa, merengue para que las personas aprendan diversos trucos de baile.

- Presentaciones artísticas: el arte y la cultura son parte importante del esparcimiento familiar en el parque. Los fines de semana y en fechas especiales, el visitante podrá admirar de cerca expresiones culturales como teatro, música, títeres, a cargo de reconocidos artistas ecuatorianos y latinoamericanos.

- Visitas guiadas para la observación de aves: el parque ofrece la posibilidad de que los visitantes realicen recorridos guiados por ornitólogos, con el fin conocer diversas especies de aves características del Valle de Quito y que habitan en el Bosque de Guanguiltagua. Las visitas se realizan de jueves a domingo en tres horarios: 7:00 a. m., 8:15 a. m. y 9:30. Se recomienda reservar su cupo con anticipación.

- Recorridos educativos El parque educa: el parque ofrece recorridos educativos para escuelas y colegios con la aplicación de un módulo educativo que trata temas de interés como los desechos, los perros, el agua, la flora, la salud y el parque-bosque.

- Socialización canina: el consorcio Ciudad-Ecogestión diseñó un programa de manejo responsable de perros en espacios públicos. Mediante la ejecución de actividades recreativas, formativas e informativas, el programa está orientado a concienciar a los usuarios del Parque Metropolitano Guanguiltagua hasta lograr el objetivo “dueños responsables y perros sociables”.

El programa incluye actividades y eventos de socialización canina, registro canino y test de carácter de los perros, en el marco de la aplicación y difusión de la Ordenanza 128 del municipio metropolitano de Quito.

•Paseo del arte: el consorcio ha comenzado la reparación y restauración de las esculturas existentes en el parque y ha previsto la edición de un plegable para que los visitantes puedan hacer el recorrido de un sendero llamado “Paseo del arte”. El plegable brinda información sobre los autores y las obras.



ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO

LA INCESANTE BÚSQUEDA DE LO BELLO Y LA CULTURA CIUDADANA

Juan Alberto Gaviria Vélez
Director de la Galería de Arte Contemporáneo Paul Bardwell
(Centro Colombo Americano de Medellín).

Galería de Arte Contemporáneo Paul Bardwell. Centro Colombo Americano, Medellín

Reflexionar, a partir de la estética, sobre lo que es cultura ciudadana es introducirnos en la evolución de las interpretaciones que han surgido desde los albores, en el siglo XVII, de la palabra estética y en las intenciones de Occidente de abordar con la razón lo que es bello.

Es un hecho: lo bello es lo humano, nos dice Kant. Creemos que todavía este valor prevalece y es algo muy cercano a lo que desde los conceptos de “cultura ciudadana” se intenta encontrar. Solo que lo que se definía en otra época como humano, o lo que era bello y se incluía en lo estético, difiere de como hoy lo interpretamos. Más bellos eran los tapetes bordados en las cortes del barroco, que las mismas pinturas originales que se hicieron para elaborarlos; ser músico, antes de la época en que vivió Mozart, era hacer parte de los sirvientes de la corte, no existía el talento individual que hoy se reconoce. Eran otros los valores estéticos por donde filtrábamos lo que definíamos como bello.

En nuestra historia reciente, los encerrados códigos evaluativos de lo bello, válidos durante la hegemonía del arte moderno, eran completamente diferentes a los que utilizamos hoy para definir lo bello o lo que es una obra de arte o “hacer arte”. Bello para esta época contemporánea, donde a través de los dolorosos procesos históricos de la democracia se valora más la inclusión que la exclusión, nos atreveríamos a decir que es poder sobrevivir con dignidad en un planeta saturado de humanidad y que aún balbucea poesía.

A la luz del pensamiento del doctor Antanas Mockus, y después de las reflexiones de este seminario, esperamos creer más en la capacidad de la metáfora para generar cultura ciudadana, en aceptar con autenticidad desde otros saberes la complejidad de ser artista hoy y los aportes que éste hace, más allá del entretenimiento, a la mesa donde se toman las decisiones globales y locales que a todos nos conciernen. ¿Cuántos estamos convencidos de que, si de verdad queremos sobrevivir, es más necesario un cambio de paradigma en la cultura actual, que el desarrollo de infraestructura? “Si los insectos desaparecieran, en cincuenta años la vida desaparecería; si la humanidad desapareciera en cincuenta años, el planeta florecería”, dice Ken Robinson. En el cómo florecer desde lo bellamente humano está nuestro desafío: la incesante búsqueda de lo bello.

La búsqueda de lo bello hoy es más afín con las palabras que escuchamos al referimos a lo que significa “cultura ciudadana” que con una escultura en un parque que, sin demeritar su belleza, muchas veces está aislada de su entorno. Hoy, desde las artes plásticas, lo bello son las palabras “convivencia”, “autorregulación” y “corresponsabilidad”. Bello, para este seminario, son las “prácticas artísticas” que pueden generar y formar los valores que nos guíen como individuos en una sociedad en crisis de sentido.

La comprensión expandida de lo bello en las artes plásticas, hoy, nos ha llevado a intentos por encontrar la belleza, no solo en el objeto en sí, sino en aceptar como bello el proceso de esa búsqueda. Belleza es también la relación con el otro, nuestra solidaridad y su inclusión, así como en otra época era solo lo que se experimentaba al estar frente a un objeto bello.

No rechazamos lo que entendíamos como bello. Bello son las obras en un museo, un cuadro de Rembrandt, una escultura de Ramírez Villamizar al amanecer en los cerros de esta ciudad, mas las presiones y demandas de la sociedad por retornar a la metáfora como vehículo de nuestra búsqueda de lo que es bello han hecho que los artistas contemporáneos se salgan, como el agua en nuestras manos, de los límites impuestos por el arte moderno. Hay un diálogo incesante con otros saberes que amerita interpretaciones distintas acerca de lo que es bello para hoy.

Los procesos que compartimos en este seminario, en la construcción de cultura ciudadana, son un espacio alternativo de arte contemporáneo que evidencia la capacidad de la metáfora para transformar una sociedad urgida de un cambio de paradigmas culturales, un cambio hacia otros paradigmas que sean coherentes con nuestra sobrevivencia. Lo bello es lo humano.

La incesante búsqueda de lo bello y la cultura ciudadana

En nuestra historia reciente, durante la hegemonía del arte moderno, los encerrados códigos evaluativos de lo que es bello eran completamente diferentes a lo que hoy podríamos llamar bello o a lo que es una obra de arte o “hacer arte”. La belleza descansaba más en el objeto bello que en la corresponsabilidad de éste en cuanto a transformación del sujeto. Hoy, la búsqueda de un puente para llegar a una relación auténtica del sujeto con el arte parece valorarse más. A través de dolorosos procesos democráticos esta búsqueda por la belleza implica más inclusión que exclusión. Es atrevemos a balbucear poesía como una elección esencial para sobrevivir con dignidad y no continuar saturando nuestro planeta de conceptos en los cuales lo bello, como humanidad, implica más desconfianza, aislamiento, exclusión que solidaridad entre sujetos, solidaridad que puede ser el resultado de la búsqueda constante del ser humano por lo que es bello.

¿Cómo pueden aportar los artistas, desde las artes y los nuevos conceptos de lo “bello”, a la construcción de procesos ciudadanos?, ¿cuándo podemos decir que una práctica artística hace parte de un proceso de cultura? Éstas eran, entre otras, las reflexiones del I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana. Estas preguntas retan el poder volver a creer en la capacidad de la metáfora para generar cultura ciudadana. Para su comprensión se requiere renovar desde otros saberes la importancia y la complejidad de ser artista hoy y los grandes aportes que, más allá del entretenimiento, puede hacer quien hace arte, como persona involucrada en el desarrollo de una sociedad. Su inclusión de nuevo en la mesa de decisiones globales y locales en cuanto a lo que concierne a la búsqueda de lo bello así lo indica. Pero seamos sinceros ¿cuántos estamos convencidos de que lo que concierne a esta búsqueda no va más allá de los presupuestos de solo dar continuidad a incrementar la infraestructura de nuestra cultura actual desbordantemente consumista? ¿La capacidad y la necesidad de transformar los paradigmas de nuestra cultura actual están por los lados de la metáfora, como en muchas oportunidades la ejerció el doctor Antanas Mokus? Así debería ser si de verdad queremos sobrevivir. La comprensión expandida de lo bello en las artes plásticas nos lleva a intentar encontrar la belleza no solo en el objeto en sí, sino en aceptar que bello es también el proceso de esa búsqueda, la construcción de la relación con el otro, su solidaridad e inclusión, así como en otra época era solo estar contemplativamente frente a un objeto bello.

Hay una necesidad de encontrar armonía entre la producción individual y la colaborativa en el ser artista, en el cómo interactuar con el nuevo invitado a la mesa de deliberaciones globales para compartir conocimientos capaces de transformarnos hacia los valores de la cultura ciudadana desde la metáfora.

Los procesos que compartimos desde un espacio alternativo, como es la Galería de Arte Contemporáneo Paul Bardwell del Centro Colombo Americano de Medellín, evidencian esa capacidad de la metáfora para la transformación social, en una sociedad urgida de la construcción de “cultura ciudadana”. Hablar de los orígenes de este proceso es revisar la historia de más de veinte años de existencia de una galería de arte contemporáneo que ha hecho presencia en el mundo artístico manteniendo una rigurosa política en cuanto a su posición siempre alerta a divulgar y promocionar un “hacer arte” coherente con el acontecer de nuestra realidad.

Por la Galería hemos visto pasar destacadas exposiciones del arte internacional: “Artistas” de Buenos Aires; “Collage”, de Alemania; “American Art Students Series”, de los Estados Unidos; “30 años de arte gráfico en Francia”; entre otras, y hemos llevado a nuestros artistas y patrimonio cultural al exterior: “Hecho en Medellín” (1989) viajó por varias ciudades norteamericanas; “3 archivos fotográficos de Medellín principios del siglo XX” (2000) estuvo en el Fotofest, Houston; “Medellín ciudad de extremos” (2004), así como “Laboratorio: Medellín” (2005) estuvieron en Barcelona.

En la galería también han expuesto artistas de diferentes partes del mundo (Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Australia, Burkina Faso, Sudáfrica, Camerún, Togo, Nicaragua, Chile y otros) quienes han compartido con los artistas de Medellín el porqué de su “hacer arte”. Este sentido del compartir el porqué de la mirada poética del artista con los otros siempre ha estado ahí, en la programación de las actividades de la galería.

Es importante resaltar el carácter generoso de la Galería del Colombo hacia el desarrollo cultural de la ciudad de Medellín y su carácter de espacio alternativo sin colección permanente, ya que no es política nuestra el coleccionismo. Aunque hemos recibido infinidad de donaciones de los artistas internacionales, siempre las obras han sido llevadas a las instituciones de arte de nuestra ciudad enriqueciendo de esta forma sus colecciones.

Es así que identificándonos como un espacio alternativo y experimental, poco a poco, fuimos dándonos cuenta de que nuestra fortaleza estaba no solo en hacer las exposiciones individuales y colectivas que demandaban los códigos modernos, sino en ir generando proyectos colaborativos en comunidad, una senda que a principios de los noventa todavía era confusa en relación con otros espacios expositivos como son un museo o una galería comercial.

La Galería del Colombo fue convirtiéndose en un importante puente entre el “hacer arte” proveniente del mundo exterior y el de nuestros artistas, para así aportar significativamente a la evolución del desarrollo cultural de la ciudad. Siendo Medellín “una ciudad de extremos”, tan importante fue para los artistas internacionales exhibir en ella, como para los locales y nacionales participar en esta senda de la colaboración plástica.

Si hay una palabra que resume lo que ha sido la Galería, esta es la palabra “semillero”, semillero de múltiples proyectos que luego, individual o colectivamente, se han llevado a cabo por los artistas invitados u otras instituciones asociadas. Creemos que nuestra posición alterna en el mundo del arte es la que nos ha dado la libertad de poder estar en todo momento en la punta de la flecha para saber, desde lo experimental, qué estaba pasando en el arte, más aún, qué deseaban los artistas, decir desde la metáfora y así poder “renovarnos” de los rígidos códigos valorativos con que el arte moderno analizaba cualquier expresión plástica que fuera más allá del objeto bello.

En toda esta larga historia, somos testigos de que la posición a veces excluyente de la modernidad dejaba fracturas y abismos que íbamos llenando y tejiendo en un diálogo desde lo bello con otros saberes y latitudes. Es la evolución de este proceso lo que nos llevó a formar el programa Deseartepaz.

Vale la pena mencionar algunos proyectos en donde visionábamos en los artistas la necesidad de hacer “exposiciones” que iban más allá del elogio al objeto o a la obra terminada y un notorio interés por aportar desde la metáfora a la construcción, demandada por la sociedad de hoy, de formar a sus miembros como ciudadanos de paz o de cultura ciudadana.

“Peregrinajes hacia lo sagrado” fue realizada en 1996 con la reconocida artista María Teresa Hincapié (1954-2008), y luego, en el 2000, con Fern Shaffer y Othello Anderson, “The 9 Year Ritual”; y con Paola Rincón, “El camino del agua”. Estos fueron proyectos que involucraban trabajo con comunidad a través de *performances* y acciones que apuntaban a que estábamos olvidando cómo sobrevivir de nuestra madre tierra solo bajo la “cultura de la extracción”. En 1998, el Proyecto KU, dirigido por Manuel Santana y Graciela Duarte de Bogotá, se exhibió en la Galería. Era un proyecto que invitaba a obreros de fábricas a expresar qué era para ellos o cómo comprendían el arte desde su cotidianidad. En el 2001, Vincent Cianni, con “Mapas Mentales”, conectaba a jóvenes de varias comunas de Medellín con los de Brooklyn, intentando encontrar imaginarios similares de sus colegios, hogares y vecindarios. La apertura de los resultados del taller más que una inauguración formal fue toda una celebración de barrio.

Bajo esta misma línea de hacer arte en comunidad, en el 2001, Fredy Serna, Juan Guillermo Salazar y Juan David Higueta, artistas egresados de las universidades locales, lideraron el proyecto Community/Comunitario con población del barrio Castilla, ubicado al norte de Medellín. Invitaban a los jóvenes a hacer murales de sus calles en la galería, a traer fotos de sus rituales en comunidad: matrimonios, bautismos, primeras comuniones,

y a dibujar sobre las paredes imaginarios mitológicos traspasados por una sociedad de consumo que nos invade. En el mismo año, “Flora y fauna”, de Fernando Escobar evidenciaba e integraba a jóvenes de colegios como la Institución Educativa CEFA y Bello Oriente, hoy parte de Arte y Escuela de Deseartepaz, bajo una investigación que indagaba por la interpretación de la flora y la fauna en lo urbano.

Un riesgo magno a los códigos evaluativos de lo que era una exposición de arte fue la exposición “Tenemos nuevos vecinos”, de Gloria Posada (2002), quien, en coordinación con la ONG Corporación Región y trabajando con población desplazada, señalaba con acciones e instalaciones realizadas con dicha población, en la galería y por los parques de la ciudad, la agudización de este fenómeno en el país que hoy tiene más de tres millones de personas en esta condición y, desgraciadamente, ¡es el segundo país en el mundo con mayor desplazamiento de personas!

Para entonces sentíamos que el “hacer arte” en la Galería comenzaba a salirse de sus paredes, de sus corredores, y que se extendía hacia las calles para llegar a toda la ciudad. “Nicollage, los siete pecados capitales”, en el 2002, fue un colectivo entre artistas y población con diferentes habilidades. En el 2003 la palabra “responsabilidad social” apareció en el léxico de nuestros artistas locales cuando invitamos a sus colegas de la Fundación Pistoletto de Italia a realizar el proyecto El puente. Muy en esta línea, “Raku”, en el 2004, consistió en un taller de cerámica con estudiantes de diseño, artistas de los Estados Unidos y artesanos de un pueblo de ceramistas para reevaluar el diseño de sus productos y así potencializar su creatividad en el mercado. Estas eran “pulsaciones” plásticas entre muchas otras que apuntaban a lo que llegó después.

Desde nuestra mirada curatorial sabíamos que nos enrutábamos hacia un sendero sin retorno en cuanto a promocionar y divulgar el “hacer arte” para hoy, más aún no lográbamos teorizar el porqué aparecía esta abundancia de proyectos “colaborativos”; sin embargo, de lo que sí estábamos convencidos era que la mirada del artista es visionaria. Los resultados de estos prelaboratorios socioartísticos eran algo importante, eran lo que intentaban decirnos los artistas en relación con la comunidad. Hoy, en el 2009, con la nitidez y la importancia dada por parte de los teóricos a estos proyectos denominados “arte relacional” (Nicolás Borriaud), estas propuestas se han convertido en una actividad fundamental del “hacer arte” y son aceptadas como parte del discurso plástico tanto en el mundo del arte como en su diálogo con otros saberes y, por supuesto, son afines con lo que significa “cultura ciudadana” y con la generación de políticas públicas de nuestros gobiernos locales, que conciben el arte y la cultura como una herramienta fundamental en cuanto a la transformación social.

Era para la programación de la Galería muy importante exhibir propuestas y proyectos de arte en comunidad como obra individual. Hoy la necesidad de encontrar un equilibrio entre estos dos discursos en las nuevas generaciones de artistas, capacitadas para ejercer ambas funciones, es inminente y la academia brinda los aportes para ejercer estas dos sendas de la creatividad.

En medio de la turbulencia conceptual en cuanto hacia cómo girar y encontrar un norte coherente con las demandas al arte y al artista de hoy, en este espacio alternativo, con el apoyo de todo un equipo de “soñadores por la paz”, profesionales en el desarrollo de proyectos culturales, tanto internacionales como locales, comenzamos a transitar por esta senda sin retorno. Hasta hoy hemos realizado ventidós laboratorios socioartísticos de Deseartepaz.

Recordamos que no fue fácil comenzar a dialogar sobre supuestos polos opuestos, pero que apuntan hacia lo mismo: la búsqueda de lo bello, no hacia la belleza entendida con los códigos que tenemos, sino hacia lo que es necesario para resaltar lo que es humano desde el arte. Recordemos que belleza para esta época es sobrevivencia. ¿Se puede hacer la búsqueda de lo bello en comunidad o se requiere de la soledad del artista para la creación de la belleza?, ¿es tan destacable el objeto bello como el proceso que nos lleva a él?

Para analizar esta pulsión del arte en comunidad, entre el equipo de la Galería y otros profesionales comenzamos a formar un grupo de investigación. Los diálogos en la reestructuración de la programación de la Galería y la creación de un proyecto paralelo al de “hacer exposiciones” solo limitadas a enaltecer el objeto bello y con ello poder escuchar las demandas de los artistas y divulgar su deseo de trabajar en comunidad, fueron momentos de confrontación. Sin embargo, sabíamos que en ese diálogo, en ese “argumentar entre amigos, la tarea sería más fácil” (Heidegger). Esta reestructuración se miraba desde la curaduría, desde la sociología, desde la antropología y la pedagogía y, de acuerdo con los conceptos expresados desde cada ángulo, comenzamos a generar un diálogo interdisciplinario. Por supuesto que en esta mesa de deliberaciones fueron apareciendo posiciones encontradas. Desde la curaduría ya no era más señalar o seleccionar solo lo bello, sino acompañar el proceso e intermediar; desde lo social la demanda no era solo contribuir, por ejemplo, a la construcción de vivienda, sin olvidar que desde la metáfora también se sanean psicológicamente las comunidades afectadas con quienes trabajamos. Ni qué decir de las discusiones sobre la niñez al generar el programa Arte e Infancia para ayudar a reconstruir el “ser niño/niña”. ¡Nada más que con infantes en situación altamente vulnerable por sus condiciones de vida! O, desde la pedagogía, en la otra línea que fuimos formando de Arte y escuela para responder a la necesidad de multiplicar el efecto de “hacer arte” en comunidad, se incrementaron novedosas fórmulas curriculares para incentivar en la formación del estudiante un “ser sensible” al horizonte a través de temas problematizantes.

Pero, ¿cuáles asuntos hay que señalar como prioritarios en medio de tantos que surgen hoy en día? Para encontrar terrenos comunes era necesario que cada uno se bajara de su pedestal teórico y escuchara la posición del otro. Melcia Eliade nos dice, en *Yoga e inmortalidad*, que la idea no es “convertir” al otro a nuestra forma de ver, sino darnos cuenta de que nuestra riqueza está en poder ver que el horizonte es el mismo desde los diferentes ángulos en que actuamos frente a la realidad, solucionando problemas comunes. Cuando nos volvemos conscientes de que el horizonte es el mismo para todos, tan bella es la búsqueda de los derechos por una vivienda digna a través de la metáfora, como la integración de los jóvenes al ejercicio de hacer política para su inclusión en la sociedad desde lo social y político. “Con el arte se pueden movilizar asuntos que no se pueden hacer desde sólo el discurso político”, dice Fernando Escobar.

¿Quién no es sensible ante nuestro sobrio horizonte? Ser sensible hoy es sinónimo de ser artista. Pero, ¿y qué nos puede ser común a todos o sobre qué territorio podemos convivir sino es el de la paz? Ahora, con el artista incluido de una forma auténtica dentro de las mesas de debates globales y con el retorno de la metáfora, por su capacidad creativa de aportar y no solo de entretener, al lugar de donde nunca debió salir, al círculo donde se toman decisiones sobre nuestro horizonte, vemos nuestro programa de exposiciones como una apuesta de la sociedad de hoy a que es posible confrontar una lógica a veces irracional. Con la “metáfora” incluida en este devenir vemos de nuevo “válvulas de seguridad” a la sobrevivencia. El arte tiene la capacidad de hacernos sensibles, de mostrarnos los límites y posibilidades de la condición humana, no explota al otro, no extrae lo que más puede sin retornar, sino que retorna, como éticamente debe hacer.

De estas discusiones surgieron territorios comunes y se construyó una plataforma que denominamos Desear tepaz. Se evidenciaba que el deseo de aportar a la paz viene desde todos los ángulos y el compromiso de hacerlo lo fundamentamos en asuntos concretos: ayudar a cumplir con los objetivos del milenio 2015 de las Naciones Unidas. Surgió, además, el área de “aprender y comprender” (Flor Cortez) de los otros y así es que en cada laboratorio socioartístico, como denominamos las “exposiciones” en comunidad, se hace una jornada académica en donde expertos en el tema y artistas hablan desde su mirada.

Con el temor que aparece al inicio de un experimento, nuestro primer laboratorio de Desear tepaz fue todo un acontecimiento. Social Lab 01: Discapacidades físicas, comprendía La voz del arte en procesos de superación de una pérdida y Dejarnos ver, dos proyectos que se apoyaban el uno al otro, uno con población ciega y estudiantes de arte y el otro con artistas discapacitados. En la jornada académica con el artista plástico Rabi Dow del Carrol Center for the Blind Massachussets, sobreviviente de la guerra de Beirut y limitado visual, aprendimos que la pérdida de la vista puede pasarle a cualquiera de nosotros en cualquier momento. Era dramático escuchar testimonios de profesionales que habían perdido la vista, saber cómo sufrieron y cómo se apoyaban ante el casi abandono de la sociedad. En los talleres, entre esta población, los artistas discapacitados físicos y los estudiantes primaba el deseo de amistad y de conocernos, de quitar nuestros prejuicios hacia la población menos favorecida. Más adelante, en el laboratorio 13: Hacer visible lo invisible, con la irlandesa Jessica Carson y personas con síndrome de Down, comenzamos a referirnos a esta población como “personas con diferentes habilidades”.

Los derechos de la mujer y la equidad de género han sido también temas constantes en los laboratorios de Desear tepaz. La acción que la artista Libia Posada dirigió, con un grupo de mujeres en “Evidencia clínica” (2006), marcó toda una línea de eventos posteriores en la carrera de la hoy reconocida artista y la vida de las cincuenta mujeres que participaron durante todo un día que duró la acción. En ella se distribuyó este mensaje: “cada seis días muere una mujer en Colombia a manos de su esposo o compañero, según medicina legal”. La acción tuvo divulgación en todo el país y, hoy, Libia es una reconocida artista colombiana que trabaja en su obra y en arte en comunidad. Una obra de arte es buena cuando la recordamos tiempo después sin ningún esfuerzo y el final de la acción realizado en la galería, con cincuenta mujeres violentadas, en silencio, después de recorrer toda la ciudad, se sigue recordando. Esa misma sensación visceral podemos tener cuando recordamos el laboratorio 10: Maternidades problemáticas (2007), realizado con la artista española Verónica Aguilera y 1200 niñas de la Institución Educativa CEFA. Se requiere que los profesores y directivas de un colegio estén convencidos de los aportes pedagógicos de Desear tepaz y del arte contemporáneo para permitir que, a través de la metáfora, sus estudiantes pudieran escribir sus problemas y venderlos a otro. El arte es un juego, pero es un juego en serio.

El recuerdo de la novia de un recluso llorando frente a su foto en la Galería del Colombo la noche de la inauguración de los resultados del laboratorio 12: I am a man. “Las voces de los de adentro” (2007), dirigido por el fotógrafo norteamericano Vance Jacobs, recopila la frustración, el perdón, la esperanza, la aceptación, sentimientos que también aparecían en los ocho rostros que, de los 6500 hacinados que tiene el Centro Penitenciario de Seguridad Intermedia Bellavista, participaron en el proyecto. Nuestro abrazo de despedida a ellos en la prisión, la misma mañana de la exposición y clausura del taller en la cárcel, transmitía todos estos sentimientos que solo el arte y el psicoanálisis permiten elaborar al ser humano. Este laboratorio y estas mismas sensaciones de volvernos sensibles ante el más necesitado y frente a sus derechos los hemos experimentado con otros dos laboratorios realizados en la Cárcel de Alta Seguridad de Itagüí, con Pedro Lobo (Brasil) en el laboratorio 7 (2006), y en la Cárcel del Buen Pastor para Mujeres con Dona de Cesare, laboratorio 16 (2008). La idea no es buscar lo nuevo en el arte en comunidad, sino lo bueno, lo necesario como la obra de arte.

Estos mismos sentimientos son los que se requieren en el sujeto para que sean “verbalizados”. El temor por el regreso a la tragedia, poder perdonar y recuperar la integridad en nuestro ser interior fueron actos y sentimientos que se exteriorizaron en Retorno simbólico, laboratorio 14 (2007), dirigido por Luigi Baquero y el colectivo La Miscelánea. En las obras *De estas cosas quisiéramos hablar*, *Fotografías en el paraíso ¿Sabes? quiero volver donde sea cierto que es verdad lo que pudo ser*, un grupo de jóvenes desplazados del conflicto armado de uno de los tantos morros de nuestras ciudades latinoamericanas hizo catarsis y construyó espacios simbólicos para sanear su dolor, salir de su apatía, del miedo de lo que vieron, y pudieron de nuevo sonreír como jóvenes a la pulsión de vida. El retorno simbólico era una necesidad.

El cambio climático, el incremento de víctimas por tragedias causadas por fenómenos naturales, la expansión del desierto son asuntos que nos colocan como humanos en el mismo horizonte. En el laboratorio 18: El Agua, una Necesidad Humana, dirigido por el artista Eza Komla de Togo, África (2009), se hizo toda una ecuación plástica sobre estos temas y la insensibilidad de Occidente por preservar el líquido vital. A la jornada académica para sensibilizar a estas nuevas generaciones asistieron más de cuatrocientos estudiantes de colegios de la ciudad que hacen parte del programa Arte y Escuela y escucharon a expertos hablar sobre el recurso hídrico. Colombia, en un tiempo, estuvo entre los primeros países más ricos en agua potable, hoy perdemos terreno. Komla, ante el desprecio y la ignorancia sobre las fuentes de donde recibimos el agua tres millones habitantes de Medellín, incluyó un *performance* en sus múltiples propuestas: el *homeless* como símbolo de nuestro trato al líquido vital. La muestra incluía *ready mades* de adobes y mangueras y fotografías del taller dictado durante su residencia a los niños del programa de Arte e Infancia que viven cerca de los lavaderos de los carros que desperdician el agua o la sacan ilegalmente. Komla acompañó, al final del taller de escultura, a los niños “guardianes del agua” en su territorio. Después de este evento los niños expresaron su deseo de profundizar en ejercicios tridimensionales algo que refleja, desde la pedagogía, el avance cognitivo y la capacidad de liderar, en medio de sus difíciles circunstancias, lo que es bello, en lo que debemos sensibilizarnos si de verdad queremos sobrevivir.

Estos son varios ejemplos de los veintidós laboratorios que hasta hoy hemos llevado a cabo en Deseartepaz, en la Galería del Centro Colombo Americano. Han sido experiencias llenas de anécdotas significativas para comprender la capacidad del arte en cuanto a la transformación social, en una sociedad de otros que están “afuera” del gremio del arte. Los resultados de las prácticas artísticas del programa se evidencian en la acción. La importancia de buscar lo que es bello se valora, no es coincidencia su inclusión como una de las columnas fundamentales para la ejecución de las políticas públicas en nuestras ciudades. Es un hecho: vamos por buen camino. Deseartepaz se expande y su metodología ahora se aplica en el contexto local en otros seis centros culturales de Latinoamérica y uno de España, bajo el nombre Redeseartepaz y con el apoyo de AECI. Llevamos dos años desde que se creó este proyecto que más que bello es bueno y necesario, y su continuidad es un desafío.

Conceptualmente nos atrevemos a decir que los resultados de lo que sale de Deseartepaz son obras de arte, así como bello es un objeto de arte. Estas dos vertientes en un mismo cauce han generado cambios drásticos en cuanto a la interpretación de conceptos que afloran hacia una mejor comprensión del arte contemporáneo. Tal vez nos angustie su no retorno a lo que fuimos en otras épocas donde se seleccionaba y valoraba al artista con premios al mejor y exposiciones, como si el arte fuera una competencia. Pero es un hecho: hemos logrado liberarnos de esa trama para así conseguir un confluente de posibilidades que difícilmente pueden encausarse solamente en “el mundo del arte”. Eso sí, sin salirnos de ahí, porque ¡sin identidad no somos nada! Ni somos los rotulados bohemios aislados por el romanticismo del siglo XIX, ni ítems utilizados para la transformación social, ¡somos metáfora!

Para Henry Geldzhaler, reconocido crítico y curador del arte norteamericano de las décadas de los sesenta y setenta, el haber logrado defender a los artistas pop frente a la hegemonía del abstraccionismo era uno de los más certeros y precisos momentos que nos ha develado nuestro destino. Lograr señalar, resaltar, evidenciar y hacer a través de Deseartepaz nuevos procesos evolutivos en la constante mirada a lo bello nos parece que fue una llegada feliz de muchos indagando sobre lo mismo y sobre cómo lograrlo frente a nuestro horizonte.

El arte se escapa de nuestras manos, como el agua, cuando intentamos atraparlo en la academia o desde otros saberes que hoy suponen, con autenticidad, un diálogo con la metáfora y la complejidad del ser artista en la sociedad contemporánea. Nuestro deber desde las plataformas Deseartepaz y Redeseartepaz que estamos construyendo es no perder el norte. Con este cruce de caminos ha surgido un advenimiento que clarifica mejor el hacer arte en el acontecer de hoy. Estamos en la punta de la lanza, nuestra presencia más que un dato novedoso es un “significante” que evidencia la necesidad de actuar sin importar procedencias. Lo bello en comunidad nos constituye en humanidad, es cultura ciudadana.



TURISMO Y CULTURA CIUDADANA

David Parra Bozzano
Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (Aecit)

Introducción

Las actividades recreacionales y turísticas se reconocen en la actualidad como alternativas eficaces para apoyar el desarrollo de las áreas patrimoniales culturales y de naturaleza, zonas urbanas o rurales, tanto por las posibilidades de generación de recursos económicos directos, cuanto por el efecto indirecto que se produce en relación con la dinamización de las economías regionales, además de la incidencia en la provisión de infraestructuras y servicios para los entornos turísticos. Uno de los retos más complejos para la gestión sostenible del turismo es el de lograr que los réditos del negocio generen beneficios de largo plazo para las comunidades locales y que se establezcan instrumentos adecuados para fortalecer la conservación y la administración de los recursos naturales y culturales.

A partir de la década de los noventa, en América Latina ha existido una marcada tendencia hacia la promoción del ecoturismo como la forma más idónea y exclusiva de operación turística que debe fomentarse en las áreas naturales, y los esfuerzos se han concentrado en esa dirección, descartando otras alternativas de aprovechamiento de la riqueza de los atractivos naturales y culturales que pueden potenciar el desarrollo de una gama más amplia de oferta turística tematizada y diversificada.

Se ha minimizado la importancia de otras modalidades de operación como el turismo urbano, turismo activo (de aventura y deportivo), turismo educativo-científico, turismo rural, turismo cultural (patrimonial o vivencial), o el geoturismo, entre otras, que pueden ser opciones de desarrollo altamente valoradas por sus atributos de aporte positivo al concepto moderno de conservación y manejo de los recursos culturales y naturales, así como por ser una opción económica que aporta beneficios directos para las comunidades locales, indígenas o campesinas. A continuación se resumen las definiciones de las modalidades turísticas básicas:

Turismo de naturaleza	Genérico que engloba a las distintas modalidades de operación turística que privilegian el uso del medio natural y sus fenómenos.
Turismo cultural	Genérico que caracteriza a las distintas modalidades de operación turística que se realizan en el medio cultural, sea en el paisaje, a partir de las expresiones del patrimonio material e inmaterial, o que resalten su carácter vivencial.

Tabla 1. Modalidades turísticas básicas.
Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar las particularidades de las distintas formas de operación turística, que se derivan de las dos modalidades básicas, en función de la utilidad que pueden aportar para efectos de la planificación físico-económica del turismo y, especialmente, para garantizar un adecuado desarrollo del producto.

Planificación y gestión para el desarrollo turístico

Como resultado de la expansión y globalización de la demanda, en todo el mundo los destinos turísticos afrontan presiones crecientes sobre sus entornos culturales, naturales y socioeconómicos, que afectan la estabilidad de los atractivos que constituyen el sustento de las operaciones y actividades turísticas.

Se asume que el turismo aporta beneficios para las comunidades receptoras, pero no se debe soslayar que su desarrollo ocasiona consecuencias negativas que deben ser controladas bajo una óptica de sostenibilidad.

El medio ambiente es integral e involucra factores tanto geobiofísicos como socioeconómicos, por lo que el desarrollo sostenible del turismo debe fundamentarse en principios de planificación y manejo de los componentes espaciales, materiales y operacionales que intervienen en sus diferentes fases. En este sentido, las nuevas formas de gestión ambiental parten de la comprensión de las complejas “interrelaciones entre el subsistema económico y el sistema ambiental y las exigencias de una transformación adaptativa a las nuevas condiciones de la globalización” (Jiménez, 1997).

El turismo, como parte del subsistema económico, está adoptando una visión global de sostenibilidad, integrada en el marco general de gestión de procesos, en sus variadas dimensiones de producción —consumo, recursos— residuos, para garantizar la permanencia de los productos turísticos en el mercado, mediante la conservación de la calidad ambiental. Desde el ámbito de los organismos internacionales se ha logrado articular acuerdos para este concepto de sostenibilidad.

Turismo sostenible	En 1988, la Organización Mundial del Turismo (OMT) propuso el principio del turismo sostenible, entendido como una “actividad orientada a la gestión de todos los recursos de manera que satisfagan las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los mecanismos de apoyo a la vida” (OMT, 1996).
--------------------	--

Tabla 2. Turismo sostenible.
Fuente: Elaboración propia.

Existen consideraciones ineludibles que se requiere para impulsar una adecuada gestión turística, aplicando criterios preventivos en el uso de los recursos patrimoniales, no solo corrigiendo los efectos, sino además integrando los procesos económicos para evitar el deterioro ambiental.

La planificación del desarrollo turístico debe fundamentarse en la adopción de los principios de sostenibilidad, para lo cual es necesario establecer los indicadores base que permitan ampliar el análisis de la situación inicial del proceso y proyectar las alternativas de uso adecuado de los recursos, sean estos de carácter cultural o natural y más aún cuando tienen condiciones de conservación patrimonial.

Indicadores claves de sostenibilidad turística	
Indicador	Descriptor
1. Ecosistemas críticos	Especies en peligro, fragilidad, sensibilidad, zonas intangibles.
2. Control de desarrollo	Procedimiento de revisión ambiental, principio precautelatorio, límites de crecimiento.
3. Proceso de planificación	Gestión local para ordenación del territorio y planificación socioeconómica.
4. Protección del sitio	Categorías de protección, según las normas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
5. Impacto social	Incidencia directa e inducida, relación entre población residente y turística.
6. Presión	Volumen de visitantes por sitio o destino, por año y según temporadas altas.
7. Intensidad de uso	Concentración de la visita por unidades de superficie y actividad.
8. Gestión de desechos	Índices de tratamiento de desechos sólidos y aguas residuales, infraestructuras disponibles.
9. Satisfacción del turista	Relación motivación-atractivo, cumplimiento de expectativas de oferta y calidad del sitio.
10. Aceptación de comunidad	Grado de información y conocimiento, protagonismo en el manejo turístico.
Índices	Valoración
A. Atractividad	Cualificación de los atributos del sitio, calificación de la autenticidad del patrimonio.
B. Tolerancia	Medición de factores claves de capacidad del sitio, por niveles de visita y usos permisibles.
C. Estabilidad	Evaluación de impactos acumulativos, restitución de valores deteriorados.

Tabla 3. Indicadores claves de sostenibilidad turística
Fuente: OMT (1992)
Elaboración y adaptación: D. Parra Bozzano (2009)

Principios del turismo sostenible

La gestión del turismo sostenible implica un proceso integral que se inicia con la planificación para el desarrollo, a partir de criterios de límite y escala en cuanto al uso de los recursos, que deben ser considerados en la formulación de proyectos y durante los procesos de monitoreo de la operación, que no deben descuidar el establecimiento de mecanismos de realimentación.

El desarrollo turístico sostenible implica, necesariamente, la consideración de criterios ambientales, socio-culturales y económicos, de donde se desprenden los siguientes principios básicos:

Principios básicos del turismo sostenible	
1.Planeación del desarrollo turístico	Teniendo como objetivos centrales la calidad, la continuidad y el equilibrio, lo que involucra tanto los aspectos ambientales como los socioeconómicos. La planeación implica los distintos ámbitos desde el nacional hasta el local y de los proyectos específicos.
2.Ordenamiento territorial	Se refiere a la definición y valoración del espacio de uso turístico, como resultado de la aplicación de análisis de aptitudes y potencialidades vinculados al establecimiento de limitaciones del desarrollo derivadas de los estudios de sensibilidad ecológica. Se debe apoyar con herramientas como evaluaciones de impacto ambiental, técnicas de inventario de atractivos, infraestructuras y facilidades existentes y proyectadas.
3.Regulación de las modalidades de operación	Se deriva de la asignación de usos turísticos prevista en la zonificación del territorio nacional y de las tendencias del mercado. Se requiere un marco regulatorio y una normativa coherentes con la realidad y ajustados a la dinámica del sector, que determine las escalas, los límites, la capacidad de oferta y las condiciones de calificación para la prestación de servicios, sistemas de patentes, permisos de operación, etc.
4.Pago compensatorio para la conservación	Justifica la determinación de derechos de cobro para apoyar las labores de administración y conservación de los recursos naturales y culturales, bajo formas de tarifas de ingreso, tasas e impuestos especiales, aplicables tanto al operador como al visitante y al usuario.

Tabla 4. Principios básicos del turismo sostenible.

Fuente y elaboración: David Parra Bozzano (2009)

Políticas para el desarrollo sostenible del turismo

Se ha resaltado la necesidad de la planificación como herramienta fundamental de la gestión turística, así como la importancia de contar con estructuras de administración eficientes como instrumentos válidos para el desenvolvimiento del turismo, a fin de lograr condiciones de sostenibilidad de las operaciones y permanencia de los productos en el mercado.

El establecimiento de políticas y estrategias como instrumentos de la gestión turística, que sirvan de base para la definición de programas de manejo y proyectos con visión de mercado, debe ser reconocido como el punto de partida para la adecuada planificación y administración del turismo sostenible.

Como resultado de las experiencias en algunos países de Latinoamérica, se resume a continuación un conjunto de lineamientos de políticas para impulsar el desarrollo sostenible del turismo:

Políticas del turismo sostenible	
Establecimiento de mecanismos de concertación	Sectores que deben participar en el desarrollo del turismo: a) Gobierno; b) comunidades locales; c) empresarios privados; d) organizaciones no gubernamentales (ONG); e) instituciones académicas y de investigación; f) organismos de cooperación y asistencia técnica; y, g) medios de comunicación. Establecer mecanismos flexibles que permitan armonizar los intereses de las partes. Los instrumentos más comunes: convenios interinstitucionales, acuerdos para manejo compartido, comités consultivos y fondos mixtos de promoción de turística.
Instauración de un sistema de planificación integral	A partir de los principios de la planificación nacional, se elabora el respectivo Plan de Nacional de Turismo, referente para el desarrollo de las actividades y operaciones de turísticas. Se basa en un sistema de investigación e inventario de recursos, utilizará métodos idóneos para cada situación, con la participación de los actores sociales e incluirá mecanismos de seguimiento, evaluación y realimentación.
Involucramiento activo de las poblaciones locales	Incorporación efectiva del sector comunitario en el proceso de desarrollo del turismo, para mejorar su situación económica y convertirse aliado de la sostenibilidad, al valorar los recursos y al participar de los beneficios generados. Se busca reducir las tensiones que genera la intromisión del turismo en áreas tradicionalmente destinadas al uso comunitario, vía la aceptación de la conveniencia de mantener el patrimonio cultural y natural conservado, como base para el desarrollo de la actividad turística.
Minimización de los impactos ambientales	Imprescindible análisis de los impactos que genera el uso turístico tanto en el medio natural, como en el cultural, social y económico. Se prevé la incorporación de medidas de control. Estudios realizados demuestran que las intervenciones más nocivas se concentran en las áreas de influencia y poblaciones contiguas, por causas derivadas de la contaminación, agresivas prácticas extractivas y alteraciones irreversibles del entorno.
Educación ambiental, interpretación y capacitación	Educación ambiental: instrumento clave para fortalecer la capacidad receptiva de los destinos turísticos. Interpretación es la herramienta óptima para elevar la calidad de los productos. Incentivar opinión ciudadana en apoyo a la conservación y al turismo sostenible, con el respaldo de los medios de comunicación. Para la configuración del producto turístico, se necesita un sistema de capacitación gradual.
Promoción de imagen y del producto turístico	Por las limitaciones de las administraciones oficiales, generalmente esta función es asumida por la empresa privada. Orientación más cuidadosa, con intervención del sector oficial, para evitar sesgos del mensaje comercial y posicionar la imagen del destino y de los productos. Medidas positivas en el consumidor: acatamiento de códigos de ética por parte de los operadores turísticos, certificación de la calidad ambiental del producto.

Tabla 5. Políticas del turismo sostenible.

Fuente y elaboración: David Parra Bozzano (2009)

Participación ciudadana: actores y usuarios

En la mayoría de los “desarrollos turísticos” alrededor del mundo, el acelerado crecimiento de la oferta de servicios se ha producido por impulsos de la demanda, sin planificación ni control, lo cual ha generado fricciones entre los emprendedores o empresarios y los gestores locales de las áreas de destino. Se resalta que dentro de esta lógica, las inversiones y las facilidades están orientadas a satisfacer los requerimientos de la demanda, por lo general, sin ninguna consideración en la participación de la población residente, es decir, los verdaderos actores y usuarios.

También se han provocado conflictos de uso de los recursos y del espacio con las comunidades locales, al interior de las áreas de visita y en los centros de operación, como consecuencia de no haber sido considerados los pobladores del lugar como beneficiarios del turismo, mientras que en la práctica son los receptores de los impactos sociales, económicos y ambientales que se derivan del desarrollo turístico.

Es necesaria la concertación de los sectores público, privado y comunitario, para que el desarrollo del turismo sea sostenible, tanto en el ámbito urbano, como en las áreas de patrimonio natural. Las organizaciones de cooperación internacional al igual que las no gubernamentales (ONG), cumplen un importante papel de soporte a la gestión y vigilancia de los usos turísticos de las áreas urbanas, de patrimonio cultural y en naturales protegidas. La intervención de las instituciones académicas y de investigación ha sido una contribución positiva para fortalecer las operaciones y la administración del turismo, en los centros urbanos y de patrimonio cultural y en las áreas protegidas.

El turismo debe ser una herramienta para incentivar la participación ciudadana en la conservación de las áreas patrimoniales que protege el Estado, al igual que de otras bajo responsabilidad comunal o privada. Parte del gasto turístico debería estar destinado a financiar los presupuestos de manejo e, inclusive, a aportar fondos para promover usos alternativos de los recursos del patrimonio cultural y natural por parte de sus residentes y usuarios.

Los impactos que genera el turismo son particularmente sensibles y, más aún, resultan irreversibles en cuanto a los aspectos sociales. Es innegable el papel que juega la influencia de los visitantes en el comportamiento de los grupos humanos tradicionales, pero, en contrapartida, es incuestionable el beneficio económico que obtienen las comunidades incorporadas a la operación turística, situación a la que, de ninguna manera, están dispuestas a renunciar.

Desarrollo turístico

El desarrollo del turismo, para que sea verdaderamente sostenible, requiere del soporte de formas de colaboración entre los actores sociales, con el fin de posibilitar el logro de los objetivos de la gestión sectorial y de la conservación de los recursos patrimoniales, en consonancia con los fines de mercado y la rentabilidad que persigue la organización empresarial. Las iniciativas de cooperación deben estar respaldadas por las administraciones nacionales y los gobiernos locales, privilegiando fórmulas de gestión descentralizada, para lo cual es indispensable el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, así como auspiciar la motivación de los actores relevantes y de las empresas del sector privado, en el marco del respeto a los principios de la participación ciudadana, con el objeto de concertar acciones que benefician el desarrollo del turismo en un determinado destino.

En el ámbito del desarrollo turístico, se considera fundamental el conocimiento del espacio como un orden físico-ambiental, tanto por ser el soporte real de las actividades turísticas referidas a los atractivos, como bajo consideraciones de índole económica donde priman aspectos relacionados con la localización de las inversiones, la segmentación y distribución de la demanda y la situación geográfica de la competencia. Una adecuada estructuración del espacio turístico es el soporte fundamental para emprender el desarrollo, optimizando las opciones del mercado turístico con énfasis en el beneficio local, aspecto que garantiza su sostenibilidad. Es así que el desarrollo turístico debe estar fundamentado en la puesta en valor del patrimonio (cultural y natural), en función de las motivaciones del consumo turístico, o por inducción de las industrias culturales y la rehabilitación físico-ambiental supeditada a la asignación de usos productivos, acordes con las necesidades de una sociedad que necesita revitalizar sus espacios públicos, privados o emblemáticos. Para efectos de la planificación del turismo, se establecen dos categorías para el análisis del espacio turístico, sobre la base de los estudios sobre la imagen de la ciudad, de Kevin Lynch (1974) y con sustento en la teoría del espacio turístico de Roberto Boullón (1985).

Categorías del espacio turístico	
Espacio cultural	Resultado de la modificación antrópica sobre el medio natural. Se clasifica en espacio urbano, espacio rural y espacios artificiales.
Espacio natural	Mantiene los procesos ambientales. Se clasifica como espacios naturales primitivos y espacios naturales intervenidos.

Tabla 6. Categorías del espacio turístico.
Fuente y elaboración: David Parra Bozzano (2009)

La importancia del análisis del espacio turístico y su planificación son instancias clave para el ordenamiento territorial y el desarrollo de los proyectos. Dicho análisis se realiza a partir de la identificación de las unidades de interés turístico de diferente magnitud, determinadas por la concentración de atractivos, infraestructuras y facilidades.

Gestión turística y participación ciudadana

La gestión turística no se reduce a consideraciones de carácter administrativo, se concibe como un concepto más amplio, basado en la planificación y el manejo integral de los recursos del sector, que requiere de la participación ciudadana y del nivel de desarrollo de las capacidades locales en materia de turismo, para garantizar el exitoso posicionamiento de un destino urbano.

Al abordar la temática de las relaciones entre el desarrollo turístico y la vitalidad de la cultura ciudadana, es importante retomar los principios básicos de la sostenibilidad que aportan una visión conciliadora de los intereses, que pueden presentarse como contrapuestos, entre los conglomerados anfitriones y los grupos de visitantes.

Se parte del reconocimiento de que las culturas urbanas constituyen patrimonios inmateriales que deben ser conocidos y aceptados por los turistas y que mucho dependerá del nivel de desarrollo del conocimiento y del grado de apropiación de los valores propios por parte de la comunidad local, para que se mitiguen los efectos negativos del desarrollo turístico.

- El desarrollo del turismo sostenible, referido al *patrimonio cultural urbano* y la ciudadanía, ha merecido poca atención académica y del ámbito de los organismos de desarrollo, si se compara con la preocupación desplegada en torno al patrimonio natural y la biodiversidad.
- La disparidad de enfoques, la realidad de los intereses contrapuestos y las percepciones sesgadas de los gestores tanto del patrimonio como del turismo, han conspirado para lograr un abordaje integral.
- En los centros turísticos, la ciudadanía como población receptora, es mera espectadora del juego de intereses de promotores del desarrollo turístico y recibe el impacto de los requerimientos de consumo de la población visitante.

Una participación ciudadana efectiva se fundamenta en la información objetiva y actualizada, que esté consciente de las condicionantes del mercado, únicamente con esta premisa el aporte del turismo al desarrollo local resulta positivo, para lo cual se deben tener en cuenta los siguientes aspectos claves:

- ▣ *Autonomía de gestión* desde el gobierno urbano y participación ciudadana efectiva, basados en el conocimiento del sector turismo.
Análisis de potencialidades y limitaciones para desarrollo del destino-producto, de cara a la realidad de la demanda y con visión de beneficio económico.
- ▣ *Planificación y dimensionamiento* del desarrollo turístico, considerando los límites que privilegian la calidad de vida de la población local, para determinar la escala de las inversiones.
- El desarrollo del turismo genera diferenciación espacial como resultado del uso de los recursos ambientales y socioculturales, teniendo en cuenta que:
 - ▣ Como economía exógena, basada principalmente en la demanda, la actividad turística incide en la configuración espacial e *impone los valores del usuario* sobre los propios del residente (aculturación, homogeneización, gentrificación).
 - ▣ Utiliza y modifica la base de recursos patrimoniales (culturales y naturales) con prioridad en los *objetivos del mercado*, sin que se antepongan criterios sobre el control de impactos.
 - ▣ Produce la segregación espacial entre el espacio de uso cotidiano que se caracteriza por ser vital y vivencial, y aquel del turista como usuario temporal que busca un ambiente programado, generalmente acondicionado con elementos escenográficos.

Justifica la gestión “eficiente” (concentrada) y el *ordenamiento territorial diferenciado* (en casos: excluyente) como práctica de inversión y promoción.

Patrimonio cultural y turismo

El patrimonio cultural forma parte del legado de una sociedad, en el que se suman tanto los bienes y testimonios heredados, como el acervo de conocimientos y la conciencia social que, en definitiva, constituye el patrimonio inmaterial. Más que una abstracción conceptual estática, la cultura se constituye como una dinámica permanente de intercambios y descubrimientos entre sociedades, que interactúan en un mundo cada vez más integrado por la comunicación global.

El turismo es una actividad que implica el desplazamiento de personas desde un origen en sus lugares de residencia, hacia destinos en lugares de diversa índole, con el propósito de disfrutar de su tiempo libre. Las nuevas tendencias de los viajeros en la mayoría de los países emisores, apuntan hacia la búsqueda de experiencias más especializadas, con marcados intereses por conocer las culturas locales y no solo los lugares que visitan. Los actuales perfiles de consumo turístico se configuran por motivaciones de tipo vivencial y de vivir experiencias más auténticas desde el punto de vista cultural, se trata de turistas mejor informados que no se limitan al tour fotográfico y contemplativo.

Turismo patrimonial

El desarrollo sostenible del turismo con relación al patrimonio histórico-cultural ha merecido menor atención de los estudiosos y académicos, si se compara con la preocupación desplegada en torno al patrimonio natural. Entre las razones que explicarían esta situación se destaca la amplia difusión de los movimientos ambientalistas, que ha repercutido en el desarrollo de una conciencia “ecológica”, ante la limitada acción en los medios de comunicación por parte de los gestores del patrimonio cultural. Otro aspecto a considerar, que ha conspirado en el fortalecimiento de la valoración social del patrimonio cultural, es la disparidad de enfoques y las percepciones sesgadas de los gestores patrimonialistas y del turismo, que poca objetividad han demostrado frente a la realidad de dinámica y de los intereses contrapuestos de las inversiones turísticas. Es así como ante el exitoso posicionamiento mundial del ecoturismo durante la última década del siglo XX, se comenzó a conceptualizar el “turismo patrimonial” como el conjunto de actividades de visita motivadas por las características patrimoniales de un lugar y que están basadas en los atributos históricos, testimonios heredados, el arte y los entornos contruidos de un destino, con miras a motivar a los segmentos informados y con claros intereses culturales de la demanda turística internacional, para consumir este nuevo “producto”. La motivación de carácter cultural está direccionada por las percepciones del turista, particularmente por el grado y calidad de la información recibida, además de su conocimiento de los contenidos del destino y sus preferencias de consumo intelectual, por lo que los atributos específicos de los lugares patrimoniales (desde el enfoque científico) pasan a un segundo plano, frente a la promoción de imagen de destinos patrimoniales que ofertan actividades complementarias e innovaciones al concepto y museístico de la visita tradicional. Si se considera que el concepto de “heredad” es esencial para garantizar la conservación y la valorización del patrimonio cultural para el uso turístico, las políticas de conservación de la integridad e identidad de los atractivos patrimoniales es un asunto insoslayable, por lo que es importante resaltar algunos factores críticos que deben tenerse en cuenta cuando se relaciona patrimonio y desarrollo turístico.

Factores críticos para el turismo patrimonial

Misión del patrimonio	- Ser física e intelectualmente accesible. - Mantener autenticidad, significación e integridad. - Equilibrar demandas de usuarios e imperativos de conservación. - Estar valorado y ser agradable para el visitante.
Gestión del turismo patrimonial	- Coordinar entre los sectores de conservación patrimonial y comercial de turismo. - Maximizar beneficios para la conservación mediante la planificación y el manejo. - Establecer límites de uso y regulaciones de visita: capacidad de carga. - Aplicar un uso estratégico de tarifas de admisión. - Evitar exclusión de grupos sociales desfavorecidos.

Impactos sobre el patrimonio cultural	<ul style="list-style-type: none">- Modificación de las cualidades originarias del patrimonio por presión de usuarios.- Pérdida de valores y autenticidad: folclorización.- Deterioro de las áreas de visita, principalmente por la masificación persistente de la visita.- Congestión de tráfico y disminución de la calidad de la experiencia de visita.
Perfil de los visitantes	<ul style="list-style-type: none">- Incremento de las expectativas de conocimiento y experiencia educativa de los visitantes.- Demanda creciente por facilidades interpretativas e instalaciones in situ.- Magnificación del interés nostálgico por el patrimonio nacional y por los ancestros.- Creciente participación del segmento de adultos mayores: jubilados.- Disminución de los grupos familiares.
Competencia	<ul style="list-style-type: none">- Internacionalización del mercado: globalización.- Proliferación de la oferta de destinos patrimoniales.- Diversificación de turismo cultural asociado a actividades de ocio: parques temáticos y complejos de entretenimiento

Tabla 7. Factores críticos para el turismo patrimonial.
Fuente: Garrod y Fyall (2000)
Elaboración y adaptación: D. Parra Bozzano (2009)

Conservación y valoración del patrimonio cultural

Se argumenta como un conflicto insalvable la relación entre la conservación del patrimonio cultural, concebido como heredad histórica y la incorporación de usos contemporáneos como los derivados del turismo que, en sentido estricto, no corresponden al contexto original que dio lugar a su existencia, por lo que los gestores del patrimonio miran con preocupación las intervenciones que se realizan con el sentido utilitario que esto implica.

El concepto de *herencia* y *pertenencia* de los bienes patrimoniales, evidencia otros conflictos relacionados con la propiedad y la sucesión, los usos tradicionales asumidos socialmente y la persistencia de prácticas vivenciales, consagradas por la tradición, por parte de las comunidades vinculadas al patrimonio.

La *participación* y el *comprometimiento* de la comunidad local en labores de conservación del patrimonio, tales como la investigación, interpretación o la restauración y aquellas que son directamente opciones de manejo turístico, se consideran como factores fundamentales para garantizar la sostenibilidad del destino o del sitio.

Otras actividades primordiales como la interpretación cultural y la educación ambiental, son particularmente necesarias en los destinos turísticos, tanto para revelar los significados y contenidos científicos, cuanto por la labor de comunicación que recurre a experiencias in situ y con altos niveles de transferencia de los conocimientos del sitio en cuestión. En general, la interpretación desarrolla habilidades de comunicación para traducir el lenguaje técnico de la ciencia a términos sencillos y con un enfoque ameno, en consecuencia se propone:

- Ampliar el conocimiento público sobre el acervo histórico-cultural, la historia natural y acerca de los beneficios de la conservación del patrimonio.
- Ayudar al visitante a apreciar los valores de los recursos patrimoniales.
- Estimular el sentimiento de orgullo y pertenencia de la población local con relación al patrimonio como sustento para apoyar su conservación.
- Reducir el impacto de la visita sobre las áreas patrimoniales.
- Minimizar los costos de mantenimiento y restauración de los sitios y bienes patrimoniales.

Los análisis de motivaciones, practicados en los sitios de patrimonio cultural, resaltan que la mayoría de turistas no buscan educación sino una experiencia casi lúdica, por lo que se subraya la necesidad de incorporar “amenidades” a los elementos interpretativos. Subsiste la tendencia a que los gestores del patrimonio sobrestimen la prioridad de la educación, con lo que surge el peligro de que la interpretación sea comprensible solo para una élite cultural, por lo que es conveniente tener en cuenta los siguientes elementos para la valoración del patrimonio, a partir del uso turístico:

Elementos para la valoración turística del patrimonio	
Elementos	Caracterización
1. Conservación	Salvaguarda de los bienes patrimoniales para la posteridad, con posibilidades de uso presente que no comprometan su estabilidad a largo plazo.
2. Accesibilidad	Beneficio extensivo de la significación del patrimonio (heredad) hacia la sociedad, acceso ampliado al conocimiento y restricciones para sobrecarga física.
3. Calidad	Incremento permanente de la calidad de la oferta cultural, para mantener competitividad. Apoyos interpretativos, mantenimiento del sitio, personal idóneo.
4. Relevancia	Proyección de los valores patrimoniales con identidad y autenticidad, sin orientación exclusiva para los “iniciados en la cultura”, provocando el entusiasmo del visitante.
5. Educación	Comprensión de la naturaleza y significado, además de la justificación para conservar el patrimonio. Técnicas de interpretación y alternativas de entretenimiento.
6. Comunidad local	Armonización de intereses con comunidad local, fomento de la identificación con su “heredad”, orgullo y sentido pertenencia
7. Esparcimiento	Complemento de actividades recreativas con respaldo de contenidos culturales, si el público no “disfruta, no recomendará la visita”. Respeto a limitaciones.
8. Financiación	Promoción de fondos para labores de conservación, no solamente tarifas de entrada.

Tabla 8. Elementos para la valoración turística del patrimonio.
Fuente: Garrod y Fyall (2000)
Elaboración y adaptación: D. Parra Bozzano (2009)

Manejo turístico del patrimonio cultural

Aunque las experiencias en el uso turístico del patrimonio cultural fueron las primeras en desarrollarse desde los inicios de la actividad, ha habido poca innovación en cuanto a un manejo sostenible que comprometa a las poblaciones locales, ya que tradicionalmente se ha tratado como una cuestión de “preservación de recursos culturales”, en la que la opinión de los especialistas-científicos ha ignorado sistemáticamente la incidencia de la visita turística, como un hecho de trascendencia para la “conservación efectiva” de los bienes patrimoniales. En esta perspectiva de integrar las categorías de uso y manejo del patrimonio cultural, se plantean tres cuestiones centrales que proponen un reenfoque de esta problemática:

- 1. Desde una posición funcional se replantea como propósito fundamental de los atractivos culturales conservar los bienes patrimoniales y mantener sus condiciones esenciales de autenticidad e identidad, generar conocimiento y propiciar la educación.
- 2. En el ámbito de la gestión del patrimonio cambiar la condición convencional de proteger y preservar los bienes patrimoniales hacia una alianza práctica, pero con reglas claras para el uso turístico respetuoso de los objetivos de conservación, de manera que se generen ingresos y se promueva el conocimiento de los valores culturales que dichos bienes contienen.
- 3. Para garantizar la financiación de la conservación y manejo del patrimonio histórico-cultural establecer acuerdos con los operadores turísticos, los gobiernos y las comunidades locales en temas como tarifas de entrada, cooperación y asistencia técnica, aportes privados para la investigación y la restauración, coparticipación en el manejo de los recursos, entre otros.

Es preciso resaltar que la conservación y manejo eficiente de los lugares patrimoniales, no siempre son asumidos como prioridades para las administraciones nacionales o locales, situación que abre el espacio para que las iniciativas privadas que siempre tienen objetivos acotados a intereses particulares, intervengan en la “rehabilitación” o “regeneración” de áreas urbanas y sitios patrimoniales, en algunos casos al margen de las políticas patrimoniales. De manera resumida se pueden definir dos factores críticos que justifican la intervención oportuna sobre el patrimonio cultural:

- a) La propensión a la decadencia de los bienes y edificaciones patrimoniales que siguen una inercia de deterioro por falta de mantenimiento, modificación del uso original o simplemente por abandono.
- b) Los impactos negativos generados por los usuarios y turistas, que se presentan ante la ausencia de sistemas de manejo y control de los usos prescritos.

La potenciación del patrimonio cultural por la vía del turismo se sustenta en establecer como premisa la *valoración de uso social* de los recursos patrimoniales, esto significa que la ciudadanía y no solamente una élite intelectual, sea la beneficiaria de los productos que se puedan desarrollar a partir de los requerimientos de la demanda turística. Un ejemplo que puede ser clarificador de esta alternativa es la “revitalización” a través de actividades culturales y no solo rehabilitación física de los espacios públicos, para ofertar alternativas de recreación ciudadana o espacios para la educación y el ocio.

Bajo esta proyección de una opción productiva del patrimonio, se deben fortalecer los *valores tradicionales y de la dinámica social*, como una responsabilidad del gobierno urbano que propicie el acceso ciudadano a desarrollar una oferta local de servicios, para recreación y turismo, creada en función de población residente, la que obviamente estará modulada por las aptitudes y capacidades locales. Una cuestión que es indispensable tener en cuenta es que las presiones del mercado turístico, que casi siempre están impulsadas por capitales externos, deben ser moduladas por las prescripciones del manejo patrimonial y por la salvaguarda de la “vivencialidad” urbana que nunca debe perderse.

La promoción turística explota imágenes y estereotipos culturales, por sus atributos de oportunidad e impacto en el consumidor, sin reparos en garantizar la autenticidad de los valores patrimoniales del destino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boullón, R. (1985). *Planificación del Espacio Turístico*. México. Trillas.

Garrod, B. y Fyall, A. (2000). La gestión del turismo patrimonial. *Annals of Tourism Research en Español*. Palma de Mallorca. Son Espanyolet.

Jiménez, L. M. (1997). *Desarrollo sostenible y economía ecológica*. Madrid. Síntesis.

Lynch, K. (1974). *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires. Infinito.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (1996). *Agenda para planificadores locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Madrid. OMT.

— (1993). *Desarrollo Turístico Sostenible. Guía para Planificadores Locales*. Madrid. OMT.



LOS IMAGINARIOS Y LO PÚBLICO¹

Armando Silva
Universidad Externado de Colombia
Proyecto Internacional Imaginarios Urbanos

Quisiera plantear ciertas relaciones entre dos operaciones o, si se quiere, dos experiencias estéticas asumidas en la contemporaneidad que por fuerza de los hechos se interrelacionan y afectan mutuamente: se trata del llamado arte público y de la producción social de los imaginarios urbanos. Pero quiero examinar esos dos hechos justo en ese punto donde se juntan y entran en una zona de cierta ambigüedad en sus respectivas identificaciones, según tres motivos principales: ambos son acciones urbanas, se fundamentan en experiencias estéticas que actúan por fuera de los museos y al acentuar su sentido público se derivan, en ambos casos, jugadas políticas que persiguen la ampliación de las democracias locales. Esta relación descrita la remarco en una vía, aquella en la que varias estrategias del accionar ciudadano contemporáneo coinciden con algunas del llamado arte público y por tanto lo uno se imbrica en lo otro y hasta llega a confundirse en su uso léxico.

En mis recientes estudios sobre imaginarios del proyecto internacional a mi cargo, he agregado a las condiciones estructurales de la definición de los imaginarios² nuevos elementos de su retórica expresiva que los cualifican como imagen pública al percatarme de que aquello que usualmente denominamos “imaginarios urbanos” posee la condición social de “producir asombro”. De ahí viene una conclusión breve y a mi parecer eficaz: hay producción de imaginarios allí donde una función estética se hace dominante. Pero no digo como arte sino dentro del proceso de las interacciones sociales. Y la diferencia de la producción del asombro en el arte y en lo social es una a mi entender: en el arte lo estético está vinculado a la esfera del gusto, del placer o de la inteligencia emotiva, cuando en la “interacción social” nos referimos a una acción emotiva también

¹ Este texto, presentado en el Primer Seminario Internacional de Cultura Ciudadana, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá en noviembre de 2009, ha sido modificado y adaptado del original en francés: *Imaginaires urbains et Art Public en Dis/location 1*, Centre de Diffusion de A'rt Multidisciplinaire (Montreal, 2009).

² Según mi ensayo “Imaginarios urbanos en América Latina: Archivos” en *Imaginarios urbanos en América Latina: urbanismos ciudadanos*, Barcelona, Fundación Antoni Tàpies, 2007. En ese texto considero tres condiciones estructurales en la definición de lo imaginario: inscripción psíquica, social y tecnológica y sobre estas avanzo en la perspectiva de entenderlos bajo la condición estética de producir asombro social.

pero sobre la convivencia colectiva. Se trata en esta última dimensión de destacar fuerzas psicológicas de una colectividad, en buena parte, emancipadas en su percepción de juicios racionales y comprobables y en la medida en que van tomando forma en su circulación social se va haciendo dominante esa sensación de asombro sobre la referencialidad al objeto que la provoca. En el arte, los imaginarios que bordean la creación están libres de relevar una convivencia social así abarquen unos contenidos políticos explícitos, como lo destacan obras o *performance* del arte público, dispuestos para que los ciudadanos actúen. Pero en la construcción de los imaginarios urbanos de una comunidad lo estético es una pieza del cuerpo vivencial de cada sujeto, son verdades asimiladas como parte de una existencia y por tanto se reacciona ante ellos como se hace dentro de una certeza de identidad.

Es la manera como las palabras o las imágenes, nutridas por saberes, deseos y emociones, desde donde el sujeto constituye las categorías imaginarias, se vuelven acción y se transforman en programas de vida urbana que son precisamente de los que nos ocupamos sus estudiosos.

Por ello puntualicé esta descripción de su objeto de estudio: los imaginarios urbanos estudian los programas sociales donde la función estética se hace dominante como un modo de percibir y de actuar una colectividad. Podemos imaginar “algo asombroso”³, como un caballo desbocado en pleno centro de Bogotá, imagen fantasmal transitoriamente. Situaciones similares, donde la realidad rivaliza con lo que apenas puede llegar a ser, hacen que esos objetos encantados con alta capacidad fantasiosa, sean privilegiados en estos estudios. Así que los imaginarios urbanos destinan en su acometer colectivo la formación de las ciudades imaginadas donde cohabitan las percepciones ciudadanas, desde donde se viven, se usan y se evocan la ciudades realmente existentes. Por esto, los imaginarios alegan para sí una condición epistemológica: se constituyen en matrices de percepción ciudadana.

Ciudad imaginada como modelo encarnado

He llegado entonces a la conclusión de que existen tres situaciones tutelares que sostienen el modelo de la “ciudad imaginada”, esa donde se expresa la construcción de los imaginarios como culturas urbanas, los cuales presento en las siguientes fórmulas con casos concretos de nuestros estudios de campo adelantados³.

Situación 1: que represento en la fórmula Real-Imaginada ($R>I$): se trata de un objeto, un hecho o un relato que existe empíricamente, pero no se le usa ni evoca.

Es el caso del centro de la ciudad de Montevideo, pero igual en Bogotá o México, donde los autores de *Montevideo imaginado* comprueban que “sólo existe en la realidad”⁴ y no en el imaginario para la mayoría de la población que ni lo visita ni lo nombra siquiera. A medida que en Montevideo el centro fue perdiendo valor de reconocimiento ciudadano para efecto de usarlo, visitarlo o caminarlo, ese protagonismo pasó al Paseo de las Ramblas que viene a ser como su extensión moderna, el lugar y paseo que concentra la mayor densidad de cualidades positivas del imaginario urbano montevideano.

3 N. del E.: Los autores y el equipo editorial han reemplazado o eliminado algunas fotos, gráficas o esquemas para evitar cualquier inconveniente y respetar al extremo los derechos de autor; sin embargo, basados en los contenidos, han incluido nuevos ejemplos aplicables en cada caso, o han aportado soluciones de redacción.

4 Según proyecto de estudio citado en la nota 1.

Situación 2: que represento en la fórmula Imaginada-Real ($I<R$): cuando un hecho, un objeto o un relato no existen en la realidad comprobable, pero se imaginan como realmente existentes.

En Buenos Aires, Carlos Gardel es todavía el personaje imaginado y típico porque aún representa a la ciudad de hoy en diferentes lugares emblemáticos de su centro histórico como al Obelisco o la reconocida Avenida Corrientes, el cantante andaba por esas calles donde se le recuerda con la imagen del típico porteño pícaro o piola, ese “tipo bien pintón”, “bien vestido y siempre ganador”. También Gardel es evocado en nuestros estudios⁵ como parte de la Buenos Aires de los “barrios tangüelos” (La Boca, San Telmo, Barracas), donde, según ellos, nació el tango, el más urbano de los ritmos latinos, describiendo a toda la ciudad con la canción más representativa del género: *Mi Buenos Aires Querido*⁶.

Pero esta figura mítica de comienzos de la vida urbana en la primera parte del siglo XX ha vuelto a reencarnar en los últimos años cuando Buenos Aires se constituye en la ciudad turística de la región y es revivido en diferentes escenas, como bares que invitan a escuchar al “verdadero Gardel” en la zona del arrabal, promesa que cumplen, pues, los abundantes clones del cantante que interpretan en mímica y la voz, sacada de sofisticadas pistas de nuevos equipos electrónicos, es la verdadera del ídolo muerto. También se puede ver en sus calles estatuas de Gardel revivido o en nuevos mitos como a Maradona reencarnado en Gardel. El imaginario gardeliano lucha hoy por sobrevivir entre el efecto mediático de atracción para el turismo y en ícono de poder representativo, en especial de la noche porteña que bien lo aclama como su hijo elegido.

Situación 3: que represento en la fórmula Real-Imaginada-Real ($R>I<Real$), la percepción colectiva imaginada coincide con la realidad empírica.

Dentro de esta forma, se pueden destacar tres, aquellos lugares peligrosos percibidos como tales por la colectividad cuya percepción coincide con las estadísticas empíricas. Es decir, los ciudadanos saben de los lugares peligrosos y su percepción coincide con los datos reales, como ha ocurrido en Bogotá, por lo que han sido exitosas algunas campañas para bajar la criminalidad, distinto a Caracas, por ejemplo, donde los ciudadanos creen que hay crimen donde no hay o asumen que están por todos lados. De la misma Bogotá se puede extraer otro ejemplo visual a partir del cual he podido entender las relaciones entre el movimiento moderno de los impresionistas que se fundamentaba en la percepción del tiempo y lo que hoy entendemos como condición de asombro estético en la percepción imaginaria de la urbe. La percepción ciudadana del tiempo coincide con las distintas horas que pasan en el emblema nocturno de Bogotá —la Torre Colpatria—. En este caso los ciudadanos perciben impresiones de donde elaboran el objeto imaginado.

El arte de los artistas y los imaginarios de los ciudadanos

Con lo dicho en las tres modelizaciones de ciudad imaginada que concebimos en sus prácticas estéticas, se podrán deducir algunas de las relaciones complejas entre los imaginarios urbanos y el arte público y el trastrocamiento de sus límites operativos. Se suele entender el arte público en dos acepciones reconocidas por el léxico especializado: en su forma tradicional, referido simplemente a esculturas u obras instaladas en lugares públicos, y en su tendencia vanguardista participativa, donde la obra consiste en la intervención sobre objetos o lugares citadinos existentes. Para nuestro interés entendemos la producción del arte público como obra de intervención pública sobre contenidos relevantes para una comunidad involucrándola en la construcción del sentido. Un arte más de significados que de obras materiales, pero que exige algún tipo de materialización o concreción.

5 Me refiero al proyecto Culturas urbanas en América Latina y España desde sus imaginarios sociales (Convenio Andrés Bello y Universidad Nacional de Colombia, 1998-2006).

6 Lacarreu, Mónica y Pallini, Verónica, *Buenos Aires imaginada* (A. Silva, ed.) Buenos Aires, Secretaria de Cultura y CAB, 2007.

Los imaginarios urbanos no son arte ni arte público. Se puede sí entender que ambos hechos participan de funciones estéticas dominantes y que los imaginarios ciudadanos pueden impregnarse de distintos valores en circulación social, entre ellos, los creados por el arte mismo o, al contrario, el arte retomar las expresiones colectivas de base imaginaria para inspirar sus acciones o sus creaciones.

Cuando un proyecto de estudios en imaginarios urbanos pone en circulación las representaciones paralelas no lo hace como si fuesen imágenes de arte, sino aprovechando algunas estrategias del arte público para impactar a una comunidad concreta en su percepción de un fenómeno. Quizá la diferencia entre uno y otro consista en su punto de origen y sus distintos propósitos: el arte público lo hacen los artistas quienes cada vez, desde las vanguardias, son más exigidos a que cuestionen la realidad establecida, a que la detonen, que evidencien sus injusticias y hagan visibles sus mecanismos de poder. Por su parte, los imaginarios son la realidad social misma. Son la realidad misma (no intervenida), vista desde la construcción colectiva según lo afectos y sentimientos sociales.

En los tres casos de modelización para la construcción de la ciudad imaginada se podrá aceptar que nuestras reflexiones no provienen de lo que hacen los artistas, sino de conductas o anhelos ciudadanos en ejercicio de su percepción colectiva, que los conduce, como se muestra en nuestros estudios, sea el caso, a no ver o no visitar una parte de la ciudad y tan solo imaginarla como lo vimos respecto al centro de varias ciudades (fórmula: $R > I$). Se aceptará que este proceder no es arte, solo evidenciamos una estrategia común de artistas y ciudadanos en estado imaginario: perciben no solo lo fáctico, sino las emociones y no solo el presente, sino invenciones de futuro. Los imaginarios al tener como sustancia representar la imaginación social, van hacia adelante y en esto juegan, desde el otro lado de los sueños, su otro pariente psicológico, que vive atrapado en su condición arqueológica.

La condición del asombro social que adjudico a la producción imaginaria admite entonces una última consideración a partir de esta pregunta: ¿hay producción imaginaria sin asombro social? En este caso, se viven los imaginarios como hecho de cognición, como saberes asimilados en las claves del comportamiento social y del accionar ciudadano. La función estética aparece con su evocación fantasmal para encantar la colectividad. Por esto que el asombro llega con la extrañeza, lo que se expresa como un cambio de percepción. Una vez “realizado el espasmo colectivo” de la irrupción imaginaria, la función estética decrecerá e ingresa bajo modo de saber a la colectividad. Así que lo asombroso no es más que una manera de expresar la condición estética de la cotidianidad ciudadana.



PROYECTO FAVELA-PAINTING

Andreas Urhahn
Coordinador de Favela Painting
Jeroen Koolhaas

Descripción Pintando una favela: proyecto Favela Painting Vila Cruzeiro

Nosotros somos Haas & Hahn de Favela Painting. Nuestro movimiento realiza proyectos de arte en las favelas de Brasil. Mi nombre es Jeroen Koolhaas y estoy pintando con Dre Urhahn un río de un tamaño de 2000 metros cuadrados con carpa en estilo de *tattoo* (grafiti) japonés en la favela Vila Cruzeiro en Río de Janeiro (Brasil).

Mi nombre es Dre Urhahn. Soy uno de los dos pintores de este gigante trabajo artístico. Nosotros estamos en un techo mirando esta estructura de concreto. La idea llegó en el mismo momento en que nosotros podríamos pintar un río en la superficie. Llegó en un *flash*. Decíamos que era importante hacer algo simplemente hermoso, hacer algo que fuera muy grande y que le gustara a todo el mundo.

Al comienzo, las personas estaban prevenidas con respecto a nosotros. Nadie esperaba que alguien trajera un enorme trabajo artístico a una comunidad como esta. A la gente no le gusta venir aquí, les asusta este lugar, pero nosotros les mostramos que no es necesario tener miedo.

Ahora, es casi imposible realizar un dibujo en una superficie inclinada, por lo cual desarrollamos nuestras propias técnicas para hacerlo. Ya hemos utilizado miles de litros de pintura. En medio del verano esta superficie de concreto alcanza una temperatura de casi 50 °C.

I N.del E.: Este texto, a manera de relatoría, fue editado de las notas tomadas por el equipo de *Amor por Bogotá* sobre el I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano, realizado en Bogotá los días 25 y 26 de noviembre de 2009.

En la favela se escuchan tiros y en ocasiones hay tiroteos entre la policía y las bandas narcotraficantes. Las personas dicen cosas como que nunca en su vida han ido a un museo y nos agradecen por traer algo cultural a su vecindario. Ellos dicen que esto es algo hermoso, es arte realmente.

En Río de Janeiro una gran cantidad de barrios marginales están localizados en las colinas y montañas en las afueras de la ciudad, visibles, pero al mismo tiempo, lejos de la opinión pública. En medio de la ciudad, pero son inaccesibles a ese otro “mundo”.

Para mí, una de las cosas más sorprendentes de las favelas es que son lugares que se desarrollan sin ninguna planificación, básicamente construidas por las personas que las habitan. Esto muestra que un lugar, a pesar de no tener una mínima planificación y mínima concepción, sigue funcionando muy bien y con mucha armonía. Nosotros comprendimos que las personas aquí están realmente orgullosas de las favelas donde viven. Ellos mismos han construido esas casas, mientras que el mundo exterior las mira con vergüenza, como si quienes las habitan debieran estar avergonzados de sí mismos y de sus barrios. Nosotros dos hemos pensado mucho acerca de dicha discrepancia. Y comenzamos a buscar una manera de que esas personas tuvieran un sentimiento de orgullo por su barrio, por eso pintamos sobre sus muros, para mostrar al mundo exterior lo bien que se sienten ellos con respecto a sí mismos y también con el fin de mostrar lo “cultas” que son estas personas.

Allí hay familias y niños y pueden cuidarse solos. Podemos ayudarlos, de alguna manera, a mostrar una mejor imagen al mundo exterior; solo con una pequeña película sobre el hecho de pintar toda una superficie. Esa es una idea simple que ayuda construir un puente sobre las diferencias, esto es como si fuera una nueva camisa, vestir a la favela con una nueva camisa.

Se hace algo bonito en ella para que las personas que pasan no puedan decir que es algo feo. Así, nosotros decidimos pintar un río. Hemos estado aquí por nueve meses diciendo: “Esto tiene que ser un río”. Nosotros tuvimos esta idea y simultáneamente decidimos que eso era lo que íbamos a hacer. Entonces, ¿cómo pintamos el mejor río? Nunca antes habíamos diseñado un río y no teníamos los conocimientos para hacerlo parecer dinámico, no teníamos las destrezas para hacerlo. Entonces invitamos al artista de grafiti de Dre, Rob Admiraal, sin ninguna pista de la magnitud de la obra. Allí entendimos que esta pintura de 2000 m² debía ser pintada centímetro a centímetro; este sería un trabajo al detalle, más detallado de lo que hubiéramos esperado.

Ahora, si tú quieres hacer una pintura como esta en un vecindario como este evidentemente tienes que tener permiso de las personas que viven aquí, es su calle, su medio ambiente, su barrio. Además, tienes que tener el permiso de la pandilla del sector. En un primer momento, nosotros hicimos contactos para hablar con los pandilleros, vinimos con la idea de una pintura y luego ellos hablaron con sus jefes y les preguntaron si estaban de acuerdo. Los jefes dijeron que estaba bien, entonces hablamos con las personas en sus viviendas y aceptaron la idea. Las personas vieron que lo que nosotros proponíamos era algo agradable y empezaron a aceptarnos.

Luego, volvimos a contactar a los jefes de las pandillas para mostrarles la propuesta y ellos la aprobaron. Nunca antes habíamos hablado con alguien que sostuviera un arma. Nunca sabes si puedes sentirte seguro aquí, si el bus en el que viajas es seguro, tú tienes tu *walkman* puesto para asegurarte de no escuchar los disparos; cosas como esas implican que es un ambiente difícil para vivir.

Yo estoy preocupado acerca de la situación aquí en Vila Cruzeiro. La violencia, las bandas de narcotraficantes. A veces la “caverao” (vehículo armado y con casquetes) viene mientras los niños, camino a la escuela, son alcanzados por balas perdidas. La policía invade la escuela y les saca los libros escolares, si lo hicieron. Eso realmente destroza al barrio, las invasiones todo el tiempo.

Por ejemplo, la semana pasada hubo tiroteos, las personas escucharon disparos. Discutimos mucho sobre eso y decidimos pintar algo aquí que se conectara directamente con la reputación de violencia del barrio, con la historia de un periodista que fue asesinado, o acerca de los jóvenes moribundos. Nosotros podríamos haber hecho algo así y pensamos en un millón de cosas, pero al final decidimos hacer algo que no tuviera nada que ver con esos problemas. Nosotros queríamos estar lejos de todos los aspectos negativos y traer algo de belleza al vecindario.

Al final, lo que trabajamos tuvo resultados positivos y atrajo la atención del vecindario y la prensa: “Es una declaración política para construir algo apolítico”. Nos propusimos hacer una pintura y se convirtió en algo mucho más grande que eso. Hemos pasado aquí mucho tiempo pintando con estos niños y compartiendo mucho tiempo con las familias, y al final con una atención positiva por parte del vecindario. Eso cambió la idea del porqué estábamos aquí y porqué actualmente hacemos estas cosas. En ese sentido, el acto de pintar es solo una parte del trabajo artístico. Una gran parte de nuestra obra de arte la estamos haciendo estando aquí, en este hecho es donde puede estar oculto el lado social y político del proyecto. El lado visual es solamente hermoso y feliz, también la obra de arte es solo una parte funcional del vecindario.

Esta es una calle, es una escalera donde las personas transitan, es una área social por lo que nos sentimos obligados a hacerla funcional y agradable. Nosotros no estamos diciendo que estamos cambiando social o estructuralmente esta calle; estamos complementándola, convirtiéndola en algo más valioso. Yo pienso que las personas sienten esta calle más valiosa y, por lo mismo, pueden sentirse más valiosos ellos mismos, especialmente ahora que la calle se ha convertido en algo famoso. Aquí las personas usan la palabra “valorizar”, que significa “traer más valor”. Es gracioso que las personas de fuera de la comunidad también usan esa palabra: “ustedes están trayendo mayor valor para la comunidad”. Pero las personas aquí dicen lo mismo. Hemos visto personas de Zona Sul, gente con dinero quienes no se atreven o no están acostumbrados a entrar en los barrios marginales. Muchos de ellos están actualmente dispuestos a apreciar más las barriadas e ir y trabajar con la gente.

Pensábamos realmente que nadie iba a venir a nuestra fiesta de inauguración, pero, al contrario, hubo autobuses llenos de gente. Las personas vinieron y continúan visitando la zona. Estamos sorprendidos de ver eso. Si tú reaccionas usando la misma clase de imaginación política, o usas textos, citas o algo que produzca una reacción directa, estás jugando a lo mismo que juegan los periodistas. Aquí, nosotros jugamos un juego diferente; trajimos algo visual que funciona y genera un sentimiento positivo. Una cosa realmente positiva, en general, fue atraer la atención hacia las personas y el lugar.

Nosotros empezamos como un proyecto social para tener un efecto en la comunidad y en algunos jóvenes. Allí nosotros quisimos pensar que esto fue más un proyecto artístico con un componente social y descubrimos otra vez que tuvimos más efecto en esos niños, mayores efectos en sus vidas de lo que inicialmente

pensábamos. Fue un proceso de aprendizaje tanto para ellos como para nosotros. No somos profesores experimentados y nuestra meta fue enseñarles cómo pintar para conseguir una meta para sí mismo, y conseguirlo juntos trabajando como equipo. Pero luego descubrimos que les estábamos enseñando más, encontramos que les estábamos enseñando cómo ser responsables, responsables del trabajo que tú les encomiendas y que puedes trabajar en equipo. Siendo conscientes de ello, pudimos ser mejores profesores.

Es realmente agradable ver que en la comunidad eso se llevó a otros niveles; fue muy bonito verlos crecer, especialmente a uno, Geovanni, quien tomó esta oportunidad y nos demostró que es un buen trabajador; demostró tener sentido de responsabilidad y que podía ayudar en nuestro propósito haciendo esta pintura, pero también que le podíamos ayudar a él como persona. Él descubrió que si las cosas se hacen bien, tendrá mayores oportunidades en lo que sea que hiciera después.

Los invitamos fuera de aquí, empezando con un fin de semana en la ciudad, haciendo asados, pasando el tiempo con ellos y preguntándoles qué intereses tenían, qué querían para sus vidas. Nos sorprendimos porque sus relatos nos enseñaron mucho acerca de ellos y sus vidas. Una de las cosas más tristes aquí es que tienen muy bajos niveles de expectativa de vida. Básicamente, si tú quieres sentarte (así como estamos ahora) por el resto de tu vida, es totalmente válido, tú puedes hacer eso y nadie va a decirte muévete o haz algo.

Las personas pueden guardar rencor contra ti si tú tienes alguna ambición. Uno de los niños un día casi sufrió un tiro por esas situaciones. Nosotros hablamos acerca de eso y tuvimos que poner una regla: “nosotros estamos pagando por pintar, pero también estamos pagando para estar seguros; estamos pagándoles cuando no están pintando, pero si algo ocurre, toma tu pincel y escóndete, incluso cuando es algo menor”.

¿Al obtener atención de los medios en que hacemos énfasis: en la zona o en la cantidad de niños que trabajaron con nosotros, es en como luce este estilo o lo bello que es? Todas esas cosas deben tenerse en cuenta. Nosotros queríamos hacer algo que sintiéramos apropiado para cada situación, algo que funcionara y que fuera fuerte visualmente.

En ello está la fuerza de nuestro trabajo y seguiremos luchando para hacer eso. Para hacer cosas que tengan una forma simple de comunicar. Donde puedas tomar una fotografía y tú entiendas qué es lo que hemos hecho, sin mucha teoría o notas anexas que lo expliquen.

Yo pienso que eso es lo que aspiramos a hacer. La próxima cosa podría ser una gran colina en el centro de Río. El origen del programa Favela Painting era pintar completa una barriada marginal ubicada en una colina. Sabemos que no lo hemos hecho todavía, pero esa era la idea original y tuvimos que empezar por algún lado y con una cosa pequeña, pero ahora queremos hacer una grande. Por eso, todavía queremos pintar un barrio marginal completo.



LABORATORIOS DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA: EN BUSCA DE UN NUEVO PARADIGMA DE CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD CON LA CIUDADANÍA

Emmanuel Reinert
International Council on Security and Development - ICOS
Traducción de Verónica Fornaguera Tobar

Presentación: Cambio en el escenario social

El siglo XXI se caracterizará por la urbanización definitiva de la población mundial. No obstante, ese proceso trae cambios sociales difícilmente controlables y produce pobreza y desigualdad en escalas nunca antes vistas. En ese contexto, surgen desafíos sociales y de seguridad que deben ser enfrentados de inmediato para evitar crisis futuras.

En la proporción en la que está creciendo, la población mundial llegará a la cifra de 10 billones para el 2050, siendo que el 95% del crecimiento anual de la población se viene dando en las áreas urbanas. Esa proyección, asociada a la creciente urbanización, trae grandes desafíos de seguridad para las sociedades. En algunas ciudades esto dio origen al fenómeno de las megafavelas, México y São Paulo son dos ejemplos en la región. Para ilustrar concretamente se puede destacar el caso de Lagos, cuya población de 300.000 habitantes en 1950 aumentó a 13 millones en la actualidad. En el 2050 Lagos tendrá una población equivalente a toda la costa este de los Estados Unidos. En ese caso, queda claro que la infraestructura de las ciudades necesita una dramática actualización para dar cuenta de las cantidades adicionales de habitantes. En este contexto, es necesario un nuevo paradigma de comprensión de la seguridad.

En consecuencia, las comunidades crecen fuera de las sociedades, en sus periferias en donde ellas existen. La infraestructura de las ciudades anfitrionas no lleva la cuenta de la cantidad adicional de personas que construyen sus propias sociedades, sus propias leyes y sus propios trabajos, de las personas que dependen de las actividades no gubernamentales e ilícitas basadas en una cultura de “la supervivencia del más fuerte de Darwin”, fundada alrededor de las cuadrillas armadas que interactúan entre sí.

Actualmente hay una necesidad de reevaluar la capacidad de los instrumentos disponibles de seguridad pública para enfrentar las crisis contemporáneas y examinar las ventajas potenciales de desarrollo y de implementación de instrumentos no violentos de garantía de la seguridad (iniciativas para el desarrollo económico, educación, reducción del desempleo, seguridad alimentaria, eficacia del sistema judicial y garantía democrática, entre otros).

Muchos países cargan el peso de los grandes niveles de crimen organizado y “desorganizado”: el trabajo policial clásico —cuando existe— es incapaz de contrarrestar el creciente impacto de la criminalidad, amenazando la seguridad de los ciudadanos, el establecimiento de instituciones funcionales y el desarrollo económico y democrático de sociedades íntegras.

En los ámbitos nacional y regional los abordajes de seguridad pública deben ser reformulados para incluir todos los actores sociales —desde ciudadanos comunes hasta agentes de policía—, además del poder judicial y de los departamentos gubernamentales responsables de la educación, la salud y los servicios sociales.

Ese proceso nos muestra los desafíos sociales y de seguridad que deben ser enfrentados de inmediato para evitar crisis futuras. Buscando ofrecer respuestas prácticas sustentables a ese fenómeno, el ICOS (The International Council On Security And Development) desarrolló una metodología para ser empleada en las áreas locales. Los laboratorios de políticas públicas pretenden encontrar soluciones locales viables a los problemas sociales y de seguridad, haciendo viable la construcción de un ambiente pacífico, propicio para el crecimiento y la prosperidad.

Este trabajo pretende presentar, de manera amplia, las cuestiones de mayor relevancia para el contexto internacional de seguridad pública y del escenario de los cambios sociales que ocurren. De manera específica, su objetivo es presentar la propuesta ICOS para una solución sustentable en las áreas locales para los desafíos descritos.

La importancia de la seguridad como un derecho

La seguridad es un derecho fundamental que el Estado debe garantizar; es esencial para el desarrollo de la democracia en una sociedad; es un requisito para el avance de la democracia, del desarrollo económico y de la cohesión y ética sociales.

En ausencia de la seguridad, no hay condiciones para el compromiso de la sociedad civil. Sin ese compromiso, las organizaciones no se desarrollan y el liderazgo civil permanece latente. En este contexto, únicamente el crimen se multiplica.

En regiones donde el Estado no controla su territorio las actividades del crimen organizado crecen. El dinero y la influencia de los criminales ganan terreno y, soterradamente, el crimen se inserta en la economía legítima y en los procesos democráticos. Un ambiente seguro, además, es una condición sine qua non para el establecimiento de redes y actividades económicas. Sin seguridad no surgen nuevas empresas legítimas y la economía de la región tiende a estancarse.

La seguridad es indispensable para mantener la cohesión social, así como es necesaria para permitir el aprendizaje de la solidaridad en una sociedad. Sin seguridad y con una ocurrencia frecuente de crímenes, el profesor no puede enseñar nociones de ciudadanía por completo y muchas veces corre el riesgo de decir cualquier cosa en contra del crimen.

Desde el punto de vista financiero, de acuerdo con un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 79.000 personas en América Central murieron violentamente entre 2003 y 2008. El informe destaca que combatir los crímenes violentos costó aproximadamente 6,5 billones de dólares en el 2006 (lo que es igual al 7,7% del PIB de la región). Ese dinero podría haber sido utilizado en políticas de desarrollo social que habrían beneficiado a la región como un todo.

Síntomas y causas. Disfunción social e inseguridad

Con los crecientes cambios sociales y los desafíos de seguridad, se vuelven necesarias respuestas cada vez más eficaces, eficientes e innovadoras. La ciudadanía es una herramienta vital para vencer esos desafíos. Donde falta ciudadanía los mecanismos de control social son débiles, la actividad criminal crece y la administración pública se deja de lado.

Los síntomas de debilidad de la ciudadanía frecuentemente se manifiestan en apatía e indiferencia de los ciudadanos para con las sociedades en las que viven. Se puede mencionar, entre otras consecuencias, la presencia de jóvenes sin ciudadanía fomentando rabia contra el Estado y la sociedad (a la que la literatura se refiere como “jóvenes hombres rebeldes” ‘angry young men’ y a los cuales nos referimos con más detalles adelante), además de la privatización de la seguridad, el abandono de la policía y del sistema de justicia y la disfunción de las instituciones democráticas.

La disfunción social y la falta de seguridad son, al mismo tiempo, síntomas y causas de los males sociales. Tanto la *inseguridad* como el *sentimiento de inseguridad* son síntomas y causas de disfunciones sociales más amplias en una comunidad específica o territorio. A medida que la inseguridad crece la disfunción social aumenta, alimentando el crecimiento de la sensación de inseguridad y formando un círculo vicioso que debe ser quebrado.

Para quebrar ese círculo es necesario combatir:

1. La causa de los síntomas: amenazas reales de seguridad y amenazas percibidas (falta de oportunidades económicas, educación de mala calidad, falta de vivienda, sistema de salud carente, etcétera). Las amenazas percibidas reflejan el sentimiento de inseguridad que la sociedad carga.
2. Los *síntomas*, propiamente dichos, (violencia, tasas de criminalidad, nivel de asaltos y robos y de otros crímenes que afligen a la sociedad como un todo).

Es necesario encontrar soluciones a corto plazo para mejorar tanto la seguridad de hecho como la sensación de seguridad. No obstante, al mismo tiempo, se deben desarrollar estrategias de largo plazo para solucionar inadecuaciones sociales que actúan como causas y factores preponderantes en favor de la actividad criminal. Tales remedios requieren de la participación de los ciudadanos y de las instituciones en un abordaje holístico y multidimensional.

Los laboratorios de políticas de seguridad y ciudadanía del ICOS, que serán presentados en este texto, animan a todos los sectores de la sociedad (desde los ciudadanos comunes hasta las más altas instituciones del Estado) a trabajar en conjunto como beneficiarios y proveedores de soluciones a los problemas de seguridad pública y actores en el desarrollo de acciones viables para sus desafíos locales de seguridad.

Jóvenes hombres rebeldes: crimen y frustración

Los síntomas y causas de las disfunciones sociales y de la inseguridad están compuestos por la dinámica de los “jóvenes hombres rebeldes”, jóvenes frustrados por la falta de oportunidades económicas y por la inhabilidad de participar legítimamente en la economía. Estos jóvenes son presas fáciles para las redes criminales y se vuelven la base del reclutamiento de las pandillas, llenan los presidios y cometen crímenes que causan más inseguridad a los ciudadanos.

Esta dinámica de los jóvenes hombres rebeldes constituye uno de los más graves círculos viciosos causantes de disfunciones sociales e inseguridad. En un ambiente de indiferencia con la comunidad, sin recibir educación de calidad y sin oportunidades de empleo o de otro tipo, los jóvenes fácilmente pierden sus referencias. Indignados e insatisfechos por no encontrar un lugar en la sociedad, estos jóvenes se sublevan contra los valores, tanto los familiares como los de la ciudadanía, y se pierden ante la simple búsqueda de la supervivencia. En un ambiente en que las actividades ilícitas ofrecen alternativas rentables de trabajo, los jóvenes son fácilmente seducidos para actuar en el campo de la criminalidad. Los jóvenes reclutados realimentan la violencia, la sensación de inseguridad y de impunidad que desdibujan las referencias de ciudadanía y de sociedad remanentes, dando continuidad al ciclo.

Con el aumento de las frustraciones con las disfunciones sociales, esos jóvenes dejan de ser ciudadanos y se vuelven criminales, componiendo el mal social en conjunto con los demás factores. De esta manera, se forma un nuevo círculo vicioso: las disfunciones sociales dan origen a una generación de jóvenes insatisfechos y se sublevan contra el Estado; los jóvenes, bien sea por la manifestación pública de su sublevación, por la inserción en la práctica criminal o por otras expresiones criminales de insatisfacción con su medio ambiente, son responsables del aumento de las disfunciones sociales.

La rabia y la frustración de esos jóvenes contra el Estado y la sociedad deben ser objeto de cambios. Se deben aplicar estrategias para llegar a esos jóvenes, para incluirlos socialmente y reinsertarlos en la sociedad. Es decir, el ciclo debe ser interrumpido, para impedir o revertir la transformación de los jóvenes ciudadanos en jóvenes rebeldes y criminales.

Ciclo de consumo y distribución de drogas

El consumo de drogas es un fenómeno de amplitud internacional, con complejas ramificaciones en el ámbito local y que, aunque no únicamente, tiene también impacto sobre las poblaciones más vulnerables económicamente. Los jóvenes desmotivados y desplazados de su identidad ciudadana, en su rebelión contra la sociedad, tienden en mayor medida a colaborar con el crimen organizado. No es necesario decir que los llamados jóvenes hombres rebeldes, en muchos casos, en lugar de trabajar para el crimen organizado, se convertían en consumidores de drogas comercializadas.

El consumo de sustancias ilícitas por parte de estos jóvenes tiene serias consecuencias en la sociedad. Los individuos sin oportunidad, adictos a drogas como la heroína y el crack, en muchos casos, se unen al crimen organizado u optan por la criminalidad de pequeña monta —hurtos, asaltos y pequeños golpes— para costearse el vicio. Además de la adicción, la misma rebelión del joven contra la sociedad lo impulsa en dirección del crimen. El proceso genera violencia y produce aún más inseguridad en la comunidad como un todo. Entretanto, el ciclo tiene como uno de sus más sólidos componentes su propia red de distribución y comercialización. El comercio de drogas es un factor de transferencia de renta para el mercado ilegal, fortaleciendo las organizaciones criminales responsables de perjudicar y corromper la eficiencia y el respeto a las instituciones gubernamentales involucradas en los asuntos de seguridad pública.

Incentivos de la criminalidad y falta de oportunidades

Muy frecuentemente el crimen ofrece más incentivos y más ganancias a corto plazo a los jóvenes en estado de vulnerabilidad, que la “legítima” sociedad. El individuo parte de la condición de rabia y descontento con la sociedad por los motivos ya expuestos; en ese momento, es reclutado por el crimen organizado. Una vez inserto en la organización, es entrenado y adoctrinado, recuperando su autoestima y su sentido de comunidad al sentirse parte del grupo que integra. En ese grupo, la violencia que ya hacía parte de su realidad cotidiana, se vuelve un instrumento para la ejecución de su trabajo.

Por un lado, los ciudadanos y las instituciones locales deben trabajar juntos para garantizar incentivos que motiven comportamientos socialmente positivos en los jóvenes. Debe haber apoyo para que terminen sus estudios, encuentren puestos de trabajo y reencuentren los valores familiares y de la sociedad, libres de los intereses de la criminalidad. Así, el individuo debe sentir que las instituciones gubernamentales están interesadas en él y en su comunidad. Él necesita tener la certeza de que las instituciones gubernamentales (policía y judiciales) funcionan y de que los crímenes cometidos son ajusticiados.

Ese contingente potencial debe ser revisado atentamente. Debe haber esfuerzo activo del Estado para identificar los motivos de sus condiciones e inestabilidad, para así desarrollar soluciones que inserten a tales individuos en el proceso productivo y en el estado democrático, como personas económicamente activas y como ciudadanos que hacen parte de la comunidad.

Interrumpiendo círculos negativos

Los círculos viciosos de síntomas y causas de las disfunciones sociales y de seguridad pública deben ser rotos. Esto significa actuar contra los asuntos más apremiantes de la sociedad en lo relacionado con el tema: rabia y exclusión de los jóvenes, tráfico y consumo de drogas y la continua informalidad e ilegalidad. La ruptura de estos círculos es más eficiente si se hace al inicio del proceso, interrumpiéndolos en la primera oportunidad y produciendo círculos virtuosos de ciudadanía y seguridad que anulen el proceso, parte por parte.

Por lo tanto, es importante que los diferentes actores del municipio interactúen de manera sinérgica, lo que promueve una actuación más eficiente de todos para la solución de los desafíos existentes. Los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones representativas de clase y de habitantes e instituciones gubernamentales de los tres poderes deben reunir sus esfuerzos para identificar los desafíos en cuestión en su región, y definir cuáles son los más importantes para ser enfrentados por el municipio. En el 2008, el Secretariado de la Organización de los Estados Americanos para la Seguridad Multidimensional divulgó un documento avalando la importancia de las instituciones y de la perspectiva local en el avance del desarrollo de las políticas de seguridad pública:

Llamó la atención el hecho de que la situación de seguridad varía de acuerdo con el ambiente y que la concepción de una estrategia de seguridad local exige una evaluación específica (situacional: problemas, e institucional: recursos). Es imposible hacer una utilización optimizada de los recursos existentes, a menos de que la política sea concebida localmente, ya que es en el nivel local que los vecinos pueden involucrarse activamente. [...] No todos los municipios tienen responsabilidades claras en el área de seguridad y, en los casos en que las tienen, no todas ellas tienen la capacidad técnica y financiera para asumir tales responsabilidades.

La dificultad de coordinar los aspectos locales y nacionales de seguridad fue uno de los problemas encontrados. Donde hay experiencia de trabajo a nivel local, la ausencia de una cultura de trabajo en equipo dificulta un abordaje incluyente y multidisciplinar. [...] Para promover la participación genuina, los ciudadanos deben desarrollar una mayor confianza en la policía, los jueces y los procuradores.

Una vez tomada una iniciativa en ese sentido, se debe buscar la mejor forma de emplear los recursos del municipio en la resolución inmediata de los desafíos más urgentes y proceder paulatinamente con los demás aspectos, produciendo efectos de ruptura de los círculos viciosos en el medio y el largo plazo.

El ICOS pretende alcanzar ese objetivo por medio del fomento de alianzas entre los ciudadanos y las instituciones, y promoviendo un mayor entendimiento de las relaciones entre seguridad y ciudadanía. Para ello, desarrolló una nueva metodología que observa esa necesidad de la integración de actores locales y aprovechamiento de los recursos disponibles en el municipio para la solución de los desafíos relacionados con la promoción de la seguridad y de la ciudadanía.

Buscando un nuevo paradigma

Es necesario encontrar un nuevo paradigma de ciudadanía y seguridad para incentivar a los ciudadanos y las instituciones a que los representan para trabajar juntos en la solución de los desafíos más urgentes. Este modelo tiene una ventaja comparativa sobre los modelos tradicionales. Como los ciudadanos se involucran de manera proactiva en el funcionamiento de sus comunidades, el modelo de los laboratorios es un medio relativamente barato y aun así efectivo para vencer los desafíos enfrentados por la mayoría del mundo en el siglo XXI. Incluyendo la orientación de un pequeño equipo catalizador de analistas del ICOS, los laboratorios priorizan la participación de los habitantes del municipio y de sus representantes institucionales, lo que implica bajos costos. Además de eso, el trabajo del ICOS cuenta con la cooperación y el apoyo de otras instituciones filantrópicas, nacionales e internacionales, lo que significa que el municipio contribuye con apenas una parte relativamente pequeña a la financiación del proyecto.

Asimismo, los laboratorios se hacen en las comunidades locales con una perspectiva de mayor escala en el futuro. Los modelos de solución a los desafíos establecidos, por estar montados de acuerdo con los casos específicos de cada municipio, hacen que el proceso en sí sea adaptable a cualquier región en la que actúe el equipo del ICOS. Por lo tanto, los laboratorios son multiplicables para atender a un gran número de municipios con la rapidez y la flexibilidad necesarias para hacer la diferencia en un tiempo hábil en cada localidad. Las respuestas innovadoras deben tratar con la realidad prevaleciente en la mayoría de las instituciones mundiales: los servicios policiales reciben escasos recursos, el sistema de justicia criminal es débil y las cuestiones de rehabilitación social son ignoradas. En ese contexto, la importancia de trabajar en equipo por un objetivo común de seguridad es especialmente importante. El involucramiento ciudadano es esencial y los diferentes organismos estatales —como educación, políticas urbanas y servicio social— se dan cuenta de que son partes esenciales de un movimiento general para revertir los círculos negativos y garantizar la seguridad para todos.

Laboratorios de políticas de seguridad y ciudadanía

Los municipios son un importante punto de partida para las estrategias de seguridad pública, ya que éstas logran coordinar el foco de las actividades policiales, motivar la cooperación entre instituciones municipales y departamentales así como también la participación de la sociedad civil en la planeación de políticas. Los municipios también son responsables de la implementación de estrategias de prevención del crimen, un elemento esencial para una medida exitosa de seguridad pública.

Los laboratorios fueron concebidos para ofrecer a los ciudadanos e instituciones locales las herramientas necesarias para superar los desafíos de seguridad que enfrentan. Los laboratorios catalizan las respuestas locales a las crisis de seguridad, ofreciendo un proceso por el cual tanto los ciudadanos como las instituciones aprenden a comprender los aspectos integrales que garantizan la seguridad y las formas como ellos pueden trabajar por una meta común.

Las actividades de los laboratorios están enfocadas territorialmente, con el objetivo de causar transformaciones sociales en el ámbito local por medio de la construcción de puentes entre ciudadanos e instituciones, y de la entrega de respuestas pragmáticas a las crisis sociales. Los laboratorios crean el ambiente para promover ese proceso, combinando el conocimiento local con las mejores prácticas internacionales, motivando a los ciudadanos y a las instituciones locales a trabajar juntos y a reconocer su propia capacidad de cambiar.

Dado el bajo costo de los laboratorios, su pragmatismo y su foco en alcanzar soluciones sustentables y realistas, el proyecto es adecuado para ser multiplicado en áreas donde el desafío de lograr la seguridad por medio de la ciudadanía sea significativo.

Laboratorios de políticas de seguridad pública y ciudadanía

Enfrentando asuntos sociales y asuntos de seguridad

Las crisis de seguridad pública se manifiestan finalmente en las políticas públicas locales. Las comunidades, instituciones gubernamentales locales y las fuerzas de policía son afectadas por los asuntos de seguridad y los responsables de solucionarlas. Los laboratorios de seguridad y ciudadanía fueron desarrollados precisamente

para ofrecer a los ciudadanos y a las instituciones las herramientas necesarias para vencer esos desafíos. Su método cataliza las respuestas locales a las crisis de seguridad, ofreciendo un proceso por medio del cual los ciudadanos y las instituciones toman consciencia por completo del trabajo de garantizar la seguridad y aprenden cómo trabajar por una meta común.

Los laboratorios se basan en la premisa de que solo desarrollando la esfera de acciones definidas colectivamente, involucrando al ciudadano, es posible hacer mejoras en la seguridad. Así, se ofrece un servicio que promueve la transformación social por medio de la cual los ciudadanos y las instituciones de la ciudad trabajan conjuntamente para identificar desafíos, aprender sobre lo que puede ser mejorado con los recursos disponibles, e identificar cómo serán puestas en práctica dichas acciones.

El principal objetivo de los laboratorios es generar transformaciones locales por medio de la construcción de puentes entre el ciudadano y las instituciones que le sirven, produciendo respuestas pragmáticas a crisis sociales. Combinando el conocimiento local con el conocimiento del ICOS de las mejores prácticas internacionales; el laboratorio crea un ambiente que favorece el proceso y que incentiva el trabajo cooperativo de la comunidad y de las instituciones relevantes, y la identificación de las responsabilidades para el cambio. De esta forma, los laboratorios garantizan un abordaje “de abajo hacia arriba” para pensar en la seguridad pública. Además, las soluciones generadas para la dinámica de un determinado lugar, tienen relevancia universal, ya que las experiencias de un lugar son similares a las del otro, por lo tanto, los laboratorios construyen conocimiento importante para promover cambios en las políticas estatales y federales. Esa es la premisa básica e importante para la sostenibilidad y la repetición del proceso, que podrá ser aplicado de manera más dinámica en un número cada vez mayor de municipios.

Laboratorios como un proceso: innovación en el tratamiento de la seguridad y la ciudadanía

La implementación de los laboratorios de políticas de seguridad pública y ciudadanía innova en el tratamiento de las cuestiones de seguridad de una región por su aspecto multidisciplinar y por la búsqueda de conocimiento profundo de la realidad inmanente del municipio y de sus desafíos. Cada etapa de contacto con los actores relevantes de un municipio está precedida por estudios *in situ* de las condiciones del municipio, el número de policías y de diversas perspectivas individuales existentes respecto de lo que debe ser solucionado en la región en términos de seguridad y ciudadanía.

En sus sesiones, los laboratorios ofrecen un proceso por medio del cual los ciudadanos y los políticos locales pueden comprender aspectos de la seguridad pública bajo una perspectiva multidimensional, y reconocer su propia responsabilidad en ese contexto. La promoción de la seguridad pública es un asunto clave para la motivación de la transformación social en el territorio del municipio. Las mejoras duraderas para la seguridad pública solo pueden lograrse a través de acciones que promuevan la ciudadanía, la educación social y la participación democrática en las actividades de las instituciones locales.

La promoción de la seguridad pública es intrínsecamente un objeto multidimensional, lo que exige la contribución tanto de los servicios de educación, de salud pública, de infraestructura, del sistema judicial y de la policía, como de los ciudadanos, individualmente, y de las asociaciones de habitantes. El hecho de que el asunto requiera del trabajo de tantos grupos a la vez, promueve la integración y los cambios positivos en la comunidad.

Finalmente, las actividades integradoras de un laboratorio de políticas de seguridad y ciudadanía son más efectivas si se aplican bajo la orientación de una perspectiva externa. Por lo tanto, el ICOS ofrece una mirada externa, sin los sesgos de los intereses locales previamente existentes. Su equipo actúa como facilitador, como puente de conexión en el diálogo de los diversos componentes interesados en el establecimiento de la seguridad pública y en la garantía de un ambiente ciudadano.

La creación de una estructura de seguridad y ciudadanía

La estructura de seguridad y ciudadanía divide las soluciones potenciales para una ciudad en acciones preventivas, de desmotivación del crimen y acciones relacionadas con el ambiente local. De qué se trata cada acción, quién es el responsable de su ejecución y cómo debe ser implementada, son puntos que se describirán detalladamente.

Los laboratorios tienen lugar en un ámbito local para permitir la comprensión de los desafíos específicos que enfrentan las administraciones locales cuando enfrentan crisis de seguridad pública y motivan la transformación social.

Aunque el proyecto sea aplicado localmente, tiene relevancia para las políticas públicas porque lidia con desafíos universalmente enfrentados por las administraciones locales en las cuestiones más críticas.

Valores fundamentales y visión del proceso de los laboratorios de políticas

Los laboratorios de políticas están sustentados por valores fundamentales y sus visiones orientan los objetivos a ser alcanzados y la metodología empleada.

Entre sus *valores fundamentales* está la *combinación de la seguridad con el desarrollo*, constituyendo el círculo virtuoso básico de combate a los círculos de síntomas y causas. De esta manera, se destaca en los laboratorios la importancia de la premisa de que la seguridad es un requisito fundamental para el desarrollo económico y social, al tiempo que las políticas sociales y la promoción sustentable del desarrollo son fundamentales para garantizar la seguridad. Los laboratorios pretenden fomentar el entendimiento sobre la forma como la seguridad y el desarrollo pueden trabajar en conjunto para la creación de un círculo virtuoso de desarrollo.

Otro valor fundamental de los laboratorios es la búsqueda de la *disminución del abismo entre la política y las personas* en un municipio. En el transcurso de las actividades del laboratorio se aborda la diferencia entre la esfera de decisión política y las personas que las implementan. El ICOS trabaja para explicar esas perspectivas al gestor de políticas con el fin de contribuir a la creación de un mayor número de políticas responsables. Desde el punto de vista del ciudadano, ese abordaje produce mayor confianza en la capacidad de causar cambios en las personas e instituciones que ellos representan.

La metodología de los laboratorios, además de lo dicho, divide el asunto en secciones pequeñas, incluyendo la entrada de los actores que tienen experiencias relevantes en la microrealidad intramunicipal para la elaboración de políticas, pero que no están normalmente incluidos en el proceso de formación política. Esa exclusión ocurre por diferentes motivos: o por ser de estratos sociales bajos o por estar desligados del

debate político de su municipio, o también por evitar el compromiso por falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales que actúan. Los laboratorios apuntan a restituir en el ciudadano la percepción de que puede y debe influir en las tomas de decisiones sobre políticas públicas, y que, una vez haya tenido influencia en ellas, debe tomar parte y contribuir para que éstas sean aplicadas.

Es también un valor fundamental de los laboratorios *funcionar como un catalizador para las buenas prácticas de gobierno*. Catalizar las buenas prácticas de gobierno, sea por medio de su orientación como un *benchmark*¹ internacional, o por el contacto promovido entre el Gobierno y sus ciudadanos, no solo es el valor básico del laboratorio, sino también es una de las variables críticas de promoción de resultados. En ese sentido, el ICOS actúa dando soporte a las iniciativas pragmáticas del Gobierno en conjunto con la metodología específica y la orientación de especialistas. En ese contexto, se hace énfasis en la importancia de que cada municipio presente un cuadro individual y específico, y que sus habitantes comprendan mejor sus problemas que cualquier equipo que venga a orientarlos de fuera. Por lo tanto, los ciudadanos son animados a buscar sus propias soluciones para los desafíos que ellos mismos identificaron con el apoyo del equipo ICOS.

En el proceso se reconoce *la importancia de la intervención previa*, teniendo en cuenta que las crisis sociales potenciales pueden ser evitadas con una intervención previa y un abordaje coordinado.

Más específicamente, los laboratorios fueron desarrollados con una visión pautaada por especificidades que orientan su metodología y aplicación. Como se mencionó antes, los laboratorios se vislumbran como una herramienta *enfocada en la dimensión territorial y con contenido específico*. Es decir, los laboratorios son situados en una determinada localidad y con foco en un tema específico, procurando un abordaje de todo el Gobierno para desarrollar una política orientada e integrada tanto horizontal como verticalmente.

Los laboratorios buscan el *consenso con la incorporación de la discordancia*; se proponen alcanzar un consenso que incorpore y se adapte para incluir las diferencias originadas en las sesiones de los laboratorios. Para eso, estos laboratorios incluyen un análisis crítico que genera estrategias pragmáticas y ejecutables.

Los laboratorios tienen como principal misión la construcción de un plan de seguridad pública municipal. El equipo del ICOS orienta, en el transcurso del laboratorio, los debates con múltiples actores relevantes para el desarrollo de un plan de seguridad pública y ciudadanía en el municipio en el que actúa. Al mismo tiempo, con cada nueva experiencia, el ICOS perfecciona su estructura metodológica para ser utilizada en laboratorios similares aplicados en otros municipios (con adaptaciones a las especificidades locales) y para diferentes áreas políticas, tales como educación y planeación urbana.

¹ N. del E.: El término inglés benchmark proviene de las palabras bench (banquillo, mesa) y mark (marca, señal). En la acepción original del inglés la palabra compuesta sin embargo podría traducirse como medida de calidad. El uso del término provendría de la Inglaterra del siglo XIX, cuando los agrimensores hacían un corte o marca en una piedra o en un muro para medir la altura o nivel de una extensión de tierra. El corte servía para asegurar un soporte llamado bench, sobre el cual luego se apoyaba el instrumento de medición, en consecuencia, todas las mediciones posteriores estaban hechas por la posición y altura de dicha marca. Definición tomada de Wikipedia, la enciclopedia libre: <http://es.wikipedia.org/wiki/Benchmark>, el 30 de junio de 2010.

Los laboratorios en práctica: el caso del municipio Luís Eduardo Magalhães

Luís Eduardo Magalhães: contexto del municipio

En el año 2009 un laboratorio de políticas de seguridad y ciudadanía fue aplicado en el municipio de Luís Eduardo Magalhães (LEM), en asociación con el Ayuntamiento y la Embajada de Suiza en Brasil. En este parte del artículo se presentará el proceso de aplicación de los laboratorios de políticas de seguridad pública y ciudadanía en ese municipio del oeste de la bahía. El desarrollo de dos laboratorios resultó en un plan de acción estratégica en seguridad pública para Luís Eduardo Magalhães. Como se presentará adelante, la elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil, las autoridades y las demás partes interesadas. *La ciudad de Luís Eduardo Magalhães*

Localizada al oeste de la bahía, LEM es una ciudad recientemente formada, siendo que se emancipó en 1998. La economía del municipio está basada en el agronegocio, especialmente en el cultivo y producción de soya, algodón y café. El sector industrial de la ciudad comienza a proteger las necesidades del agronegocio con producción local. El suceso del agronegocio fue el responsable de la creación de un círculo económico favorable, haciendo de Luís Eduardo Magalhães una ciudad próspera.

La población de LEM crece a un ritmo acelerado; entre 2004 y 2008, la población pasó de 20.169 a 48.977 habitantes, y se estima que habrá alcanzado los 60.000 habitantes en el 2009. Además de eso, el producto interno bruto de la ciudad se duplicó entre 2001 y 2004, siendo el valor de R\$ 51.000 por habitante, mucho más alto que el promedio brasileiro de R\$ 9.729 por habitante.

Los factores económicos sugieren que LEM debería ser una ciudad sin problemas sociales graves, dada su relativa prosperidad. Sin embargo, la ciudad se desarrolló de manera muy específica y éste no fue acompañado por suficiente institucionalización o la adecuación de las políticas sociales.

La ciudad de LEM está socialmente polarizada entre inmigrantes del sur de Brasil, que vinieron a la ciudad para ocupar puestos de trabajo de mejor cualificación, o como empresarios e inmigrantes provenientes del resto de la bahía y de otros estados próximos, atraídos por la oportunidad de un salario mínimo. Todavía hay un bajo nivel de cohesión social en la ciudad, ya que muy pocas personas conocen a sus vecinos personalmente, por haber muchas personas nuevas que llegan cada día. Esto es atribuido al reciente crecimiento de la ciudad, y por causa de la naturaleza pendular de la población, muchas personas están trabajando allí temporalmente, en lugar de convertirse en habitantes permanentes.

La falta de cohesión social también es la causante del sentimiento de inseguridad en la ciudad. Como son desconocidos, los habitantes antiguos no confían en sus vecinos. La falta de lazos sociales con otros habitantes hace que los mecanismos informales de control social no funcionen.

La situación que se describe a continuación da constancia del estado inicial de un conjunto de síntomas y causas de los círculos viciosos responsables de las disfunciones sociales elementales y la falta de seguridad, tanto en su componente real de inseguridad, como en lo que se refiere al sentimiento de inseguridad presente en la población. Por su parte, las actividades del laboratorio se iniciaron aún en el inicio de la formación de los referidos ciclos, lo que aumenta considerablemente la posibilidad de que el municipio y sus habitantes tomen medidas de bajo costo y tengan éxito en la interrupción del proceso diagnosticado.

El problema social puede ser percibido por el aumento en la tasa municipal de criminalidad, especialmente referida a robos y asaltos a mano armada, que son más comúnmente cometidos por jóvenes. Los datos del informe entre 2008 y 2009 de la Policía Militar revelan un crecimiento en los índices de robo a centros comerciales 107,1%, robo a residencias 66,6%, homicidios dolosos 50% y casos de lesiones corporales dolosas 7,1%. En los robos a transeúntes, el perfil del infractor descrito es de sexo masculino, entre 18 y 24 años de edad (35,44%) al mismo tiempo, esta también es la edad más afectada por agresión física dolosa entre hombres, representando un 36,84% de las víctimas del sexo masculino en las ocurrencias de este tipo de crimen.

Otro informe muestra que las acciones de la Policía Militar (PM) se concentraron en abordajes, sumando un total de 2823 personas, vehículos y motos intervenidas, que resultaron en el decomiso de un arma blanca y un arma de fuego; se presentaron 16 situaciones de apoyo a la unidad de la PM, y se establecieron 364 contactos en relación con la patrulla bancaria e industrial.

La ciudad enfrenta problemas de desigualdad social, desempleo y las instituciones criminales y de seguridad pública son completamente inadecuadas frente a las crecientes tasas del crimen. Asimismo, las tasas de violencia son preocupantes: los índices municipales apuntan a que el 20% de las agresiones resultantes en lesión corporal dolosa son practicadas contra niños en el rango de edad entre 0 y 11 años, y adolescentes entre 12 y 17 años. Anotada como muy recurrente, la violencia doméstica encuentra obstáculos para lograr el auxilio de sus víctimas. La ciudad de Luís Eduardo no tiene una delegación especializada para mujeres, de modo que la mayoría desconoce lo establecido por la Ley Maria de la Penha.

El mayor desafío está relacionado con los problemas estructurales de migración y desempleo. La prosperidad de la ciudad incentivó la migración en busca de trabajo. Sin embargo, la economía que recae sobre el agronegocio utiliza máquinas para la producción, prescindiendo de la amplia necesidad de mano de obra. Los migrantes son generalmente jóvenes y sin cualificaciones, lo que hace aún más difícil conseguir un empleo en Luís Eduardo Magalhães. Por lo tanto, el espíritu emprendedor de la ciudad muchas veces termina enfrentando obstáculos por baja cualificación de sus trabajadores. Para que el muelle siga impulsando nuevos negocios y generando nuevos empleos la población tiene que estar informada acerca de su papel y debe ser capacitada para eso.

Como Luís Eduardo Magalhães se emancipó en 1998, los desafíos enfrentados en el área de seguridad pública son relativamente recientes y la ciudad no está preparada para las actuales dificultades. La ciudad necesita un plan estratégico en seguridad pública y el ICOS ofrece ayuda en la elaboración de este plan, en conjunto con el gobierno local.

Diagnóstico del municipio

Visión general sobre las instituciones de seguridad pública

Usando diferentes métodos de recolección de datos el equipo del ICOS identificó el escenario a partir del cual trabajaría con los laboratorios. Entre sus particularidades se observa la relación entre la presencia de la policía y el apoyo del Ayuntamiento. En Brasil, las instituciones policiales son responsabilidad del Gobierno estatal. Como LEM es un pequeño municipio con una población poco numerosa, el Ayuntamiento hizo un acuerdo con la Policía, financiándola para que se mantenga presente en el municipio.

Aun así, la Policía Militar de LEM sufre por la escasez de recursos. El número de carros de la policía es insuficiente para patrullar la ciudad. El tipo de carro usado (Gol/Volkswagen) no es el adecuado para el terreno de la ciudad, teniendo en cuenta que apenas el 10% de sus calles son asfaltadas. La Policía Militar también enfrenta dificultades porque pocos de sus agentes viven en la ciudad — la mayoría vive en Barreiras, la ciudad vecina, a 150 km—, de modo que los policías no pueden acarrear con los altos costos de su estadía en LEM. La Policía civil, por su parte, tiene una infraestructura insuficiente y escasos recursos humanos. Un desafío en particular es que las celdas de custodia de las estaciones han sido usadas como una forma rudimentaria de prisión. Oficialmente, las celdas tienen espacio para doce personas, pero actualmente son ocupadas por más de setenta. Cuando llevan presos a menores de 18 años, éstos son encerrados en los baños de las estaciones de policía para no dejarlos confinados con los adultos. Ese número elevado de presos en las estaciones de policía tiene un efecto negativo en el trabajo de la Policía civil, pues los agentes gastan mucho tiempo controlando a las personas encarceladas, en lugar de estar trabajando en las investigaciones policiales.

Debido al alto nivel de asaltos a bancos en el este de la bahía en el 2003, se estableció en la región una unidad de operaciones especiales, la CIPE, bien armada y bien equipada. De esta forma, la CIPE considera como su responsabilidad ayudar en la situación de seguridad pública de LEM, ya que su cuartel general está ubicado allí.

Finalmente, está la guardia municipal, cuya capacidad es aún más limitada. Sus miembros no han recibido ningún entrenamiento desde que fueron establecidos en 2008. Sin embargo, con el debido entrenamiento, la guardia puede volverse parte del programa de prevención del crimen.

Panorama de la criminalidad

La criminalidad en LEM parece ser muy superior a la estimada en nuestra hipótesis inicial. Lo que es particularmente notorio es el sentimiento general de inseguridad de los ciudadanos de LEM, y su falta de confianza en las instituciones de seguridad pública de la ciudad. Los grupos focales de jóvenes de tres escuelas de la ciudad afirmaron, unánimemente, que se sienten muy inseguros al andar por las calles de la ciudad cuando ha oscurecido, por miedo a ser asaltados. Hay un gran número de asaltos a mano armada que ocurren en lugares y a individuos que recorren la ciudad. La policía no tiene datos precisos sobre las cifras de crímenes —los informes presentados antes son apenas indicadores, dado que la población solo presenta denuncias esporádicamente.

En LEM hay un gran número de bares y burdeles, muchos camioneros paran en la ciudad, y los trabajadores de las haciendas gastan sus salarios en la ciudad los fines de semana. Los bares, pocas veces regulados, son también lugares de consumo de drogas, especialmente crack. Es común la ocurrencia de asesinatos que resultan de riñas en los bares, la presencia de esos sitios irregulares contribuye al malestar social de la ciudad.

El barrio Santa Cruz tiene la mayor concentración de bares de la ciudad. En su gran mayoría éstos han sido creados informalmente, sin el aval o el pago de impuestos que los demás comerciantes están obligados a pagar. Los bares son responsables en gran medida de los problemas, es allí donde inicia la confusión, las riñas, las disputas, las lesiones corporales, el consumo de drogas, la prostitución y la muerte. Todos estos crímenes fueron mencionados por habitantes que identifican los bares como gran parte del problema. El alcohol es usado como un anestésico para los problemas del día a día, siendo muy frecuente el uso de la bebida y la violencia como consecuencia del abuso del alcohol. En una encuesta hecha por el ICOS durante el laboratorio, el 62,46% de los encuestados afirma que los bares contribuyen a la sensación de inseguridad en la ciudad.

El sistema judicial

El sistema judicial en LEM es inadecuado. Hay una acumulación de 3000 casos civiles y penales y el juez va a la ciudad apenas dos días a la semana. El promotor y el defensor públicos no están en LEM, sino en la ciudad de Barreiras, a 160 km. La prisión más próxima, tanto para adultos como para menores de 18 años, está a 1000 km de la ciudad en el litoral de la bahía.

Por esta razón, los procesos criminales son juzgados muy lentamente en la ciudad. Además de eso, por la incapacidad institucional, muy pocos crímenes investigados en LEM resultan en condenas. Eso perjudica la legitimidad del sistema judicial a los ojos de los ciudadanos, pues ellos perciben que los criminales no son adecuadamente procesados por el sistema. Esa debilidad de la estructura está exacerbada por causa del alto porcentaje de asaltos y robos cometidos por menores de 18 años. LEM no tiene un proceso institucional en capacidad de castigar a esos criminales. Así, se observa otro círculo vicioso: la debilidad del sistema judicial actúa como un incentivo para que los criminales cometan delitos, teniendo también efecto sobre los ciudadanos, que presentan menos denuncias de las que deberían por falta de confianza en la implementación de la justicia.

La presencia de un distrito judicial será un marco para la ciudad. El juez tratará, entre otras cosas, la necesidad de saber y comprender por dónde pasan los derechos y los deberes de cada uno. Proyectos como el Balcón de la Ciudadanía merecen el total incentivo tanto de órganos públicos como de la población, ya que transforma a sus habitantes en ciudadanos con documentos y con conciencia de sus derechos y sus deberes.

Desafíos de la vida en comunidad en LEM

En contacto con las asociaciones de habitantes, se identificó la poca participación de la mayoría de los habitantes en las instituciones presentes en cada barrio del municipio. La falta de compromiso en hacer parte de alguna asociación demuestra la existencia de lazos débiles con la ciudad y una falta de tradición de la vida comunitaria.

La división de los lotes en lotes más pequeños con un gran número de personas habitando en un mismo espacio sin registro alguno, trajo la no identificación de los habitantes de LEM. Ellos afirman que no es común conocerse con los vecinos en una ciudad con un poco más de 50.000 habitantes. En una encuesta aplicada, posteriormente se constató que el 59,93% de los encuestados afirman no tener un sentimiento de comunidad en el municipio.

Además de la débil estructura vecinal, también las dinámicas del municipio parecen afectar a las familias. La ausencia de una fuerte estructura familiar fue citada varias veces como punto de partida para la violencia y la criminalidad. Las familias que terminan usando la violencia en casa como forma de educar, la no convivencia con los padres y el sentimiento de no hacer parte de un todo, son características comunes de los jóvenes que ingresan en el crimen.

Drogas como punto de partida de crímenes

La ciudad tiene opciones limitadas para realizar actividades en el tiempo de ocio y las plazas de la ciudad son subutilizadas. Esa falta de actividades de ocio, contribuye al alcoholismo y al consumo abusivo de drogas —en particular el crack—. En diálogos con adolescentes de la región, se identificó su percepción unánime de la inexistencia de actividades de ocio en LEM. Además de eso, la ciudad hoy en día tiene un alto índice de jóvenes desempleados y sin cualificación. Esa dinámica de desempleo asociada a la inmigración se agrava por la presencia del uso abusivo de crack, en gran medida por la población joven sin ocupación que estaba apartada del consumo de drogas.

La pobreza, la falta de cualificación y el desempleo fueron identificados como creadores de un ambiente favorable para el abuso de drogas, esto, sumado a la insatisfacción de los jóvenes y su inconformidad con el sistema desigual del cual hacen parte. El consumo de drogas en la ciudad ya es bastante preocupante, principalmente por la disponibilidad y la letalidad de drogas como el crack.

Así como la falta de empleo lleva a los jóvenes a las drogas, se identificó la ausencia de proyectos para atraer y ocupar a los menores de los barrios y a los desempleados como uno de los principales factores que llevan a los niños a estar en las calles cometiendo delitos. La necesidad de la construcción de una casa de paso para los menores no parece ser un sueño distante. La sociedad civil organizada, junto con miembros ejecutivos, se están organizando para que la ciudad de LEM tenga una casa para acoger a los menores infractores.

Uno de los mayores reclamos de los habitantes de Santa Cruz, así como de otros barrios, es la falta de oportunidades de recreación para todos. La creación de parques polideportivos, la apertura de escuelas los fines de semana, el club municipal y las plazas con canchas para la práctica de deportes están entre las soluciones más recurrentes.

No existe seguridad pública para algunos ciudadanos si no hay para todos

Durante nuestra encuesta se hizo evidente que son grandes los desafíos encontrados en la ciudad, pero que con una fuerte unión y planeación es posible cambiar, revirtiendo ese cuadro.

Sabemos que dentro de las acciones que el Ayuntamiento deberá adelantar están las de saneamiento básico, iluminación pública, mejoría del transporte colectivo, mejoría de la atención en puestos de salud y acompañamiento más cercano a las necesidades de la población.

Pensamos entonces, en lo que la propia población podrá realizar para mejorar su calidad de vida. Poder andar en las calles sin miedo de ser asaltados, dejar su casa sin peligro de volver y no encontrar su televisor o su equipo de sonido, estacionar su bicicleta y encontrarla sana y salva, no ser agredido o violentado, tener calles bonitas y limpias; la seguridad no es un problema de las autoridades y del sistema judicial. Necesitamos entender que este es un problema de todos nosotros y que con esfuerzo y acciones planeadas, la ciudad puede ser un lugar mucho mejor para las familias.

Apoyo de los laboratorios para la busca de soluciones en LEM

A partir del levantamiento de datos el equipo ICOS se orientó para discutir con diferentes ciudadanos y representantes de instituciones del Gobierno, de asociaciones de habitantes, entre otras partes relevantes e interesadas en la cuestión de la seguridad pública en LEM. Teniendo en cuenta las principales causas y síntomas de la criminalidad y de la falta de seguridad identificados por la población y representantes del municipio, buscó envolverlos en tres campos principales, y ofrecer un ambiente abierto para la discusión sobre posibles soluciones.

Uno de los campos incluía las acciones relacionadas con la estructura urbana y la planeación, considerando que las intervenciones urbanas fueran identificadas como de gran impacto en el problema de la seguridad pública de LEM. En ese campo, fueron incluidas medidas para la mejora estructural del espacio público, además de las acciones de regulación del espacio privado —desde una mejor regulación de la vivienda y el alquiler en la región, hasta la fiscalización de bares no formalizados y la prostitución.

Otro campo de debate fue el de las acciones que desmotivaran la conducta criminal. Partiendo de la premisa de que el comportamiento criminal es inhibido por el miedo a ser visto cometiendo un crimen o por la certeza del castigo, el ICOS estimuló a los ciudadanos, agentes de instituciones policíacas y representantes del gobierno municipal para discutir acciones de vigilancia y de castigo, incluyendo lo que debería hacerse para promover la mejora de la acción de la policía y los jueces en la prevención del crimen.

El tercer campo a ser debatido fue el de las acciones relacionadas con las alternativas sociales que se reflejaban en las causas del crimen. Los participantes de las reuniones identificaron los motivos relacionados con el crimen y el sentimiento de inseguridad de la ciudad, primero identificando a los autores del crimen y sus motivaciones, que a su vez fueron clasificadas en áreas temáticas y con sus respectivas soluciones viables. Se discutieron, por tanto, medidas en el área de educación para perfeccionar la transmisión de valores a jóvenes infractores y a aumentar su sentimiento de pertenencia a la ciudad; acciones de tipo económico, para la reducción de la desigualdad social y la oferta de nuevas oportunidades económicas, además de acciones relacionadas con la falta de alternativas, el tráfico y el vicio de las drogas.

Durante las reuniones organizadas, como fue explicado en la metodología, el ICOS actuó como un agente catalizador del debate. Los eventos sirvieron al importante propósito de aproximar a los ciudadanos a sus representantes, como también a los agentes de policía del municipio. Las discusiones promovidas motivaron un gran compromiso de la sociedad de la región, una vez que los participantes, al tener conocimiento de tantas otras perspectivas, conocieran mejor los desafíos que afectaban a su municipio y comprendieran lo que podían hacer individualmente para solucionar esos desafíos identificados.

Al final de las reuniones, la comunidad, las autoridades y los representantes, estaban comprometidos con las acciones sugeridas. Con el equipo del ICOS como facilitador del proceso, los laboratorios resultaron en el desarrollo de un plan de acción inmediata, que buscará soluciones a corto plazo, con los recursos con los cuales contaba el municipio en el momento.

Ese plan de acción inmediata incluyó medidas para controlar la circulación de menores no acompañados de responsables después de determinada hora, asociadas a una fiscalización más activa de bares irregulares identificados como focos de criminalidad de jóvenes de la región. En el plan quedó definido que las asociaciones

de habitantes buscarían organizar programas de vigilancia comunitaria en sus barrios, sugerión inédita para todos los del municipio. Hay además acciones de combate a las drogas, inclusión de usuarios de la droga en la sociedad, además de medidas para la creación de un centro de rehabilitación del joven Infractor. En el momento, los ciudadanos y las autoridades se encuentran movilizándose, buscando implantar las acciones contenidas en el plan de acción inmediata en LEM.

La etapa final de los laboratorios produjo además otro resultado. El conocimiento producido en los últimos debates fue combinado con las informaciones reunidas en las fases anteriores del laboratorio, fundamentando el diseño de un plan municipal de acción de seguridad y ciudadanía a medio y largo plazo. Ese plan fue presentado al Ayuntamiento, que busca los recursos necesarios para la aplicación de las acciones relacionadas. Terminadas las reuniones de los laboratorios, el ICOS se mantuvo acompañado del municipio y sus acciones para el cumplimiento de lo que fue definido en el plan de acción. Más allá de eso, el equipo se encuentra a disposición para aclarar todas las dudas que la prefectura o los demás participantes tengan al respecto del trabajo realizado.

De esa forma, los laboratorios permitieron al municipio identificar los síntomas y causas de sus funciones sociales y su inseguridad, de manera que puedan llegar a un consenso del cual surgen las acciones prioritarias que permiten la mejora de la situación en Luís Eduardo Magalhães. Ese consenso fue logrado con la participación popular y la aproximación de los ciudadanos como de sus representantes oficiales, lo que permite que cooperen de manera consiente en la aplicación de lo que fue definido en el transcurso de los laboratorios. Así, la metodología de los laboratorios ofrece una nueva forma de pensar en la seguridad pública. Ella se asocia al desarrollo del municipio, y destaca la importancia de sus habitantes para enfrentar los desafíos constantes en la región. Finalmente, el método ICOS de implantación de laboratorios promueve la ciudadanía, la democracia y la transformación social como valores indispensables para la promoción de la seguridad pública de manera concreta y sustentable.

LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN

Un modelo en gestión pública

Diego Corrales Jiménez
Consultor en Gestión y Políticas Públicas, ex asesor de la Alcaldía de Medellín

Introducción

Medellín se encuentra ubicada en el noroccidente de Colombia, capital del departamento de Antioquia, que con cerca de 2.350.000 habitantes, es la segunda ciudad en importancia del país y el municipio núcleo de los diez que componen el área metropolitana del Valle de Aburrá.

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, la presencia en Medellín de milicias guerrilleras, bandas delincuenciales, combos y pandillas juveniles, grupos paramilitares y estructuras del narcotráfico convirtieron a la ciudad en un escenario para la violencia, la guerra y la muerte.

En solo un año (1991), Medellín registró una tasa de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes (6500 homicidios), que la llevó a ser catalogada como la ciudad más violenta del mundo. Tendencia que solo desde finales del 2003 empezó a decrecer.

Estos fenómenos violentos, sumados a desigualdades e inequidades sociales profundas, históricas y transmitidas generacionalmente, hicieron de Medellín una ciudad sin futuro y sin esperanza. Los trabajos y las luchas dadas por diferentes ONG, la Iglesia, empresarios, organizaciones comunitarias, culturales y deportivas, entre otras, en pro de lograr una ciudad más justa, pacífica y equitativa, a pesar de los esfuerzos, no daban sus frutos.

Sin embargo, la concurrencia de diversos factores policivos, políticos y sociales entre los años 2002 y 2004, empezó a marcar un punto de quiebre en la ciudad, que hoy la sitúa en el contexto nacional e internacional como un modelo para la seguridad, la convivencia y la gestión pública.

Esta forma de gobernar lo público, llamado el Modelo Medellín, se empezó a concebir principalmente en las dos últimas administraciones municipales. El concepto eje del modelo, se resume en la disminución de la violencia, y a través de la educación generamos oportunidades para quienes más las necesitan, llevando el desarrollo a espacios recuperados con intervenciones sociales integrales.

Así pues, hoy el modelo de ciudad desde la gestión pública se desarrolla desde seis áreas temáticas:

1. Medellín, la más educada.
2. Urbanismo social, espacio público y vivienda.
3. Inclusión y equidad.
4. Arte y cultura ciudadana.
5. Seguridad ciudadana y convivencia.
6. Cultura del emprendimiento.

Y cuatro mecanismos de gestión:

1. Planeación, monitoreo y evaluación.
2. Finanzas y transparencia.
3. Participación política y social.
4. Comunicación pública e internacionalización.

Seguridad ciudadana

Toda gestión de Gobierno que busque mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades debe necesariamente enfrentar el tema de la inseguridad y el irrespeto a las normas de convivencia. El ciudadano requiere que existan acciones concretas que le permitan enfrentar su vida diaria con tranquilidad, sin temor de ser víctima de un delito, un acto violento o del irrespeto de otros ciudadanos o de las autoridades. Por lo tanto, la seguridad y la convivencia ciudadana se deben entender como la condición de libertad en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas y gozar de adecuadas condiciones de bienestar y tranquilidad en todo sentido.

En los años ochenta y noventa, Medellín se convierte en una ciudad para el miedo, el terror, la delincuencia y la criminalidad.

La intervención de diversas políticas y estrategias, ha permitido que la realidad sea distinta, y si bien aún persisten amenazas provenientes del narcotráfico, de estructuras delincuenciales organizadas y de la latente intención de grupos subversivos de reasentarse en la ciudad, los logros obtenidos durante los últimos años han sido evidentes.

En este punto, es importante rescatar la política de seguridad democrática impulsada por la Presidencia de la República desde el año 2002, que ha permitido no solo desmovilizar a las estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia y grupos paramilitares, sino que ha logrado desarticular y diezmar importantes y numerosos frentes guerrilleros, carteles de la droga y grupos armados ilegales, tanto en las áreas urbanas como rurales.

El objetivo primordial en Medellín giró en torno a buscar las estrategias y acciones que fueran necesarias para romper el ciclo de transmisión de la violencia, a partir de intervenciones integrales con autoridades del Estado, desmovilizados, víctimas del conflicto y personas en riesgo de ingresar al círculo de la violencia. La aplicación de las políticas buscaba lograr cuatro objetivos básicos:

- Mejorar la percepción y sensación de seguridad en los ciudadanos.
- Diseñar y ejecutar programas para disuadir la ocurrencia de hechos delictivos, indisciplinas sociales y contravenciones.
- Generar proyectos de prevención de la violencia.
- Contrarrestar con la fuerza legítima del Estado hechos violentos, criminales y delictivos.

Es decir, alrededor de la percepción/sensación, la disuasión, la prevención y la coerción se establecieron políticas, planes y programas que permitieron mejorar la seguridad de la ciudad.

En Colombia, a raíz del conflicto armado, las fuerzas de seguridad del Estado han tenido que combinar sus obligaciones constitucionales y sus funciones operativas en diversos escenarios y territorios. Así pues, la Policía Nacional cuya función principal como cuerpo civil es garantizar la seguridad urbana, se ha tenido que especializar en temas de seguridad nacional como la lucha contra la guerrilla y contra las estructuras del narcotráfico, y el Ejército, cuya misión es la defensa y seguridad nacional, se ha vuelto experto en temas de seguridad urbana.

En el país, existe una única Policía Nacional dividida por secciones, ya sea por departamento, ciudad u objetivo. En el caso de los municipios, el Alcalde es jefe de policía y hay un comandante como jefe de la Policía. Este esquema de trabajo, marca una gran diferencia con respecto a muchas ciudades latinoamericanas, las cuales tienen policías nacionales, federales, municipales, entre otros, lo que ocasiona que sus políticas, estrategias y jefaturas sean distintas, desarticuladas y poco efectivas en muchos casos. Toda esta desarticulación, en detrimento de la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos.

Para buscar mejorar la seguridad en la ciudad, fue necesario establecer varios marcos de acción: El primero, era reconocer que la seguridad no es un asunto político, ni de izquierda ni de derecha, sino de búsqueda de soluciones para lograr la tranquilidad ciudadana.

El segundo, partía de establecer que la seguridad era un condicionante fundamental para desarrollar todos los demás programas de la gestión pública. Es decir, un territorio intervenido con obras sociales pero con violencia, corre el riesgo de que la inversión se pierda o, en el mejor de los casos, sea de poco impacto.

El tercero, definía claramente que la seguridad no era un asunto exclusivo ni de la Policía ni de las Fuerzas Armadas, sino un tema que también involucra a las autoridades civiles. Esto es, el diseño, planeación y ejecución de políticas tenía que ser el resultado de unas acciones coordinadas y articuladas.

Urbanismo social

A raíz de la violencia, en la ciudad se fueron construyendo rejas, fronteras y barreras, tanto imaginarias como físicas que fragmentaron nuestro modo de vivir. Guetos, fragmentos y divisiones que contribuyeron al crecimiento de las desigualdades sociales y a la consolidación de los fenómenos de violencia.

A esto le sumamos, que la ciudad creció sin adecuados niveles de planeación y ordenamiento territorial, que el desarrollo tanto público como privado privilegió a unos pocos sectores de la ciudad y que las intervenciones tanto físicas como urbanas que se realizaban, obedecían a concepciones particulares que solo favorecían a una minoría de población.

Dentro de este escenario, el urbanismo social nace como la posibilidad de que el espacio público se convierta en un escenario maravilloso que posibilita el encuentro entre los ciudadanos, que permite reconocer la ciudad y la diversidad y multiculturalidad que en ella se vive. El urbanismo social aparece como el instrumento ideal de inclusión social para aquellos sectores que habían sido marginados; como una herramienta para “coser”, conectar, integrar y articular a la ciudad. Una de ciudad de todos y para todos.

Desde esta perspectiva, donde se realza el papel de la arquitectura como elemento fundamental en la transformación de la ciudad desde una decisión política y como motor de progreso para sus habitantes, la concepción del urbanismo social parte de diseñar, planear, edificar y brindar espacios, obras y construcciones con la mejor calidad, el mejor diseño y la mejor infraestructura en aquellos sectores que por sus menores índices de calidad de vida, lo requieren. Esto representa una clara apuesta política de apropiación de lo público, con una iniciativa estatal: construimos lo mejor para los más vulnerables.

De igual manera, es importante rescatar que toda intervención en lo físico parte de tener una claridad conceptual que responda a preguntas claras: ¿Qué quiero impactar? ¿Cómo voy a mejorar la calidad de vida? ¿Qué tipo de intervención es la que se necesita? ¿Cómo está integrada esta obra a una lógica de desarrollo? Es decir, el urbanismo social se caracteriza por responder a un concepto, a una idea, a un objetivo, que está conectado a un modelo. No es hacer el puente, el colegio o el parque solo por hacerlos. No. Se trata de intervenir integralmente y, reitero, con obras de magnífica calidad, que permitan a comunidades que antes estaban excluidas, sentirse orgullosas y con un sentido de pertenencia por su territorio. Este es otro de los grandes logros: fuera de cambiar entornos físicos, cambia estructuras mentales, aumenta la estima, fomenta la apropiación, construye lazos comunitarios, propicia condiciones de seguridad.

Medellín se encuentra ubicado en el noroccidente de Colombia, Capital del Departamento de Antioquia y con cerca de 2.350.000 habitantes, es la segunda ciudad en importancia del país y el municipio núcleo de los 10 que componen el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Su territorio se extiende a 380,64 km², de los cuales 270 km² son rurales y 110 km² urbanos, concentrándose la mayoría de población en el área urbana. Administrativamente, se divide en siete zonas, que a su vez están compuestas por dieciséis comunas y cinco corregimientos, que terminan aglutinando los cerca de 250 barrios y las veredas que hacen parte de la ciudad.

En términos económicos, la ciudad representa más del 8% del PIB nacional y en conjunto con el Valle de Aburrá aportan cerca del 11%. Tiene un PIB per cápita (con PPA) de USD 3794 superior a las demás ciudades principales de Colombia y su densidad empresarial es de 25 empresas por cada 1000 habitantes, que es la segunda más alta de Colombia.

La industria representa el 43,6% del producto interno bruto del Valle de Aburrá, los servicios el 39,7% y el comercio el 7%. Los sectores industriales con mayor participación en el valor agregado generado en el área metropolitana son las textiles, con el 20%; sustancias y productos químicos con el 14,5%; alimentos, con el 10%, y bebidas con el 11%. El 10% restante comprende sectores como el metalmecánico, eléctrico y electrónico, entre otros.

De las 602.168 unidades de vivienda que hay, el 94% (564.039) son urbanas. El 77% (467.056) se encuentran en estratos 1, 2 y 3 donde reside el 85,14%, el 18,6%, en 4 y 5, y el 3,8% en 6,5.

Medellín no es solo el centro de una importante región, sino también un punto de paso, conexión y articulación en las relaciones que se establecen entre el norte, centro y sur del país. Y así, como geoestratégicamente ha sido importante para el desarrollo y el progreso, también esta posición ha sido aprovechada por los grupos armados ilegales para desplegar toda su maquinaria e infraestructura delictiva y criminal.



ESTRATEGIAS DE MEDICIÓN EN CULTURA CIUDADANA

EXPERIENCIAS CUANTITATIVAS DE MEDICIÓN EN CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ: DE LA DONACIÓN DE SANGRE A LA PEDAGOGÍA CIUDADANA

Hernando Rojas, Ph. D.
Profesor del Departamento de Comunicación Científica, Universidad de Wisconsin (Madison)*
Life Sciences Communication

Introducción

Todo sistema de salud requiere una oferta de sangre continua, estable y segura. En algunos países se ha estimado que uno de cada diez pacientes que ingresan a un centro sanitario necesitará una transfusión de sangre. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calculado que el 60% de la oferta de sangre existente en el mundo está disponible para el 18% de la población mundial. Esta cifra de disponibilidad esconde una segunda disparidad que tiene que ver con la seguridad sanguínea: en el 70% de los países los análisis de la sangre donada son deficientes para detectar infecciones como el sida o la hepatitis B y C¹.

La OMS ha identificado como fundamentales cuatro aspectos que determinan la prestación adecuada de servicios de transfusión sanguínea: 1) organizaciones coordinadas regionalmente que cuenten con sistemas de calidad en todas sus áreas; 2) captación de donantes de sangre voluntarios no remunerados, provenientes de poblaciones de bajo riesgo; 3) tamizaje de sangre, para agentes infecciosos transmisibles por la transfusión; 4) usos clínicos apropiados de la sangre².

*Este trabajo contó con el apoyo y los aportes de Álvaro Suárez, M.A. Consultor Cultura Ciudadana, Productos Urbanos Ltda. (Bogotá); Eulàlia Puig Abril, candidata Ph. D. Departamento de Comunicación Científica, Universidad de Wisconsin (Madison); Bernardo Camacho, M. D. Director del Hemocentro Distrital (Bogotá); Sonia Rebollo, M.A. Directora de la Red Distrital de Banco de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea (Bogotá).

¹ Bagozzi, D. (2005). *Blood safety and donation: A global view* No. 279 (Fact Sheet). Geneva, WHO.

² OMS. La base de datos global de la OMS para la seguridad sanguínea. Resumen 1998-1999.

En el caso colombiano se han logrado importantes avances en estos objetivos, particularmente en seguridad y coordinación, pero no se ha logrado el tránsito hacia un sistema de donación 100% voluntario, no se han logrado índices altos en la habitualidad del donante (que redundaría en mejoras en la seguridad transfusional) ni se han logrado los niveles de donación requeridos por el sistema de salud.

De acuerdo con estimativos oficiales el 65% de la sangre colectada en Colombia proviene de donación voluntaria³, y en el caso bogotano se estima que el 80% de la sangre recolectada es donada en forma voluntaria. Sin embargo, en Bogotá tan solo el 10% corresponde a donación habitual, lo cual es significativo, pues la población de más bajo riesgo es la de donantes cuya seguridad ha sido establecida en el pasado⁴.

Por otra parte, la OMS recomienda que la disponibilidad de sangre para una población sea de 40 a 45 unidades por cada 1000 habitantes. En Colombia el promedio nacional para el año 2004 fue tan solo de 11 unidades, y para Bogotá en el 2008 fue de 26 —muy por debajo de la media recomendada⁵.

Los países y regiones más exitosos en promover la donación de sangre han gravitado hacia la donación voluntaria, tanto para asegurar la cantidad como para reducir los riesgos y costos del proceso de colecta. En zonas donde la donación altruista no ha sido suficientemente incentivada se sigue haciendo uso de la colecta por reposición o compra, a pesar de la evidencia que existe sobre la menor calidad comparativa de la sangre que es obtenida a través de estos medios⁶.

En este marco, el Hemocentro Distrital, a través de la Red Distrital de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea, se encuentra desarrollando un proyecto para la promoción de la donación voluntaria y habitual de sangre, que busca construir mecanismos de comunicación que impliquen el fortalecimiento de una práctica de la donación voluntaria y habitual de sangre de forma tal que se aumente el número de unidades disponibles a 30 por cada 1000 habitantes, se llegue a un 100% de donación voluntaria y se aumente el porcentaje de donantes habituales.

Cultura ciudadana y donación

Varios estudios internacionales sobre la donación de sangre han buscado proporcionar perfiles demográficos de los donantes, establecer predisposiciones personales asociadas con la donación, o comprender cómo los sistemas administrativos de la recolección afectan la donación. Estos estudios, que serán reseñados más adelante, aportan elementos para comprender el fenómeno de la donación, pero carecen de una comprensión sobre la importancia de lo cultural como marco de referencia para el comportamiento individual y colectivo.

3 Ministerio Protección Social, Política Nacional de Sangre. 2007.

4 Instituto Nacional de Salud, Coordinación Nacional de Bancos de Sangre, Información Red Bancos de Sangre.

5 Camacho Rodríguez, B. (2004). Discurso inaugural. III Congreso Colombiano, II Simposio Andino y III Congreso del Grupo Cooperativo Iberoamericano de Medicina Transfusional, celebrado en Bogotá del 1° al 4 de julio, 2004. Para los datos de Bogotá ver Hemocentro Distrital y con el apoyo de la Red Distrital Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea.

6 Healy, K. (1999). The emergence of HIV in the U.S. blood supply: Organizations, obligations, and the management of uncertainty. *Theory and Society*, 28, 529-58.

Oswalt, R. M. (1977). A review of blood donor motivation and recruitment. *Transfusion*, 17(2), 123-135.

Vallejo, C. A.; Quiceno, L. M.; Ospina, S.; Fajardo, E. y Valencia, G. (2004). Prevalencia de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana, virus de la hepatitis B, virus de la hepatitis C, *Treponema pallidum* y *Trypanosoma cruzi* y las variables epidemiológicas asociadas en donantes de sangre. *Medicina Transfusional*, 4(3-4), 14-23.

En este estudio, en cambio, abordamos la donación voluntaria y habitual como un problema de comportamiento individual, pero enmarcado en un marco cultural, el cual debe ser tenido en cuenta al momento de desarrollar programas que incentiven la donación de sangre, así como otras prácticas ciudadanas.

Entendemos la *cultura ciudadana* como un proceso de armonización de la conducta individual con metas sociales o colectivas. Esta armonización se puede dar a través de procesos de cambio del comportamiento individual, o mediante la adopción colectiva de lo que era una práctica individual. Los procesos de cambio en el comportamiento individual pueden intentarse con cambios legislativos o con procesos pedagógicos de socialización, mas lo que ha caracterizado las intervenciones de cultura ciudadana ha sido un énfasis comunicativo que busca construir definiciones conjuntas de las situaciones.

Para efectos de intervenir sistemáticamente un fenómeno complejo como son las prácticas culturales, creemos de utilidad desagregar ésta en tres elementos:

1. conocimientos;
2. actitudes;
3. comportamientos.

También, entendemos que las intervenciones de cultura ciudadana se pueden intentar sobre cualquiera de estos elementos, y estamos convencidos de que este énfasis no debe ser definido a priori, sino que precisamente es la observación de comportamientos, conocimientos y actitudes la que permitirá establecer la forma más eficiente de realizar una intervención en cultura ciudadana.

En el tema de la donación de sangre la ciudad cuenta con unas metas sociales establecidas por organismos técnicos (30 unidades por cada 1000 habitantes, 100% donantes voluntarios y aumento en donantes repetitivos) y un comportamiento individual que se ubica por debajo de dichas metas (26 unidades por cada 1000 habitantes, 80% donantes voluntarios y 10% donantes habituales). Este proceso de investigación parte, pues, de la necesidad de establecer si esta discrepancia entre las metas colectivas y las conductas individuales se explican en el nivel de conocimiento, de la actitud o de la práctica, de forma tal que se pueda construir un modelo causal explicativo de la donación y, a partir de éste, poder articular una serie de recomendaciones comunicativas que permitan armonizar la práctica individual con la meta social.

En Bogotá, procesos previos de intervención en cultura ciudadana⁷ han tenido una serie de limitaciones entre las que se destacan: 1) Falta de claridad en las metas sociales; 2) procesos de intervención previos o concomitantes con los procesos de medición; 3) falta de definiciones conceptuales explícitas sobre los procesos; 4) procesos de medición no sostenidos en el tiempo; 5) falta de una memoria institucional clara sobre los procesos adelantados. Estas limitaciones han resultado en una falta de claridad sobre el alcance real de los programas de construcción de ciudadanía y en una dificultad institucional para replicar prácticas exitosas en escenarios distintos.

7 Muñoz, J.; Arturo, J.; Bromberg, P. & Moncada, R. (2003). *Reflexiones sobre Cultura Ciudadana* en Bogotá. Bogotá, Observatorio de Cultura Urbana

En el caso de la donación voluntaria y habitual de sangre se parte de la claridad en las metas sociales, y en las definiciones conceptuales, y se aborda una lógica explícita de medición social previa a la intervención ciudadana (evitando las falencias 1, 2 y 3). Dicha medición nos permitirá entonces guiar la intervención o intervenciones propuestas. Es importante que el Hemocentro Distrital y la Red Distrital de Banco de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea mantengan un proceso de medición en el tiempo y una memoria institucional sobre los procesos adelantados (evitando así las falencias 4 y 5).

Donación habitual y voluntaria

Estudios previos sobre la donación de sangre se han centrado en: 1) proporcionar perfiles demográficos del donante; 2) establecer predisposiciones personales asociadas con la donación; 3) estudiar el impacto de las redes sociales sobre la donación; 4) ver cómo los sistemas administrativos asociados con la recolección afectan la donación; y 5) entender cómo ciertas crisis estimulan la donación.

Con relación a factores demográficos, estudios realizados en diversos contextos sugieren perfiles diferentes. Es así como mientras en el contexto norteamericano, el donante típico es hombre, con un nivel de educación y ganancias medio-altas y unos 30 años de edad⁸, en España, tiene entre 31 y 45 años de edad⁹, y en India no se encuentra una relación entre género, edad y estrato socioeconómico con donación¹⁰. En Bogotá, estudios previos sugieren una modesta relación positiva entre nivel educativo y donación, pero no encuentran relación con el estrato social, género o edad¹¹. Estos resultados sugieren que más que un perfil demográfico universal del donante, diferentes sistemas de colección, o ciertas características sociales pueden privilegiar el que ciertos grupos sean más activos en la donación.

En cuanto a las predisposiciones personales del donante, la literatura ha relacionado ciertos valores altruistas con la donación¹². Estos valores altruistas han sido considerados especialmente importantes para convertir al donante ocasional en donante habitual¹³.

8 Healy, K. (2000). Embedded altruism: Blood collection regimes and the European Union's donor population. *American Journal of Sociology*, 105(6), 1633-1657.

Piliavin, J. A. y Callero, P. L. (1991). Giving blood: The development of an altruistic identity. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

9 Manceñido Fuertes, M. (2005). *Datos estadísticos sobre la donación de sangre en España y en el mundo*. Monografía. León, Federación Española de Donantes de Sangre.

10 Namgay, S.; Ranabir, P.; Subhabrata, S.; Shrayan, P. (2009). Correlates of voluntary blood donation among people in a hill capital in India, *International Journal of Green Pharmacy*, 3, 167-174.

11 Rojas, H. & Puig-i-Abril, E. (2006). Comunicación y donación voluntaria de sangre. *Boletín del Grupo Cooperativo Iberoamericano de Medicina Transfusional*, 22, 8-20.

12 Glynn, S. A.; Kleinman, S. H.; Schreiber, G. B.; Zuck, T.; Mc Combs, S. y Bethel, J. et ál. (2002). Motivations to donate blood: Demographic comparisons. *Transfusion*, 42(2), 216-25.

Lee, L.; Piliavin, J. A. y Call, Vaughn R. A. (1999). Giving time, money and blood: Similarities and differences. *Social Psychology Quarterly*, 62(3), 276-90

13 Belda Suárez, I. M.; Fernández-Montoya, A.; Rodríguez-Fernández, A.; López-Berrío, A. y Cillero-Peñuela, M. (2004). How regular blood donors explain their behavior. *Transfusion*, 44(10), 1441-6.

Boe, G. P. y Ponder, L. D. (1981). Blood donors and non-donors: A review of the reserarch. *American Journal of Medical Technology*, 47(4), 248-53.

La importancia de las redes familiares y sociales en la donación también ha sido puesta de presente. La probabilidad de que una persona done sangre aumenta considerablemente cuando dicha persona está inmersa en una red social en donde otras personas donan sangre. Gillespie y Hillyer (2002)¹⁴, muestran cómo el 75% de los donantes tiene familiares o amigos que a su vez han donado sangre. Estas redes sociales tienen una enorme capacidad de transmitir información sobre las experiencias del donante, y pueden actuar como agentes movilizadores¹⁵, o de socialización¹⁶.

Healy (2000)¹⁷ ha llamado la atención sobre de qué manera el sistema de recolección de sangre en sí mismo también puede promover la donación entre ciertos tipos de donantes. Haciendo una comparación entre países europeos, se ve cómo en aquellos países donde la recolección es prioritariamente estatal (Francia, Inglaterra) la base de donantes es más amplia, pero la frecuencia de la donación más baja; en cambio en países donde la Cruz Roja coordina el esfuerzo (Alemania, Bélgica), la sangre depende de un número menor de donantes, pero éstos son más regulares y suelen estar involucrados en otro tipo de actividades voluntarias. Por último, factores externos como la ocurrencia de ciertos desastres naturales o tragedias sociales, también han sido asociados con la movilización ciudadana e incrementos en la donación de sangre¹⁸.

A pesar del énfasis que hacen los diferentes estudios sobre la importancia de transmitir mensajes efectivos, de seleccionar mecanismos apropiados para contactar al donante y la importancia de la comunicación interpersonal entre las personas encargadas de recolectar la sangre y el donante potencial, curiosamente, es poco lo que sabemos sobre estos temas. Este desconocimiento resulta aun más desconcertante si se tiene en cuenta que la comunicación es un elemento central en la mayoría de las campañas de donación de sangre. Múltiples estudios han planteado la necesidad de estudiar más sistemáticamente los aspectos comunicativos de la donación¹⁹, pero es poco lo que se ha adelantado en este respecto en el ámbito global.

Este trabajo pretende avanzar en dicha dirección. Para ello, se busca establecer una caracterización de donantes y no donantes de sangre, que a partir de diferencias cognitivas, de actitud y de comportamiento nos permita establecer un modelo causal explicativo de la donación voluntaria de sangre, el cual a su vez sirva para ofrecer lineamientos comunicativos para autoridades que coordinan estos esfuerzos tanto en el ámbito local como global.

14 Gillespie, T. W. y Hillyer, C. D. (2002). Blood donors and factors impacting the blood donation decision. *Transfusion Medicine Reviews*, 16(2), 115-130.

15 Boe, G. P. y Ponder, L. D. (1981). Blood donors and non-donors: A review of the reserarch. *American Journal of Medical Technology*, 47(4), 248-53.

16 Lee, L.; Piliavin, J. A. y Call, Vaughn R. A. (1999). Giving time, money and blood: Similarities and differences. *Social Psychology Quarterly*, 62(3), 276-90.

17 Healy, K. (2000). Embedded altruism: Blood collection regimes and the European Union's donor population. *American Journal of Sociology*, 105(6), 1633-1657.

18 American Red Cross. (2005). *Donating blood: The gift of life*. Recuperado el 7 de septiembre de 2005, disponible en www.redcross.org.

19 Bettinghaus, E. P. y Milkovich, M. B. (1975). Donors and nondonors: Communication and information. *Transfusion*, 15(2), 165-9.

Glynn, S. A.; Kleinman, S. H.; Schreiber, G. B.; Zuck, T.; Mc Combs, S. y Bethel, J. et ál. (2002). Motivations to donate blood: Demographic comparisons. *Transfusion*, 42(2), 216-25.

Thompson, W. W. (1993). Blood donation behavior of Hispanics in the lower Rio Grande valley. *Transfusion*, 33(4), 333-5.

Metodología

Este estudio se desarrolló en dos fases, en la primera y con participación de los miembros de la Red Distrital de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión Sanguínea bajo el liderazgo del Hemocentro Distrital, se definieron dimensiones a ser tenidas en cuenta como antecedentes de la donación de sangre. Estas dimensiones fueron luego operacionalizadas por nosotros para convertirlas en indicadores cuantificables. A partir de estos indicadores se construyó una encuesta que fue aplicada como segunda fase de esta investigación.

Los resultados que se presentan a continuación están basados en la aplicación de la encuesta, a una muestra diseñada para representar a la ciudad de Bogotá. Las personas que respondieron a la encuesta fueron seleccionadas usando un método probabilístico multietápico y sistemático, que a partir de información censal y cartográfica incluyó una serie de manzanas escogidas aleatoriamente, pero que corresponden sistemáticamente a la estratificación de la ciudad, Dentro de estas manzanas se seleccionó, también en forma aleatoria, una vivienda y una persona en cada vivienda.

De la muestra inicial de 480 viviendas y realizando hasta tres visitas por vivienda se lograron completar 401 encuestas para una tasa de respuesta del 83,5%. Los datos obtenidos son representativos de la ciudad como conjunto y el margen de error de la encuesta es del 4.9% con una confiabilidad del 95%.

Ciudad	Estrato						Total
	1	2	3	4	5	6	
Bogotá	13	85	185	75	28	13	413

Tabla 1. Distribución de la muestra por estrato social

Fuente: Elaboración propia.

Variables independientes

En términos demográficos la muestra está compuesta por un 56% de mujeres, con edad promedio de 38 años, y en términos de educación presenta una distribución normal de acuerdo con la cual el 12% de la población tiene solo educación primaria o menos, el 59% estudios de secundaria y el 29% habiendo asistido, así sea en forma parcial, a la universidad.

Además de las variables demográficas, se tuvieron en cuenta, como variables independientes, algunas de autoconcepto (altruismo, religiosidad), conciencia de la necesidad (individual: conocer a alguien que necesita una transfusión; y social: saber el estado de las reservas de sangre en la ciudad), actitudes frente a la donación (deber, altruismo, salud, miedo) y comportamiento (sociabilidad, trabajo voluntario, noticias de salud y conversación sobre donación).

Variables dependientes

Por donación voluntaria de sangre entendemos cuando las personas concurren a donar sangre, o sus componentes, de forma voluntaria, es decir, sin interés de beneficiar a una persona en particular y sin recibir pago alguno, ya sea en efectivo o en especie. Por donación habitual entendemos cuando una persona concurre a donar sangre o sus componentes al menos dos veces en el año. Con relación a comportamientos de donación

de sangre la encuesta contempló una serie de preguntas retrospectivas que indagaban por el número de veces que la persona hubiese donado sangre en su vida, así como en los últimos doce meses y si la última vez que había donado lo había hecho en forma voluntaria o por reposición; y otras prospectivas que indagaban por la probabilidad de donar en los próximos seis meses, si ocurre una tragedia y si un desconocido necesita la donación.

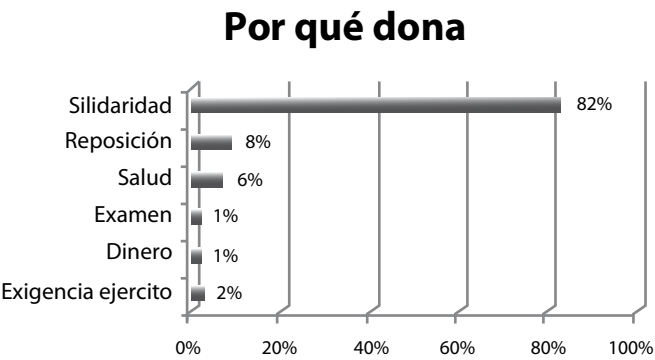


Tabla 2. Razones para donar sangre.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados descriptivos

El 58% de las personas manifestó no haber donado sangre en su vida y el 22% lo ha hecho tan solo una o dos veces en la vida. Entre las personas que manifestaron haber donado sangre alguna vez en su vida, el 72% de las personas expresa no haberlo hecho en el último año, mientras el 21% lo hizo, pero solo una vez. Tan solo un 7% de los donantes, es decir aquellos que donaron dos, tres o cuatro veces en el último año, podrían ser considerados como donantes habituales. Estas cifras confirman la baja habitualidad del donante bogotano y sugieren que la regularización del donante es tal vez el reto más grande que enfrenta el sistema de salud.

Dentro de este panorama de baja habitualidad, cabe destacar que se han alcanzado niveles importantes de voluntariedad, es así que únicamente el 32% de la población encuestada manifiesta que la última vez que donó sangre lo hizo por reposición. Vale la pena destacar que esta cifra de reposición es mayor a la reportada directamente por los bancos de sangre en Bogotá (según la cual el 20% es de reposición)²⁰. Esta discrepancia vale la pena investigarla para saber si nuestra muestra sobrerrepresenta la reposición o si la información de los bancos la subrepresenta.

En la encuesta se incluyó una pregunta abierta que indagaba las razones por las cuales las personas manifiestan donar o no donar sangre. Estas respuestas pueden ser clasificadas así:

El 82% de las personas manifiesta que lo hace por solidaridad, mientras que el 8% manifiesta haberlo hecho como exigencia de reposición, es decir que del 32% de las personas que dijo que lo hacía por reposición, la mayoría la racionaliza como un acto de solidaridad, con una persona conocida (tabla 2). Esta distinción es importante, pues sugiere que para estas personas lo que se necesita es que amplíen su círculo de la solidaridad, de la persona conocida a la persona desconocida.

20 Fuente Instituto Nacional de Salud, Coordinación Nacional de Bancos de Sangre, Información Red Bancos de Sangre.

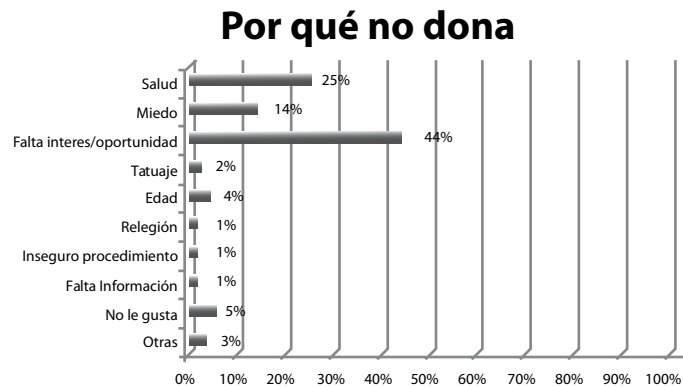


Tabla 3. Razones para no donar sangre
Fuente: Elaboración propia.

Respecto de las personas que no donan sangre un 44% manifiesta que no lo hace porque no se le ha presentado la oportunidad de hacerlo o le ha faltado interés (tabla 3). Esta población constituye el gran reto para el sistema de salud, pues los otros grandes grupos de no donantes no lo hacen por salud (25%) o por miedo (14%). Este reto, entonces, tiene dos dimensiones: una proveer/provocar las oportunidades, y, otra despertar/concientizar el interés.

Con relación a las preguntas prospectivas tenemos que frente a la catástrofe aumentan considerablemente las intenciones de donar frente a la necesidad de un desconocido o frente a la donación habitual contemplada aquí como la intención de donar en los próximos seis meses (tabla 4).

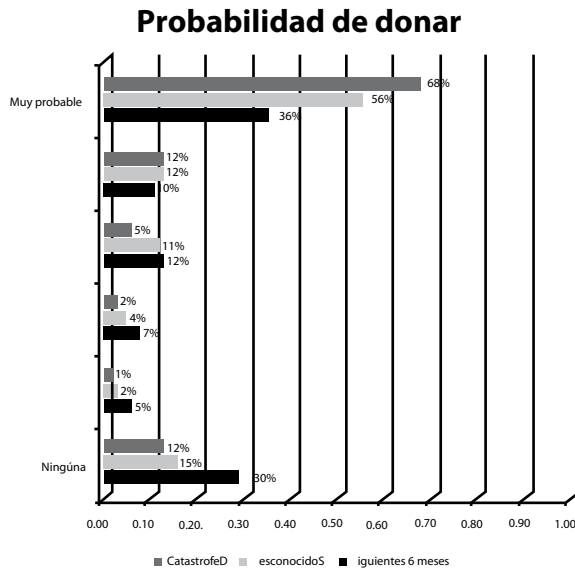


Tabla 4. Donacion prospectiva
Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados muestran que la donación sigue estando muy ligada al concepto de catástrofe y de necesidad puntual. Es así como frente a una catástrofe el 68% de las personas manifiesta que muy probablemente donaría, frente a la necesidad de una persona, el 56% dice que lo haría, mientras que en los próximos seis meses, es decir, en un escenario que no está permeado por la contingencia, solo el 36% manifiesta que probablemente lo haría.

En cuanto a posibles motivaciones para donar, encontramos que la satisfacción de un deber cumplido es la mayor motivación, seguida de conocer los beneficios a la salud del donante, y mucho más importantes que un beneficio material o simbólico (tabla 5).

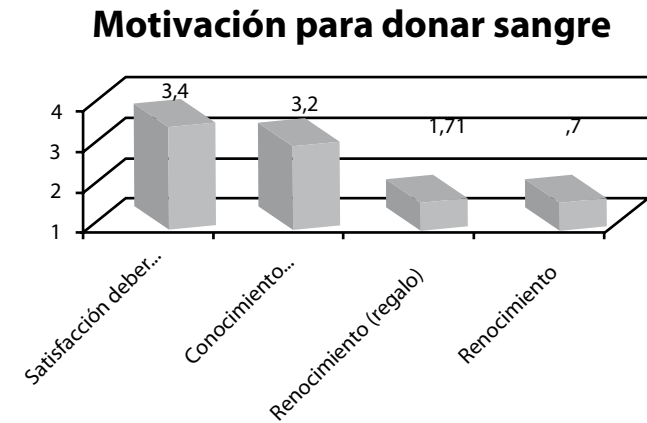


Tabla 5. Motivaciones
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los encuestados evaluaron los factores que más pesan para que una persona se convierta en donante habitual:

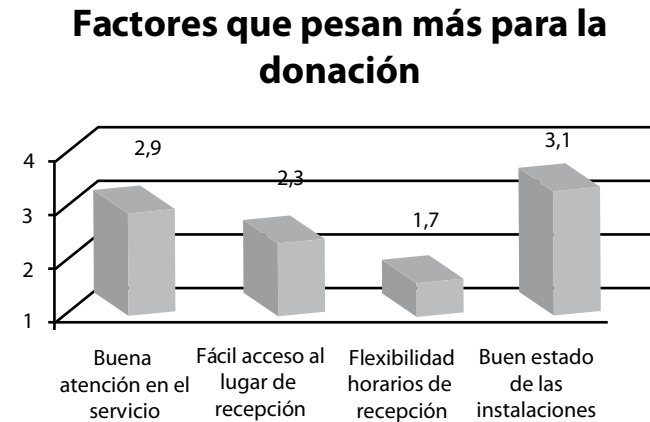


Tabla 6. Factores
Destacándose el buen estado de las instalaciones y la buena atención en el servicio (tabla 6).
Fuente: Elaboración propia.

Resultados explicativos

Los resultados descriptivos presentados son importantes, pero solo nos cuentan parte de la historia. Para guiar intervenciones en la cultura de los ciudadanos no basta con medir sus elementos constitutivos (cognitivos, actitudinales y comportamentales) sino que se hace necesario desarrollar modelos complejos que expliquen la causalidad entre estos componentes, permitiéndoles a las organizaciones comprometidas un mejor aprovechamiento de sus recursos.

En el caso que nos ocupa el análisis bivariado nos muestra pocas diferencias estadísticamente significativas entre donantes y no donantes, con dos excepciones notables: las personas que donan sangre hablan más de la donación que las que no lo hacen y las personas que han donado sangre están más dispuestas a donar en el futuro que las que no lo han hecho.

Estos resultados nos llevaron a explorar los datos en busca de un modelo más complejo que simultáneamente dé cuenta del orden causal de estas variables, así como de posibles relaciones directas e indirectas entre ellas. Para ello, empleamos la técnica analítica de las ecuaciones estructurales, las que nos permiten especificar un modelo, y compararlo con modelos alternativos (incluso contradictorios) y saber cuál modelo encaja mejor con los datos observados.

Teniendo en cuenta que quienes han donado sangre en el pasado es más probable (y más seguro para el sistema de salud) que donen en el futuro, nos interesa comprender qué factores predicen la donación pasada. Nuestra expectativa general es que, al igual que sucede en otros campos del comportamiento humano, la conversación y el consumo de información sean antecedentes del comportamiento observado²¹; es decir, que esperamos que hablar de donar sangre tenga un efecto directo sobre los niveles de donación y el consumo noticioso tenga al menos un efecto indirecto sobre la donación de sangre. Sin embargo, más que probar un modelo específico, nos interesa encontrar el modelo que mejor encaja con las observaciones realizadas.

Para esto, nuestra técnica analítica es la de plantear un modelo básico en el que organizamos las variables por grupos y luego comenzamos a probar mutaciones y permutaciones de este modelo hasta encontrar los modelos finales que presentamos.

Las variables del modelo fueron organizadas por grupos así: demográficas, características de la personalidad, reconocimiento de la necesidad (individual: conocer a alguien que necesita una transfusión; y social: estar consciente que las reservas de sangre en los bancos de la ciudad no son elevadas), actitudes sobre la donación, capital social, trabajo voluntario, consumo de noticias, conversación y finalmente la variable a ser explicada. La variables exógenas al modelo (todas aquellas distintas a conversación y donación) pueden estar correlacionadas, por lo que se entre ellas se permite la covarianza.

21 Ver por ejemplo: Rojas, H. & Puig-i-Abril, E. (2006). Comunicación y donación voluntaria de sangre. *Boletín del Grupo Iberoamericano de Medicina Transfusional*, 22, 8-20; Rojas, H. (2008). Strategy versus understanding: How orientations towards political conversation influence political engagement. *Communication Research*. 35, 452-480.

El modelo retrospectivo resultante, es decir, el que mejor explica la donación de sangre en el año anterior, se presenta a continuación (ver Tabla 7):

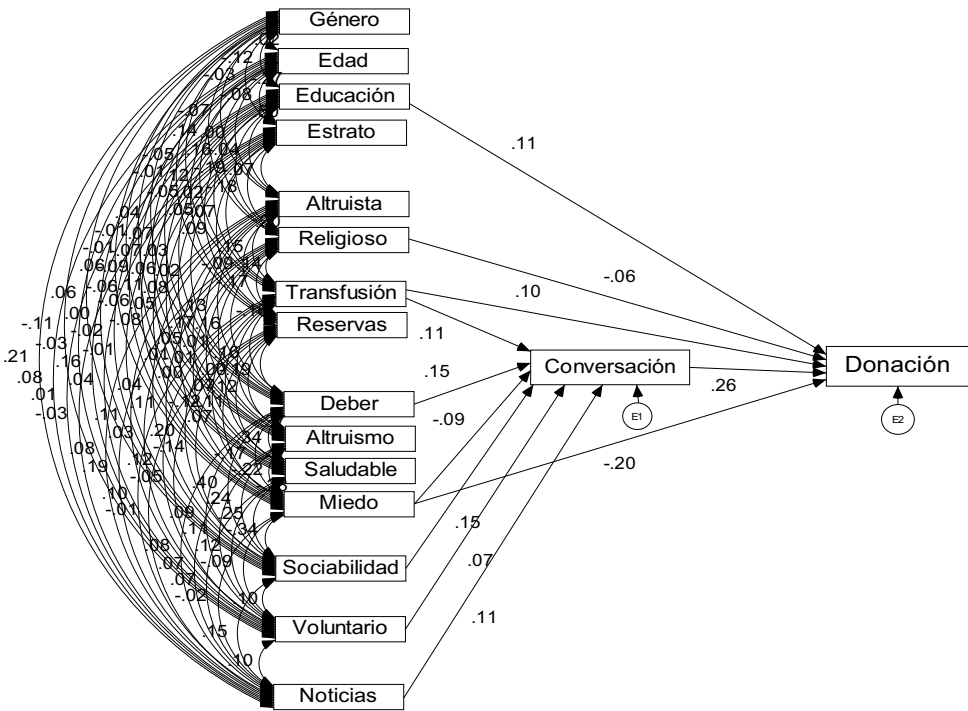


Tabla 7. Modelo de ecuación estructural retrospectivo para predecir la donación de sangre
Fuente: Elaboración propia.

Modelo de ecuación estructural. Coeficientes estandarizados. Todas las líneas son significativas $p < .05$ o menor. Valor R^2 se reporta sobre la variable endógena. Model $\chi^2 = 26,2$, $df = 20$, $p = .18$, Comparative Fit Index (CFI) = $.99$, Normed Fit Index (NFI) = $.99$, Tucker-Lewis Index (TLI) = $.97$; Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) = $.019$

Este modelo muestra la importancia y centralidad de la conversación como antecedente de la donación de sangre. Las variables que tienen un efecto directo sobre la donación de sangre son: educación, miedo (efecto negativo lo cual no es sorprendente), el reconocimiento de la necesidad en alguien cercano (conocer a alguien que necesita una transfusión), no ser una persona muy religiosa y hablar sobre donación de sangre (cuyo efecto es comparativamente el más grande).

En forma adicional, el capital social, el trabajo voluntario y la atención a noticias de salud tienen un efecto indirecto sobre la donación, en la medida en que estimulan la conversación, lo que a la postre resulta en donación. Algunas variables como el miedo y el reconocimiento de la necesidad, además de su efecto directo, tienen un efecto indirecto pues estimulan o inhiben la conversación sobre el tema²².

22 Probamos modelos alternativos, incluso revirtiendo la causalidad entre donación y conversación y ninguno de los modelos probados encaja mejor los datos que el modelo que se presenta. Esto sugiere que dicho modelo captura el orden causal de estas variables.

El modelo obtenido para predecir las intenciones de donar sangre en el futuro es similar al modelo de predicción para donación en el pasado (lo cual no es sorprendente dada la relación entre donar en el pasado y la intención de donar en el futuro). El papel central de la conversación y, en general, el comportamiento de las variables se mantiene (tabla 8).

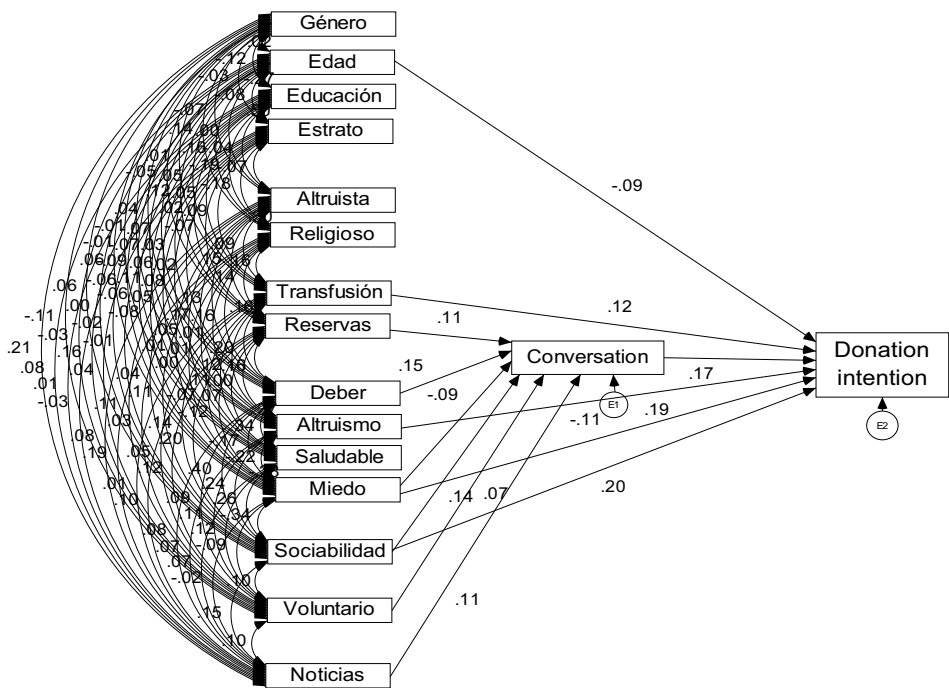


Tabla 8. Modelo de ecuación estructural prospectivo para predecir intención
Fuente: Elaboración propia.

Modelo de ecuación estructural. Coeficientes estandarizados. Todas las líneas son significativas $p < ,05$ o mejor. Valor R^2 se reporta sobre la variable endógena. Model $\chi^2 = 24,3$, $df = 19$, $p = ,15$, Comparative Fit Index (CFI) = ,99, Normed Fit Index (NFI) = ,99, Tucker-Lewis Index (TLI) = ,97; Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) = ,019.

Algunos cambios en el modelo incluyen el efecto directo de sociabilidad (capital social) y edad (negativo, es decir que los más jóvenes reportan una mayor intención de donar en el futuro) sobre donación, y la aparición de un efecto indirecto del reconocimiento de la necesidad a nivel social como un antecedente de la conversación y a través de ésta en la donación.

Conclusiones

Este estudio y los modelos estructurales presentados permiten dirigir la acción de las entidades comprometidas con el aumento en la donación de sangre en forma habitual y voluntaria. Las principales recomendaciones sugeridas por estos modelos son:

En primer, lugar se ha verificado que en la ciudad existen actitudes muy positivas con respecto a la donación de sangre (89% de la población la asocia con solidaridad), lo cual seguramente obedece a campañas de sensi-

bilización del pasado, pero también indica que campañas comunicativas tendientes a mejorar las actitudes de los ciudadanos tendrán un impacto muy limitado, ya que son muy positivas y, en general, no diferencian al donante del no donante. En otras palabras, los no donantes también tienen una visión positiva de la donación.

En segundo lugar, si bien los ciudadanos no tienen niveles muy elevados de conocimiento sobre el proceso en sí de la donación, nuestros resultados no encuentran una relación directa entre conocimiento y donación, con lo cual aumentar el conocimiento de los ciudadanos sobre el proceso no necesariamente provocaría aumentos significativos en la donación.

Tercero, hacer visibles las necesidades, tanto sociales como individuales de sangre, estimula la conversación, y a través de ésta se convierte al no donante en donante, y al donante ocasional en donante habitual.

Cuarto, el estado de las instalaciones es esencial para asegurar la motivación del donante, este punto es particularmente crítico a medida que diferentes entidades utilizan el espacio público como espacio de captación. En general, el donante prefiere la solidez institucional a la facilidad para donar.

Quinto, las campañas de promoción de la donación más que privilegiar a los medios masivos de comunicación deben privilegiar la comunicación interpersonal y la creación de redes de donantes en las que se estimule dicha conversación. La promoción en medios masivos puede ser importante para crear consciencia de la necesidad social, pero, en general, debe tender a lograr la conversación ciudadana sobre el tema.

En conclusión, en Bogotá, construir una cultura ciudadana de la donación de sangre pasa por conversar.

Más allá del ámbito de la donación de sangre, este trabajo también puede servir de modelo para otros esfuerzos de medición e intervención en cultura ciudadana, a partir de la lógica aquí empleada y que resumimos como: 1) observar para comprender y no comprender para observar; 2) desarrollar procesos cuidados y explícitos de conceptualización a partir de metas socialmente aceptadas; 3) desagregar los análisis empíricos de forma tal que se facilite la toma de decisiones; y, 4) comprender que si bien una buena descripción es un logro importante, no basta con describir, es necesario relacionar causalmente lo descrito para poder intervenir.



HÁBITAT Y MODOS DE VIDA SALUDABLES

LA RELACIÓN ENTRE CALIDAD HABITACIONAL Y MODOS DE VIDA SALUDABLES

Jorge Enrique Torres Ramírez
Director Ejecutivo Cenac

Antecedentes

La ciudad es el territorio donde se desarrollan o limitan los derechos y deberes de los ciudadanos que se forman en su relación con el hábitat local. La ciudad es el territorio donde surge y se desarrolla la cultura ciudadana.

En la ciudad, el ciudadano se considera como sujeto de derechos, más que como sujeto de necesidades, como se definían antes los hogares cuando se trataba de atender sus necesidades habitacionales. Esta concepción implica la incorporación de categorías políticas como el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, a la ciudad democrática. Además, propone como objetivo de la política pública sectorial de vivienda y hábitat profundizar la democracia y luchar contra la inequidad (UN Hábitat, 2007).

Entrando al tema de este seminario es pertinente mencionar que en la literatura que se ocupa de estudiar el hábitat y la vivienda es cada vez más frecuente encontrar referencias relacionadas con conceptos como vivienda saludable, ciudades saludables, etcétera. Esto se entiende porque la vivienda y su entorno contienen atributos cuyas deficiencias generan impactos directos en contra de la formación y consolidación de modos de vida saludables de la población. La precariedad en atributos como el espacio de la vivienda, los servicios públicos, la ventilación, la iluminación, en fin, la habitabilidad, genera consecuencias negativas sobre la salud de los residentes (Cenac, 1993a).

Las condiciones habitacionales determinan, en buena parte, el nivel de la calidad de vida de la población. Consecuentemente, la atención de las necesidades habitacionales contribuye a la formación de capital humano, lo cual desencadena efectos en dos direcciones: sobre la productividad del trabajo, los ingresos de los hogares y la demanda agregada de la economía y, a nivel de la oferta, sobre la competitividad de las empresas y el volumen de la producción. La incidencia conjunta se materializa en el crecimiento del PIB.

En Colombia el acceso a la vivienda de calidad, concebida según los atributos de la vivienda adecuada, está restringido para una proporción importante de la población, la cual se encuentra marginada del mercado habitacional comercial debido, principalmente, a las limitaciones de la demanda en lo que tiene que ver con los ingresos, la capacidad de ahorro y el acceso al crédito hipotecario. Desde la oferta, por fallas en el mercado de suelo urbano, la dimensión y diversidad de la producción, la orientación y el costo de la financiación, el nivel tecnológico predominante, las escalas de producción, entre otros aspectos que inciden significativamente en el proceso de formación de los precios. Por otra parte, la función compensatoria del Estado, en camino al efecto redistributivo del gasto social en vivienda en la forma de subsidios directos e indirectos a la demanda, históricamente ha adolecido de limitaciones de suficiencia de recursos y problemas en la focalización (Torres, 2007).

Examinando las consecuencias solamente en el ámbito sectorial, es evidente que estas condiciones no han permitido atender a los hogares afectados por carencias habitacionales críticas (déficit de vivienda convencional acumulado, asentamientos precarios, etcétera), la población de nuevos hogares que se conforma cada año y la demanda no deficitaria. Aunque el problema es mucho más complejo y diverso, las consideraciones anteriores dejan claro que no se ha aprovechado a fondo el potencial social y económico implícito en los procesos de urbanización y, de manera particular, en los procesos de producción de unidades habitacionales y de servicios de vivienda (Giraldo; García; Ferrari; Bateman, 2009).

Por otro lado, la existencia de una relación entre la precariedad habitacional y la pobreza, constituye una condición de las sociedades latinoamericanas que amerita un reconocimiento en lo que tiene que ver con su impacto sobre la calidad de vida de la población y la competitividad de la región.

La pobreza se manifiesta territorialmente y espacialmente en la vivienda. Por esta razón, la pobreza se examina en este documento desde la perspectiva habitacional, reconociendo que este enfoque no desconoce la importancia definitiva del empleo y los ingresos de la población en la formación y superación de los procesos de pobreza (López; Núñez, 2007).

Este vínculo entre condiciones habitacionales y pobreza es el que mayor potencialidad despliega en contra de los modos de vida saludables de la población y constituye el tema central que es tratado en este documento.

Calidad habitacional y calidad de vida

Las necesidades habitacionales de los hogares son complejas y diversas y la forma como la población decide atenderlas comprende, consecuentemente, una gran variedad de soluciones y servicios de vivienda. En el proceso social de ocupación del territorio y de uso del *stock*¹ se combinan de manera sistémica los tipos de vivienda y las formas de tenencia, en un mercado en el cual se enfrentan las unidades existentes y las viviendas generadas por diversas formas de producción, del lado de la oferta, con la demanda de los hogares, la cual presenta una compleja composición cultural y socioeconómica, con motivaciones heterogéneas en lo que tiene que ver con el interés que determina el gasto en vivienda, es decir, si éste se hace con la finalidad de uso, sustitución, renta, etcétera (Cenac, 1993b; Torres, 2010).

¹ N. del E.: En este tema stock se refiere al número de viviendas disponibles susceptibles de ser empleadas para usos habitacionales.

En este proceso es importante reconocer, entonces, que la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el *stock* de vivienda constituido históricamente y concentrado actualmente en las ciudades.

En esta dirección, la falta de correspondencia entre el tamaño de la población en Colombia y las dimensiones del *stock* y del flujo de producción de vivienda formal es uno de los factores importantes en la acumulación e incremento del déficit de vivienda. Actualmente, el 36,2% de los hogares colombianos se encuentra afectado por algunas de las categorías convencionales del déficit, tal como se observa en la tabla 1 (Cenac, 2007).

Característica	Cabecera Urbana		Resto		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total hogares	8.210.347	100,0	2.360.552	100,0	10.570.899	100,0
Hogares sin déficit	5.993.484	73,0	749.360	31,7	6.742.844	63,8
Hogares con déficit	2.216.863	27,0	1.611.192	68,3	3.828.05	36,2
Déficit cuantitativo	1.031.256	12,6	276.501	11,7	1.307.757	12,4
Estructura	111.465	1,4	172.255	7,3	283.720	2,7
Cohabitación	784.418	9,6	104.246	4,4	888.664	8,4
Hacinamiento no mitigable	135.373	1,6	0	0,0	135.373	1,3
Déficit cualitativo	1.185.607	14,4	1.334.691	56,5	2.520.298	23,8
Solo estructura	38.590	0,5	95.753	4,1	134.343	1,3
Solo hacinamiento mitigable	118.777	1,4	40.705	1,7	159.482	1,5
Solo servicios	647.963	7,9	614.049	26,0	1.262.012	11,9
Solo cocina	101.002	1,2	13.302	0,6	114.304	1,1
Estructura y hacinamiento mitigable	5032	0,1	16.284	0,7	21.316	0,2
Estructura y servicios	87.818	1,1	349.613	14,8	437.431	4,1
Estructura y cocina	8251	0,1	3.471	0,1	11.722	0,1
Hacinamiento mitigable y servicios	34.850	0,4	54.127	2,3	88.977	0,8
Hacinamiento mitigable y cocina	14.097	0,2	3.488	0,1	17.585	0,2
Servicios y cocina	59.004	0,7	14.991	0,6	73.995	0,7
Estructura y hacinamiento mitigable y servicios	12.755	0,2	97.793	4,1	110.548	1,0
Estructura y hacinamiento mitigable y cocina	2315	0,0	1.457	0,1	3.772	0,0
Estructura y servicios y cocina	36.182	0,4	16.856	0,7	53.038	0,5
Hacinamiento mitigable, servicios y cocina	10.519	0,1	5.338	0,2	15.857	0,2
Estructura, hacinamiento mitigable, servicios y cocina	8452	0,1	7.464	0,3	15.916	0,2

Tabla 1. Déficit convencional de vivienda total nacional (2005)

Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención que las deficiencias cualitativas de la vivienda constituyen el mayor componente del déficit convencional de vivienda, especialmente las relacionadas con la falta de los servicios públicos domiciliarios básicos. En segundo término se encuentra la existencia de condiciones de hacinamiento no mitigable o crítico, mitigable y las categorías en las cuales este tipo de déficit se combina con los problemas de estructura y de servicios públicos. De esta forma, se evidencia cómo la precariedad habitacional afecta de manera potencialmente severa los modos de vida saludables, al estar el hogar privado de bienes que son esenciales para la preservación de la salud de las personas.

En lo que respecta a Bogotá, la proporción de hogares afectados por el déficit convencional de vivienda es sensiblemente menor a la registrada para el total nacional (19,2%). En este caso, se observa que las carencias cuantitativas de vivienda son las que afectan la mayor parte de la población (14,6%), dentro de las cuales la cohabitación constituye el principal componente del déficit de vivienda en la ciudad. Es pertinente destacar que esta precariedad habitacional se relaciona con la insuficiencia de la oferta formal de vivienda y está asociada a la falta del espacio y la independencia requerida por los hogares, lo cual repercute en su salud emocional, principalmente. Las carencias cualitativas se presentan en el 4,5% de los hogares y éstas son, precisamente, las que tienen mayor incidencia sobre la salud de los residentes, como se ha comentado antes. En este sentido, en la capital del país se ha avanzado en la superación de las carencias cualitativas de la vivienda, en lo cual han tenido una importante incidencia las altas tasas de cobertura de los servicios públicos domiciliarios, aunque la categoría singular del déficit cualitativo, que afecta a la mayor proporción de población, se relaciona, precisamente, con la falta de servicios públicos domiciliarios (2,1%). No obstante, esta tarea que ha sido acometida en buena parte de manera directa por los hogares, sin mayor apoyo de programas y subsidios estatales, si se tienen en cuenta los resultados de los programas de mejoramiento de vivienda de la política pública nacional y local de vivienda y hábitat (tabla 2).

Característica	Cabecera Urbana		Resto		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total hogares	1.927.390	100,0	3982	100,0	1.931.372	100,0
Hogares sin déficit	1.559.436	80,9	2062	0,1	1.561.498	80,8
Hogares con déficit	367.954	19,1	1920	0,1	369.874	19,2
Déficit cuantitativo	282.495	14,7	183	0,0	282.678	14,6
Estructura	8423	0,4	172	0,0	8595	0,4
Cohabitación	154.981	8,0	11	0,0	154.992	13,2
Hacinamiento no mitigable	19.091	1,0	0	0,0	19.091	1,0
Déficit cualitativo	85.460	4,4	1737	0,1	87.197	4,5
Solo estructura	3709	0,2	28	0,0	3737	0,2
Solo hacinamiento mitigable	29.060	1,5	117	0,0	29.177	1,5
Solo servicios	39.142	2,0	1255	0,1	40.397	2,1
Solo cocina	7628	0,4	21	0,0	7649	0,4
Estructura y hacinamiento mitigable	473	0,0	15	0,0	488	0,0
Estructura y servicios	1760	0,1	113	0,0	1873	0,1

Estructura y cocina	319	0,0	0	0,0	319	0,0
Hacinamiento mitigable y servicios	1416	0,1	124	0,0	1540	0,1
Hacinamiento mitigable y cocina	654	0,0	4	0,0	658	0,0
Servicios y cocina	582	0,0	15	0,0	597	0,0
Estructura y hacinamiento mitigable y servicios	161	0,0	25	0,0	186	0,0
Estructura y hacinamiento mitigable y cocina	138	0,0	1	0,0	139	0,0
Estructura y servicios y cocina	179	0,0	14	0,0	193	0,0
Hacinamiento mitigable, servicios y cocina	145	0,0	4	0,0	149	0,0
Estructura, hacinamiento mitigable, servicios y cocina	93	0,0	0,1	0,0	94	0,0

Tabla 2. Déficit convencional de vivienda total Bogotá (2005)

Fuente: DANE. Elaboración Cenac

En lo que tiene que ver con la relación del déficit de vivienda con la pobreza, se observa que la primera condición trasciende la pobreza misma, dado que el 14,1% de los hogares no pobres se encuentra en situación deficitaria habitacional. Con respecto a los hogares pobres, en la tabla 3 se observa que el déficit se distribuye casi en proporciones iguales entre las categorías cuantitativa y cualitativa, con una proporción superior en la segunda de éstas.

Componente	No pobre	Pobre		
	%	%		
Hogares	100,0	100,0		
Hogares sin carencias	85,9	63,8		
Total déficit (1 + 2)	14,1	36,2		
1	Déficit cuantitativo	7,2	16,5	
	1	Hogares que cohabitan	6,4	11,6
	2	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	6,4	11,6
	3.	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,0	0,4

	4.	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0
	5.	Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	0,5	1,9
	6.	Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,0	1,2
	7,	Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0
2.	Déficit cualitativo	6,9	19,8	
	1.	Sin paredes o pisos (estructura)	0,7	1,9
	2.	Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía-basuras)	5,0	8,6
	3.	Hacinamiento	1,0	7,3
	4.	Sin estructura y sin servicios	0,0	0,0
	5.	Sin estructura y hacinamiento	0,1	0,7
	6.	Sin servicios y hacinamiento	0,1	1,1

Tabla 3. Categorías del déficit habitacional según condición de pobreza (Cabecera 2003)
Fuente: DANE. Elaboración Cenac

Por otra parte, dos de cada tres hogares en condición de déficit habitacional es pobre (tabla 4), situación que de hecho los margina de la política pública sectorial, la cual se apoya en el mercado y considera un cierre financiero individual, en el marco del cual los hogares deben obtener crédito y ahorrar para materializar el acceso al subsidio familiar de vivienda (SFV), y el goce efectivo de las soluciones habitacionales de vivienda de interés social (VIS).

Esta situación de los hogares en condición simultánea de pobreza y déficit de vivienda es la que más afecta la calidad de la salud de los hogares, dado que éstos se encuentran dentro de un círculo cuya superación trasciende sus posibilidades económicas. Consecuentemente, se requiere la intervención integral de los programas sociales de la política pública para lograr avances en este campo.

Componente			No pobre	Pobre	Total
			%	%	%
Hogares			57,1	42,9	100,0
Hogares sin carencias			64,2	35,8	100,0
1. Déficit cuantitativo			36,7	63,3	100,0
	1.	Hogares que cohabitan	42,3	57,7	100,0
	2.	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	14,2	85,8	100,0
	3.	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	2,7	97,3	100,0
	4.	Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0
	5.	Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	26,6	73,4	100,0
	6.	Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	4,8	95,2	100,0
2. Déficit cualitativo			31,7	68,3	100,0
	1.	Sin paredes o pisos (estructura)	32,9	67,1	100,0
	2.	Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía-basuras)	43,4	56,6	100,0
	3.	Hacinamiento	15,6	84,4	100,0
	4.	Sin estructura y sin servicios	37,9	62,1	100,0
	5.	Sin estructura y hacinamiento	11,7	88,3	100,0
	6.	Sin servicios y hacinamiento	11,9	88,1	100,0

Tabla 4. Condición de pobreza según atributos del déficit habitacional (Cabecera 2003)
Fuente: DANE. Elaboración Cenac

Finalmente y para cerrar esta sección, se examina la relación entre la condición de déficit habitacional y la probabilidad de pobreza de los hogares. En la tabla 5 se observa que los hogares afectados por las categorías del déficit cualitativo tienen el doble de probabilidad de pobreza que los afectados por los tipos que conforman el déficit cuantitativo (Torres, 2007).

Esto es importante para considerarlo en los procesos de formulación de la política pública de vivienda y hábitat en los ámbitos local y nacional, especialmente, en la asignación de los recursos del gasto social, dado que es pertinente inferir que es posible asociar los programas de la política de VIS con los de la lucha contra la pobreza. Sin embargo, sin importar la mayor probabilidad de pobreza de los hogares con carencias habitacionales cualitativas, los recursos del SFV se han direccionado principalmente hacia programas de vivienda nueva, con los cuales se atiende el déficit cuantitativo y la formación anual de nuevos hogares demandantes de VIS.

Tipo de déficit de la vivienda	Total	Cabecera	Resto
Sin déficit	0	0	0
Con déficit cualitativo	0,3844	0,6300	0,2926
Con déficit cuantitativo	0,1980	0,2041	0,1984

Tabla 5. Probabilidad de que un hogar sea pobre según condición de calidad habitacional (déficit de vivienda)
 Fuente: DANE. Elaboración Cenac

La consecuencia social del rezago del tamaño del stock habitacional y del insuficiente flujo de generación de unidades nuevas de origen formal con niveles apropiados de calidad, sumado a las limitaciones de la capacidad económica de los hogares para atender sus necesidades habitacionales, se expresa en manifestaciones críticas, entre ellas la relación de las formas de tenencia y la pobreza. Esta relación reúne, desde la oferta, las fallas del mercado y los vacíos de la política pública de vivienda, con las restricciones asociadas con los ingresos de los hogares, desde la demanda.

En esta dirección, la tabla 6 evidencia cómo los propietarios que llegaron a esa condición partiendode sus propios recursos, al margen de la política pública, sin asistencia técnica y marginados del circuito comercial del mercado habitacional, constituyen la mayor proporción de hogares en condición de pobreza en el país, cuando esta población se clasifica según el tipo de tenencia de la vivienda (Giraldo;Torres, 2009).

Tipo de tenencia	No pobre (%)	Pobre (%)
Total	100	100
Propia	52,5	46,8
En arriendo o subarriendo	35,8	30,7
En usufructo	10,3	18,9
Otra	1,4	3,6

Tabla 6. Colombia.Distribución de los hogares según tenencia de vivienda y condición de pobreza (2007)
 Fuente: DANE. Elaboración Cenac

Sobre esta situación es pertinente predicar; al menos, las siguientes dos observaciones: el alto costo de los alquileres es, proporcionalmente respecto del ingreso, más severo en los hogares pobres, lo cual los induce a buscar soluciones en el espectro de las ofertas de la urbanización ilegal, donde, vía la “propiedad”, aumentan el riesgo de caer en trampas de pobreza, en las cuales esta condición se tornará crónica. En segundo lugar, llama la atención que en los Estados Unidos parte de las medidas para enfrentar la crisis económica y proteger a los deudores hipotecarios tomaron como población objeto a los hogares cuyo gasto en vivienda representa más del 31% de su ingreso. Esto, existiendo de por medio una distancia enorme en términos de ingreso per cápita (Wall Street Journal, febrero de 2009).

Esta problemática composición de la población pobre debe ser una prioridad de atención de la política pública de vivienda de interés social, confirmando la importancia de asociar los programas de mejoramiento habitacional y de barrios con los programas de lucha contra la pobreza.

Calidad del entorno

El Cenac ha definido la vivienda como la integración de la vivienda y el entorno, bajo la consideración de que la atención de las necesidades habitacionales de los hogares implica en su lugar de alojamiento la existencia y los servicios que se derivan de los atributos internos de la casa (estructura, espacio y servicios públicos domiciliarios básicos), con los relativos al entorno, como son la localización (seguridad geológica, calidad ambiental, etcétera), la infraestructura y equipamiento, los ámbitos de participación y comunicación (espacio público, entre ellos), seguridad y confianza, la cual contempla la seguridad en la tenencia. Dentro de esta concepción, un hogar se encuentra en condición habitacional precaria, tanto si le falta agua (déficit cualitativo convencional), como si en el sector de residencia no existe espacio público de la dimensión y calidad requerido (déficit de entorno). La medición integral de las necesidades habitacionales desarrollada por el Cenac, considera, entonces, la agregación del déficit convencional de vivienda y el déficit de entorno (Cenac, 1993a).

La tabla 7 que se presenta a continuación registra información relacionada con las carencias de los atributos del entorno de la vivienda de los hogares en Colombia. La evidencia es contundente en demostrar el nivel de los problemas de este componente de la vivienda, los cuales son definitivos en la formación de las buenas condiciones habitacionales y de calidad de vida de los hogares. Este escenario sugiere que en nuestro medio se ha construido vivienda, pero ha faltado desarrollar más ciudad.

Al final de la tabla se incluye información sobre otra condición especialmente importante que habitualmente no se registra en las estimaciones del déficit de vivienda, como es la vulnerabilidad estructural o sísmica de la vivienda.Aunque es una estimación muy gruesa, es claro que la magnitud de la población afectada la coloca como uno de los problemas mayores en dimensión y costo que actualmente afectan al stock construido.

Requerimiento				Magnitud
Déficit del entorno en diez ciudades (porcentaje de hogares de estratos 1 y 2)				99,30%
Otros problemas del entorno (porcentaje de hogares)	Contaminación ambiental		52,10%	
	Calles destapadas o en mal estado		39,70%	
	Carencia de alumbrado público		39,70%	
	Insuficiencia o escasez de transporte público		35,20%	
	Problemas en el suministro y prestación se servicios público	Recolección de basuras	18,40%	
		Acueducto	13,60%	
		Energía eléctrica	9,90%	
		Teléfono	9,70%	
		Alcantarillado	7,30%	
		Gas por tubería	3,50%	

Habitabilidad (porcentaje de hogares)	Ruidos externos a la vivienda	58%	
	Malos olores del exterior	35%	
	Falta de iluminación natural	13%	
	Precariedades en la ventilación	12%	
Déficit por vulnerabilidad sísmica	Viviendas	6,3 millones	
	Hogares	7,6 millones	

Tabla 7. Algunas estadísticas de contexto

Fuente: Elaboración propia.

Tipo de riesgo	Pobres sin déficit (%)	Pobres con déficit (%)	Total cabecera (pobres y no pobres) (%)
Inundaciones	13,8	12,4	5,7
Avalanchas, derrumbes o deslizamientos	6,1	5,6	2,3
Desbordamientos, crecientes y arroyos	12,2	11,1	5,5
Hundimientos del terreno	5,3	4,7	3,2
Fallas geológicas	1,3	1,2	1,0

Tabla 8. Hogares pobres según situación de déficit y tipo de riesgo que afecta la vivienda (Cabeceta2003)

Pobres sin déficit: 2.313.452

Pobres con déficit: 1.3131.279

Total cabecera: 8.445.433

Fuente: DANE. Elaboración Cenac

La situación es igualmente crítica en lo que tiene que ver con la existencia de factores de contaminación cerca del lugar de habitación de los hogares. La tabla 9 presenta la información correspondiente, la cual señala la existencia de caños de aguas negras como el factor contaminante que afecta la mayor proporción de la población. Esto, a su vez, está directamente asociado con las deficiencias en la cobertura del servicio urbano de alcantarillado, sobre lo cual no es necesario extenderse acerca de sus implicaciones sobre la salud de los hogares.

Factor	Pobres sin déficit	Pobres con déficit	Total cabecera (pobres y no pobres)
Fabricas o industrias	5,9	5,5	7,7
Basureros	4,2	3,8	2,2
Plazas de mercado o mataderos	8,2	7,6	6,2
Aeropuertos	1,8	1,6	1,7
Terminales de buses	1,2	1,2	3,2
Caños de aguas negras	18,4	16,9	10,3
Plantas de tratamiento	0,1	1,1	0,1
Líneas de transporte de hidrocarburos	0,2	0,2	1,3
Líneas de energía de alta tensión	2,9	2,6	2,9

Tabla 9. Hogares pobres según ubicación de las viviendas cerca de factores contaminantes (Cabecera 2003)

Fuente: Elaboración propia.

Habitabilidad

La política pública nacional de VIS no ha logrado avanzar en el cumplimiento de su principal objetivo, incrementar la proporción de propietarios de vivienda de calidad en Colombia, tal como lo han propuesto los planes nacionales de desarrollo actual y anterior. Al contrario, no obstante los esfuerzos del Gobierno nacional, Colombia presenta una reducción progresiva de la proporción de propietarios, tal como se observa en la tabla 10.

La actual distribución de la tenencia de vivienda, además, destaca el incremento de la proporción de arrendatarios y de los hogares en condición de usufructo, las cuales al agregarse, igualan la proporción de propietarios.

Sin embargo, es importante resaltar que la condición de tenencia como arrendatario no tiene implicaciones negativas per se para el hogar, en tanto la vivienda contenga niveles convencionales de calidad en sus atributos esenciales y exista seguridad en la tenencia. Por otra parte, no existe una correlación entre el nivel de desarrollo económico y la proporción de propietarios, como se puede analizar en trabajos del profesor Alan Gilbert (Gilbert, 2003).

Tipo de tendencia	Censo de población					Encuestas
	1964	1973	1985	1993	2005 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾
	Viviendas	Hogares	Viviendas	Hogares	Hogares	Hogares
Propia	61,3	53,2	67,7	63,5	54,0	49,9
Arriendo	24,4	31,1	23,5	27,7	31,0	33,4
Otro tipo	14,3	12,8	8,8	6,6	15,0	16,4
Sin información	0,0	2,9	0,0	2,1	0,0	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 10. Evolución del tipo de vivienda (hogares-viviendas)

(1) La desagregación “otro tipo” incluye la proporción correspondiente a “sin información”

(2) Estimación Cenac

Fuente: DANE. Elaboración Cenac

En lo que respecta a algunas de las condiciones de calidad habitacional y de vida de los hogares arrendatarios, es pertinente resaltar las siguientes (Cenac, 2007; Pérez 2006).

- Aproximadamente tres de cada cuatro hogares arrendatarios comparte la vivienda con al menos un hogar adicional. La mayoría de estos comparte espacios como cocina, baño, lavadero y patio/terraza.
- Sobre el total de hogares, espacios independientes para comer (57,7%), lavar y secar la ropa (66,2%), se encuentran con mayor frecuencia que los correspondientes para desarrollar la intimidad de las parejas (45,7%), estudiar (22,8%) y para el juego de los niños (22,1%).
- La comunicación directa entre espacios como el baño y cuartos o la cocina y sala comedor no es una característica generalizada en las viviendas.

Por otro lado, en Colombia el servicio domiciliario de gas natural se instaló sin que existiera un proceso de reconversión del *stock* habitacional al uso del nuevo combustible.

Percepción de la cultura ciudadana desde la tenencia de vivienda

A continuación, se presenta la percepción de los hogares bogotanos respecto de una serie de medidas adoptadas durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus, tema que fue incluido como un módulo especial de la encuesta de calidad de vida (ECV) 2003 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los resultados hacen referencia a la evaluación de aspectos relacionados con políticas implementadas en el período 1997-2002, en los temas de entorno, seguridad y convivencia de la ciudad. La percepción de los hogares fue clasificada por el Cenac según el tipo de tenencia de vivienda de los hogares (Cenac, 2001, 2004, 2006, 2007).

Lo primero que llama la atención es que sobre 30 ítems considerados, en 23 la percepción positiva de los arrendatarios supera la correspondiente al total de hogares y a los clasificados en modalidades diferentes de tenencia (propietarios, otro tipo). Con respecto a medidas específicas, los arrendatarios reportan mayor receptividad frente a obras construidas que hayan mejorado la calidad de vida de los hogares (andenes, puentes peatonales, ciclorrutas y colegios distritales). Igualmente, la percepción positiva del arrendatario en torno a la participación ciudadana supera ampliamente la correspondiente a propietarios y hogares bajo otro tipo de tenencia.

En cuanto a la aplicación de acciones y medidas que hayan mejorado la seguridad de los hogares, el mejoramiento y construcción de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional (CAI) y estaciones de policía, el mejoramiento de la atención en las inspecciones de policía y la presencia de vigilancia privada revisten mayor aceptación por parte de los arrendatarios.

Aunque es la primera vez que se realiza este tipo de medición, puede concluirse que, en esta oportunidad, los arrendatarios presentan una mayor racionalidad urbana frente al conjunto total de hogares dado su nivel de aceptación hacia estas políticas.

Es muy interesante advertir la percepción de los hogares arrendatarios bogotanos en aspectos centrales de la cultura ciudadana, al punto que resulta viable plantear la hipótesis que el ejercicio de esta forma de tenencia ha descubierto para esta población las ventajas de la buena localización urbana de la vivienda, la cual relaciona al hogar con la movilidad, los servicios, el equipamiento, etcétera, es decir, los distancia de las trampas de pobreza implícitas en algunas formas de urbanización ilegal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cenac (1993a). Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Informe Final, t. I y II. Bogotá.
- (1993b). *Estudio de incidencia del gasto público Social. El gasto público en vivienda de interés social. Informe Final, t. I y II*. Bogotá.
- (2007). *Evolución del déficit habitacional en Colombia 1993-2005*. Bogotá.
- Fedelonjas, Cenac (2007, 2006, 2004, 2001). *El mercado de arrendamientos en Colombia*. Bogotá.
- Financial Sector Reform and Strengthening Initiative, First initiative, UN-Hábitat, Cenac (2007). *Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos*. Bogotá.
- Gilbert, A. (2003). *Rental Housing. An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi. UN-Hábitat.
- Giraldo, F.; Torres, J. (2009). *Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para población desplazada*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado de Colombia.
- Bogotá —; García, J.; Ferrari, C.; Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. UN-Hábitat. Bogotá.
- López, H.; Núñez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Colombia, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación.
- Pérez, E. (2006). *Calidad habitacional del hogar arrendatario en Bogotá. Estratos socioeconómicos dos y tres*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Torres, J. (2010). *Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: La necesidad de una política de subsidio de arrendamiento*. Bogotá. Foro: Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional. Mesa VIS-Universidad de los Andes.
- (2007). *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Bogotá. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación.
- UN-Hábitat (2007). Apéndice. En: Casafranco Roldán, M. V.; Arcos Palma, Ó. 10 años de Metrovivienda. *Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*, (pp. 85-105).
- Wall Street Journal, febrero de 2009 (www.wsj.com).



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, HÁBITOS Y ESTILOS DE VIDA EN LA CIUDAD. ENFOQUE A LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LIMPIEZA DIARIA

Carlos César Parrado Delgado
Ph. D. Contaminación y Recursos Naturales
Universidad Politécnica de Cataluña

Introducción

Desde el enfoque de la gestión sostenible de recursos sólidos urbanos y limpieza diaria, trabajado en España, así como en Santiago de Chile, Viña del Mar (Chile), Buenos Aires (Argentina), Lima (Perú) y São Paulo (Brasil) se ha desarrollado una acción de cooperación para el desarrollo de modelos de trabajo con las administraciones locales. Se comentarán las tendencias de la recolección y limpieza diaria de residuos sólidos y el papel del ciudadano en los modelos de gestión para la verdadera sostenibilidad de dichos sistemas. Lo anterior va de la mano con el análisis del ordenamiento ambiental del territorio y de políticas públicas sostenibles. Se analizarán los principales indicadores de sostenibilidad de este sistema para el caso de Bogotá y se presentará un indicador macro como lo es la huella ecológica de los bogotanos para sensibilizarlos aún más y trabajar en busca de un modelo sostenible de gestión de residuos sólidos urbanos.

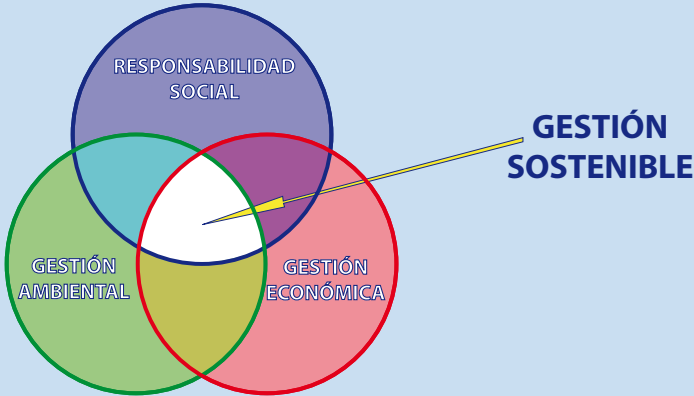


Figura 1. Modelo de municipio sostenible para la gestión de RSU.
Variables a tener presentes.
Fuente: elaboración propia.



Figura 2. Principios a tener presentes en un modelo de calidad ambiental con enfoque de participación ciudadana.
Fuente: elaboración propia.

Una vez que nos planteamos que la sostenibilidad debe ser la idea central para enfocar una participación ciudadana en materia ambiental en términos sostenibles, hay que preguntarse: ¿y nuestro territorio ¿qué tan sostenible es?



Figura 3. Plano del Plan de Ordenamiento Territorial facilitado por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Para poder resolver esta inquietud debemos tener claro qué significa pensar en el prisma de sostenibilidad. La especie humana es la única capaz de alterar los ciclos de la energía, de los nutrientes y de los materiales, fiel demostración de ello es el ecosistema urbano. Este es complejo, artificial, dependiente tecnológico, con una dinámica muy grande de expansión y de cambio.

En este ecosistema la especie dominante adapta las condiciones locales y regionales, mostrándonos ese grado de adaptabilidad con el conocimiento de ese entorno. Este ecosistema no es natural, es solo el fruto de un antropomorfismo, con unos altos niveles de consumo. Las demás especies se adaptan a las condiciones impuestas por el hombre.

Es por ello que el mismo hombre se plantea una corrección a su actual comportamiento y para ello parte de que el crecimiento se realice de manera racional y a la vez que permita su perpetuación, ampliando así su calidad de vida, la equidad, mejorando estándares de satisfacción social, económicos, ambientales, es decir, de una forma sostenible.

Así, entonces, se persigue el rediseño de un espacio que de alguna manera sea consciente del consumo de los recursos, la calidad del entorno y el balance de la energía.

En todo el mundo se observa a diario el fenómeno de dependencia en los recursos naturales para asegurar el nivel de desarrollo. América Latina no es ajena a esta dependencia y por ende las presiones que hace sobre sus ecosistemas y en sus recursos naturales se darán de forma cada vez más intensa, tal como se viene sintiendo hasta ahora en los ecosistemas urbanos y rurales de esta región.

¿Cómo podemos saber qué tan sostenibles somos?

La huella ecológica

La huella ecológica es un indicador ambiental de carácter integrador del impacto que ejerce una cierta comunidad humana —país, región o ciudad— sobre su entorno, considerando tanto los recursos necesarios como los residuos generados para el mantenimiento del modelo de producción y consumo de la comunidad.

La huella ecológica se expresa como la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas.

Este indicador es definido según sus propios autores (William Rees y Mathis Wackernagel) como: “El área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistema acuático) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico indefinidamente, donde sea que se encuentre esta área”.

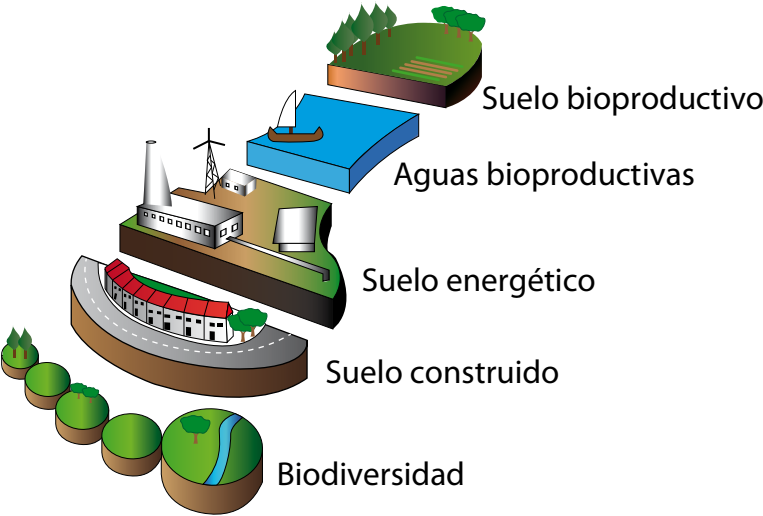


Figura 4. Representación de sostenibilidad. Fuente: elaboración propia.

La filosofía del cálculo de la huella ecológica tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Para producir cualquier producto, independientemente del tipo de tecnología utilizada, necesitamos un flujo de materiales y energía, producidos en última instancia por sistemas ecológicos.
- Necesitamos sistemas ecológicos para reabsorber los residuos generados durante el proceso de producción y el uso de los productos finales.
- Ocupamos espacio con infraestructuras, viviendas equipamientos, etcétera reduciendo, así las superficie de ecosistemas productivos.

Aunque este indicador integra múltiples impactos, hay que tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos que subestiman el impacto ambiental real:

- No quedan contabilizados algunos impactos como la contaminación del suelo, la contaminación del agua, la erosión, la contaminación atmosférica (a excepción del CO2), etcétera.
- Se asume que las prácticas en los sectores agrícola, ganadero y forestal son sostenibles, esto es, que la productividad del suelo no disminuye con el tiempo. Obviamente, con el tiempo, la productividad se reduce a causa, entre otras, de la erosión y la contaminación.

¿Cómo se calcula la huella ecológica?

La metodología de cálculo de la huella ecológica se basa en la estimación de la superficie necesaria para satisfacer los consumos asociados a la alimentación, a los productos forestales, al gasto energético y a la ocupación directa del terreno. Esta superficie se suele expresar en ha/cap/año si realizamos el cálculo para un habitante, o bien, en hectáreas (ha) si el cálculo se refiere al conjunto de la comunidad estudiada.

Para calcular estas superficies, la metodología se basa en dos aspectos básicos:

- Contabilizar el consumo de las diferentes categorías en unidades físicas.
- Transformar estos consumos en superficie biológica productiva apropiada a través de índices de productividad.

¿Qué puede aportar la huella ecológica a la sostenibilidad?

A pesar de que la huella ecológica es un indicador que puede subestimar el impacto real de la actividad humana sobre el entorno, y que existen aún importantes limitaciones con relación a su aplicación metodológica y a la información disponible, hay que destacar las oportunidades que plantea con respecto a la estrategia de la sostenibilidad. Hay que destacar entre sus principales potencialidades:

- Agregación y simplificación
- Visualización de la dependencia ecológica
- Visualización de la inequidad social
- Monitorización del consumo de recursos

Teniendo en consideración los puntos anteriores, el cálculo de la huella ecológica de Bogotá pretende facilitar a la comunidad tanto de un instrumento de sensibilización ambiental como de un indicador de las políticas hacia la sostenibilidad que se puedan desarrollar en ámbitos como el energético (gestión de residuos), el forestal o el de la conservación de la biodiversidad.

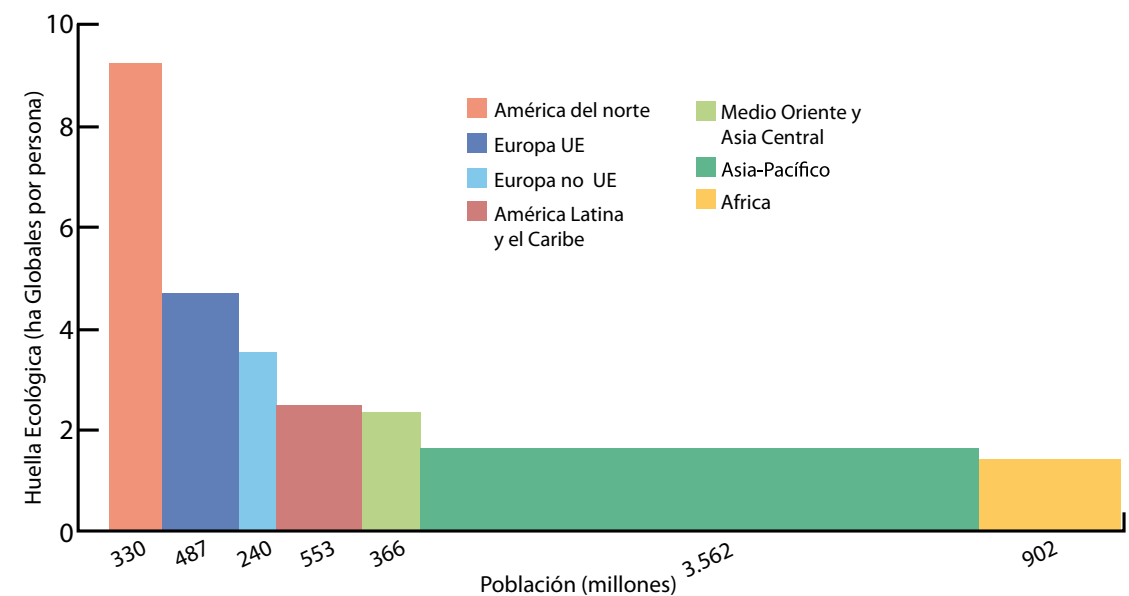


Figura 5. Huella ecológica y población por región, 2005.
Fuente: Informe Planeta Vivo 2008 WWF.

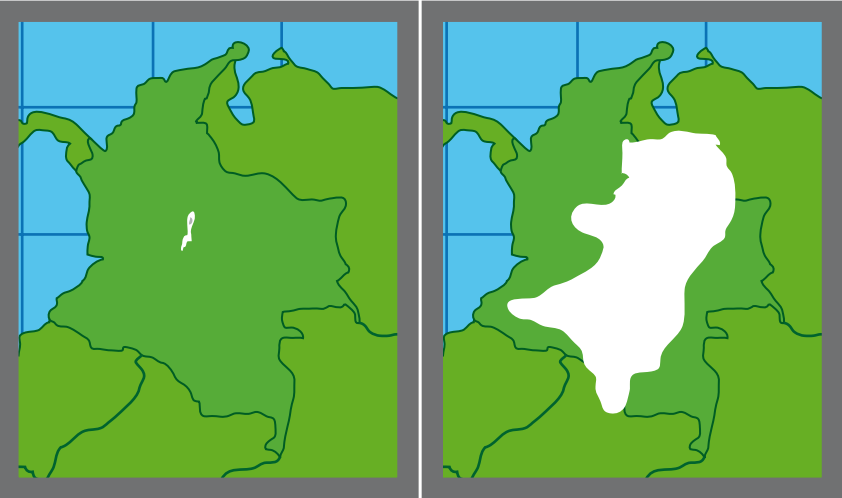
Huella ecológica1 2005 (hectáreas globales por persona)									Huella hídrica del consumo 1997 - 2001		
País/región	Población² (millones)	Huella ecológica total	Carbono³	Tierras agrícolas	Tierras de pastoreo	Bosques⁴	Zonas pesqueras	Asentamientos humanos⁵	Total m²/persona /año	Interna m²/persona/año	Externa⁶ m²/persona/año
Mundo	6.476	2,7	1,41	0,64	0,26	0,23	0,09	0,07	1.243	1.043	199
América Latina y El Caribe	553,2	2,4	0,65	0,57	0,72	0,32	0,10	0,08	-	-	-
Argentina	38,7	2,5	0,63	0,53	0,81	0,18	0,20	0,11	1.404	1.313	91
Barbados	0,3	-	-	-	-	-	-	-	1.355	607	748
Belize	0,3	-	-	-	-	-	-	-	1.646	1.491	154
Bolivia	9,2	2,1	0,38	0,44	1,09	0,13	0,00	0,08	1.206	1.119	88
Brasil	186,4	2,4	0,04	0,61	1,11	0,49	0,02	0,08	1.381	1.276	106
Chile	16,3	3,0	0,56	0,52	0,41	0,77	0,60	0,13	803	486	317
Colombia	45,6	1,8	0,46	0,41	0,71	0,09	0,03	0,09	812	686	126
Costa Rica	4,3	2,3	0,86	0,39	0,27	0,59	0,05	0,11	1150	913	237
Cuba	11,3	1,8	0,82	0,67	0,10	0,11	0,02	0,05	1.712	1.542	170
Ecuador	13,2	2,2	0,62	0,44	0,43	0,21	0,44	0,06	1.218	1.129	89
El Salvador	6,9	1,6	0,61	0,41	0,19	0,30	0,07	0,04	870	660	210
Guatemala	12,6	1,5	0,43	0,36	0,18	0,46	0,01	0,06	762	649	112
Guyana	0,8	-	-	-	-	-	-	-	2.113	1.967	147
Haití	8,5	0,5	0,06	0,31	0,04	0,09	0,00	0,03	848	840	8
Honduras	7,2	1,8	0,53	0,36	0,28	0,49	0,04	0,08	778	695	82
Jamaica	2,7	1,1	0,22	0,51	0,10	0,18	0,03	0,05	1.016	693	324
México	107,0	3,4	1,92	0,77	0,31	0,23	0,07	0,08	1.441	1.007	433

Nicaragua	5,5	2,0	0,41	0,40	0,71	0,35	0,10	0,07	819	706	113
Panamá	3,2	3,2	0,97	0,36	0,63	0,17	1,00	0,06	979	745	234
Paraguay	6,2	3,2	0,25	0,78	1,41	0,69	0,01	0,08	1.132	1.105	27
Perú	28,0	1,6	0,22	0,51	0,31	0,14	0,29	0,10	777	599	178
Rep. Dominicana	8,9	1,5	0,54	0,46	0,33	0,08	0,02	0,05	980	924	56
Suriman	0,4	-	-	-	-	-	-	-	1.234	1.165	69
Trinidad y Tobago	1,3	2,1	1,13	0,41	0,13	0,24	0,22	0,00	1.039	565	473
Uruguay	3,5	5,5	0,23	0,28	4,04	0,56	0,25	0,11	-	-	-
Venezuela	26,7	2,8	1,30	0,37	0,81	0,10	0,16	0,07	883	651	232

Figura 6. Huella ecológica, biocapacidad y huella hídrica.
Fuente: Informe Planeta Vivo 2008 WWF.

Consumo - Matriz del uso de la tierra para el ciudadano promedio de Bogotá en hectáreas Población del Área de Bogotá 7290934 en 2009							
	Energía fosil	área edificada	Tierra cultivable	Pasto	Bosque	Mar	Total
Alimentación	0,39		0,36	0,45		0,21	1,41
•vegetariana	?		0,32				0,32
•productos animales	?			0,55		0,21	0,76
•agua			0,04				
Hogar y muebles	0,28	0,07			0,14		0,49
Transporte	0,42	0,01			0,04		0,47
•carretera	0,36						0,36
•rieles	0,00						0,00
•aires	0,06						0,06
•caminos costeros y fluviales	0,00						0,00
Bienes	0,32	0,02	0,02	0,08	0,09		0,53
•productos de papel	0,36				0,09		0,45
•ropa (no sintetica)	0,00		0,02	0,09			0,11
•tabaco			0,00				0,00
•otros	0,06		0,00				0,06
Total	1,41	0,10	0,38	0,53	0,27	0,21	2,90

Figura 7. Matriz de cálculo.
Fuente: Informe Planeta Vivo 2008 WWF.



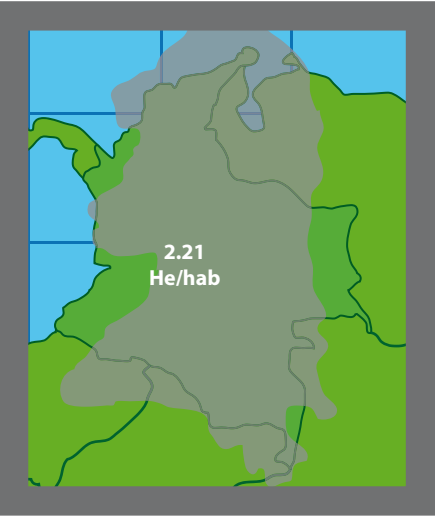
Bogotá D.C. Zona Rural y Zona Urbana

Zona Rural
 Zona Urbana

Bogotá D.C. Huella Ecológica Zona Urbana

Zona Urbana Huella Ecológica
 Mediados de los 80

Figura 8a. Evolución de la huella de los bogotanos.
Fuente: Elaboración propia.



Bogotá D.C. Huella Ecológica Zona Urbana (2.21 He/hab. Datos a principios de los 90)

Zona Urbana Huella Ecológica

Figura 8b. Evolución de la huella de los bogotanos.
Fuente: Elaboración propia.



Figura 9. Cálculos propios de la evolución de la huella de los bogotanos.
Fuente: Elaboración propia.

JERARQUÍAS DE TRATAMIENTOS DE RESIDUOS

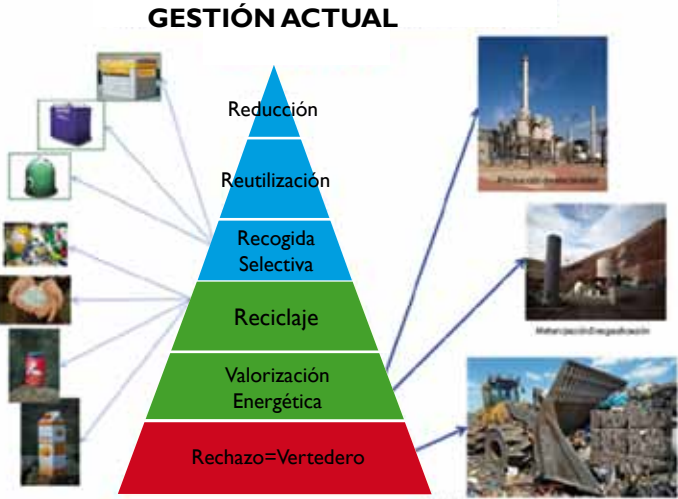


Figura 11a. Jerarquías de tratamientos de residuos (gestión actual y gestión sostenible).
Fuente: Junta de Residuos de Cataluña.

Este es el actual modelo donde no se hace nada en materia de gestión sostenible de esta problemática. Entonces ¿qué debemos buscar o perseguir con la participación de todos los ciudadanos y de qué manera?

JERARQUÍAS DE TRATAMIENTOS DE RESIDUOS

GESTIÓN ACTUAL GESTIÓN SOSTENIBLE

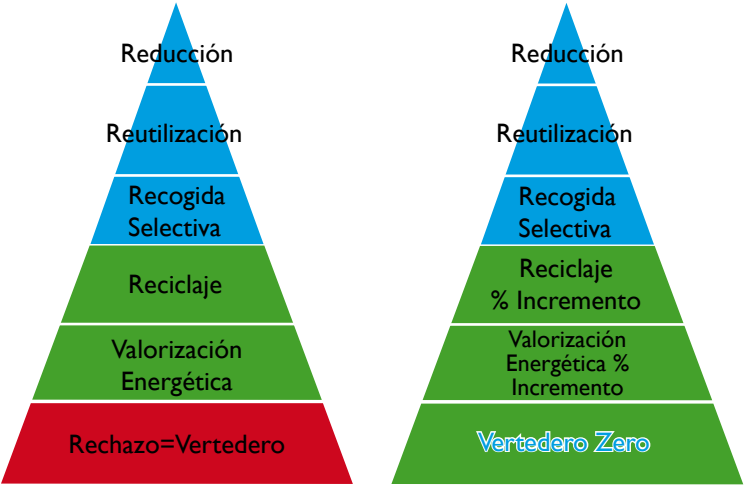


Figura 11b. Jerarquías de tratamientos de residuos (gestión actual y gestión sostenible).
Fuente: Junta de Residuos de Cataluña.

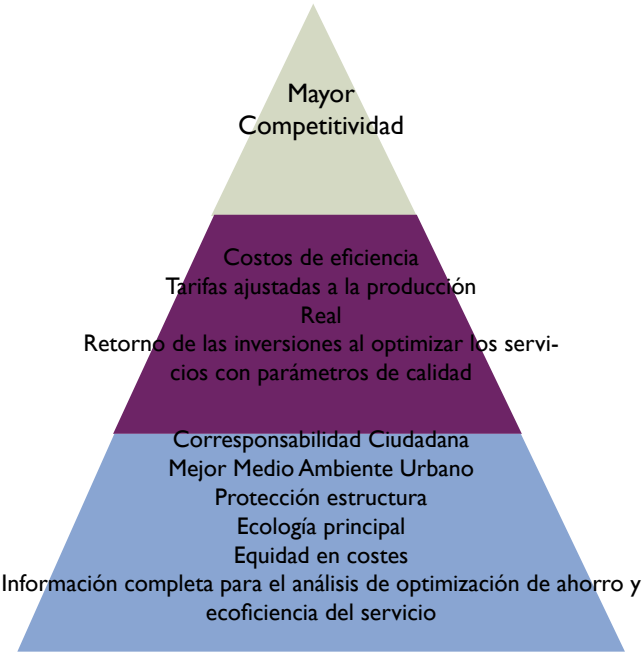


Figura 12. Elementos que permiten el uso de herramientas de gestión y control de la calidad del servicio de recogida de RSU y limpieza viaria.
Fuente: elaboración propia, publicada por el autor en la Revista Municipalia.

Aplicando dentro de la participación ciudadana el uso de herramientas de gestión y control donde el ciudadano se sienta elemento responsable de la búsqueda de la calidad de los servicios, veedor de éstos y actor principal del modelo de gestión sostenible.

De esta manera nos encaminaremos por ejemplo hacia nuevos objetivos de gestión de los RSU, que ya se vienen generando en el ámbito global, y que marcan tendencias, tales como:

1. Crecimiento cero en los residuos.
2. Recuperación de los envases, por ejemplo en Europa de acuerdo con la Directiva sobre reciclado de envases 2004/12/CE, del 11 de febrero de 2004, que eleva los objetivos de reciclado de envases: 60% para el vidrio y papel-cartón y 22,5% para plásticos.
3. Aprovechamiento de la fracción orgánica para compost.
4. 35% de rechazos como máximo.

Esto hace urgente que dentro de la participación ciudadana, los objetivos exijan la búsqueda de herramientas para optimizar y mejorar los servicios de recogida, así como la información generada. Ya que el dato exacto del pesaje es un valor fundamental para que empresas que gestionan residuos, financien y paguen de acuerdo con el volumen real recogido. Además de que la tendencia es que el ciudadano pague por el servicio teniendo en cuenta su generación y la mejor forma de saber lo generado es por el peso mismo. Es por esto que se recurre a los servicios inteligentes basados en la electrónica.

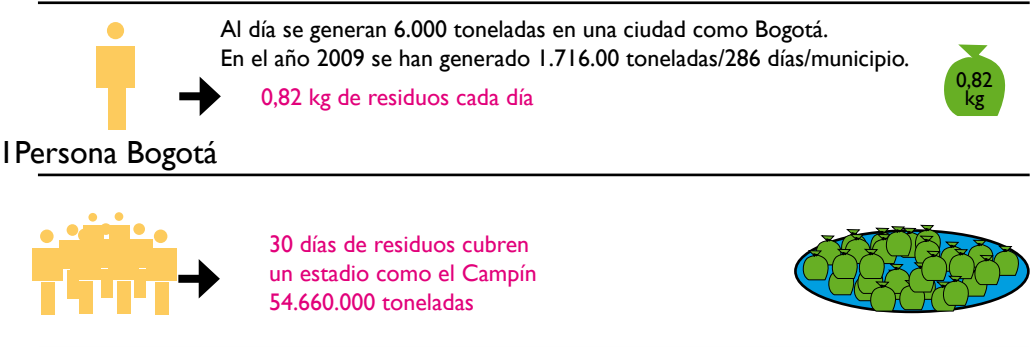
Se necesita que dentro de esta responsabilidad se pague por lo que se genere, como cualquier otro servicio público.

Y para ello tenemos que tener claro los antecedentes de producción de basura al día por persona como se verá en las siguientes figuras:



Figura 13. Basura con potencial.
Fuente: elaboración propia.

ANTECEDENTES



Bogotá genera 1.882.000 bolsas de basura cada día

Figura 14. Antecedentes de producción de basura al día por persona.
Fuente: elaboración propia.

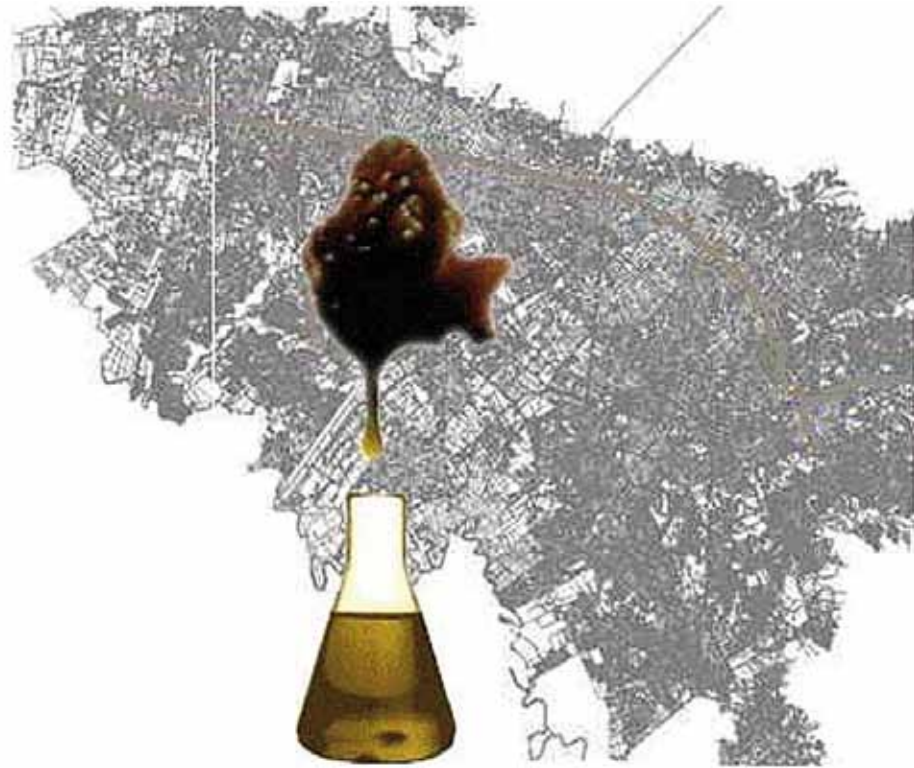


Figura 15. Mancha de aceite sobre mapa de Bogotá.
Fuente: elaboración propia.

Entretanto, cada uno de los bogotanos genera al día unos 292 km de basura al año y esto solo hablando de residuos sólidos urbanos RSU, de ellos un 60% es fracción orgánica. Y esto solo en RSU que decir de residuos peligrosos y otros tipos de residuos. Por ejemplo, los bogotanos generamos 1.100.000 L de aceite doméstico usado cada mes, los cuales finalmente se van por el sifón del lavaplatos de la casa y cada litro contamina 100.000 L de agua. De allí la importancia de una gestión integral a cada residuo que generemos.



Figura 16. Fuente: elaboración propia.

Es por ello que debemos concebir el residuo no como basura sino como elemento a valorizar. Estar en la búsqueda de un objetivo con un futuro, limpio, seguro, ecológico y económico y pensando en que para obtener esto se deben implementar procesos como el que describo a continuación:

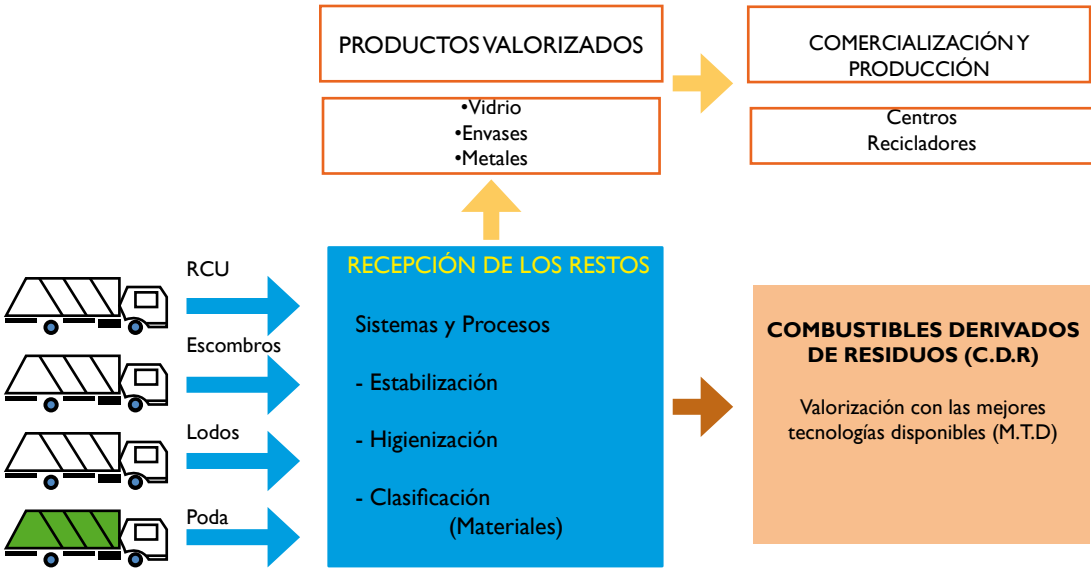


Figura 17a. Manejo de residuos.
Fuente: elaboración propia extraída de un artículo de la Cátedra de sostenibilidad de la UPC, para uso académico.

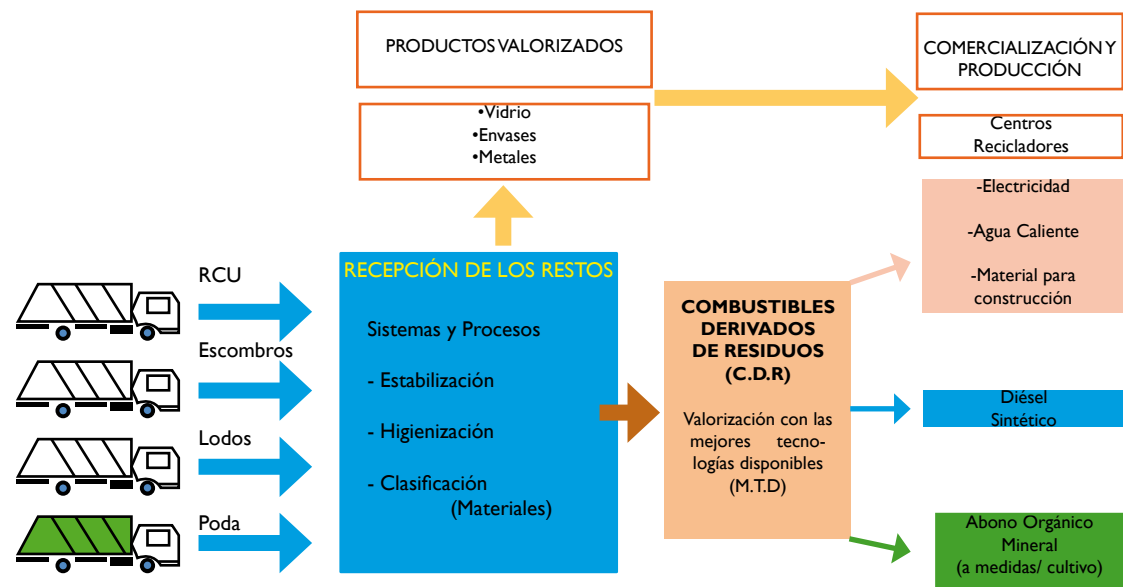


Figura 17b. Manejo de residuos.

Fuente: elaboración propia extraída de un artículo de la Cátedra de sostenibilidad de la UPC, para uso académico.

Porque en este nuevo análisis la basura no es desperdicio, es dinero, o lo que es mejor, es energía (figura 18).



Figura 18. Basura convertida en energía.

Fuente: Junta de Residuos de Cataluña. Material para uso académico.

Este enfoque permitirá que unos bogotanos comprometidos dentro de un modelo de gestión sostenible y de participación logren disminuir su huella ecológica y, asimismo, gestionen sus residuos dentro del prisma de sostenibilidad siempre y cuando la administración también esté en la misma sintonía.

La sostenibilidad no es solo un término en boga. El cuidado de nuestro ecosistema ha pasado a ser una responsabilidad, y en el caso de las empresas un valor añadido que atrae a los consumidores. El mito de que el “ser ecológico” sale más caro, se rompe cuando analizamos la relación costo-beneficio de actitudes y aptitudes de sostenibilidad ciudadana, como la de participar más activamente en sistemas como el de gestión integral de residuos.

Ahora solo falta tener un mayor sentido de responsabilidad y desarrollo de participación proactiva ya que con muy poco todos podemos ser “ciudadanos sostenibles”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Víctor, A. P. (1989). Cap. XVI. “La economía y el desafío de los problemas ambientales”. En: *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*. Herman E. Daly (comp.). México. Fondo de Cultura Económica.

Aguilera Klink, F. (1996). “La economía ecológica como un sistema diferente de conocimiento”. En *Ciudades para un futuro más sostenible*. Pamplona 20 a 22 de noviembre de 1996.

Bennett, H. C. (1983). “Demonios, motores y la segunda ley”. En: *Libros de investigación y ciencia: Orden y caos*. Barcelona. Prensa Científica.

Cárdenas, M.; Mesa, C.; Riascos, J. C. (1998). *Planificación ambiental y ordenamiento territorial*. Bogotá. Cerec.

E. Daly, H. [comp.] (1989). “Introducción a la economía en estado estacionario”. En: *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*. México. Fondo Cultura Económica

Educación ambiental para el desarrollo sostenible. (1997). Madrid. PDNUMA.

Goodland, R.; Daly, H.; El Serafy, S.; Von Droste, B. (eds.) (1997). “Introducción”. En: *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del informe Brundtland*. Madrid. Trotta.

Jacobs, M. (1991). *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Madrid. Icaria.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1997). *Guía para los POT*. Bogotá.

Loeser, G. (1993). “Instrumentos de intervención: medidas fiscales y regulatorias, ecoimpuestos”. En: *Energía para el mañana. Conferencia sobre ‘Energía y equidad para un mundo sostenible’*. Asociación Ecológica de Defensa de la Naturaleza (Aedenat). Madrid. Los libros de la Catarata.

Martínez Alier, J. (1994). “De la economía ecológica al ecologismo popular”. Cap. I: *La economía ecológica de Nicholas Georgescu-Roegen*. Barcelona. Icaria.

McGranahan, G.; Songsore, J. and Kjellén, M. (1996). “Sustainability, Poverty Urban Environmental Transitions”. En: *Sustainability, the environmental and Urbanization*. Londres. CEDNC PUGH.

Migliorino, G. (1995). “Italy’s Intermodal Alternative: The Sea Road”; Istea and Intermodal. Planning. Concept practice. Special Report 240.

Mitlin, D. y Satterthwaite, D. (1996). *Sustainability, the environmental and urbanization*. Londres. Cendric Pugh.

Naredo, J. M. (1998). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. En *Ciudades más sostenibles*, 24-IV-98.

— y Rueda, S. (1998). La ‘ciudad sostenible’: resumen y conclusiones. En *Ciudades más sostenibles*, 24-IV-98.

Parrado Delgado, C. C. (2001). *Metodología para la ordenación del territorio bajo el prisma de sostenibilidad*. (Estudio de su aplicación en la ciudad de Bogotá D. C.). Barcelona. UPC 2002.

Pearse, W.; David, K.; Turner, R. (1995). “Economía de los recursos naturales y del medio ambiente”. Cap. I: *El desarrollo histórico de la economía del medio ambiente*. Colegio de economistas de Madrid. Madrid. Celeste Ediciones.

Rueda Palenzuela, S. (1995). “Ecología urbana. Barcelona i la seva regió metropolitana com a referents”. Apartado: 3.5.4. *Les ciutats compactes i diverses maximitzen la recuperació d’entropia en termes d’informació*. Barcelona. Beta.

Rueda, S. (1998). Habitabilidad y calidad de vida. En: *Ciudades más sostenibles*, 24-IV-98.

S. Norgard, J. (1993). “Energía para el confort personal: opciones eficaces y límites”. En *Energía para el mañana. Conferencia sobre ‘Energía y equidad para un mundo sostenible’*. Asociación Ecológica de Defensa de la Naturaleza (Aedenat). Madrid. Los libros de la Catarata.

Suju M., G.; Ram Babu, P. y Khanna, P. (1997, diciembre). “Modelo de red para el análisis de consecuencia en las propuestas de desarrollo”. En: *Journal of Urban Planning and Development*, 123 (4).



SOCIEDAD CIVIL Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

VIVA RÍO: UNA ACCIÓN DE LA CIUDADANÍA CONTRA LA VIOLENCIA Y POR LA PAZ

Promoción de la Cultura Ciudadana desde la Sociedad Civil

Mayra Jucá
Coordinadora de Comunicación de Viva Río

Introducción

Hablar de la experiencia de Viva Río, que surgió como un movimiento de la sociedad civil carioca y se convirtió en una ONG cuya proyección se extiende hoy por diversos países y regiones, es hablar de transformaciones importantes que vienen sucediendo en las relaciones entre instituciones gubernamentales, los medios y la sociedad civil organizada de Río de Janeiro. Por eso, es interesante comenzar revisando el contexto que llevó al surgimiento de una organización como esta.

Al final de la dictadura militar en el Brasil, en 1985, se abrieron caminos para la búsqueda, por parte de la sociedad civil, de nuevas alternativas de participación política. Como en gran parte de América Latina, esta fase fue marcada por el retorno al país de exiliados políticos que venían del exterior con ideas abiertas y se empeñaban en elaborar propuestas para los desafíos de una incipiente democracia vía partidos políticos, academia u organizaciones que surgían mezclando la acción política con la académica, las ONG. En los años noventa las ONG y los movimientos sociales ocupaban un lugar destacado, buscando movilizar a la sociedad hacia diversas causas. Una de las más afortunadas campañas en este sentido fue lanzada en 1993 por el sociólogo Herbert de Souza, inmortalizado como Betinho.

La acción de la ciudadanía contra el hambre, la miseria y por la vida congregó movimientos sociales, universidades, grupos religiosos, partidos políticos, los medios y al sector privado, lanzando de forma innovadora e impactante la idea de corresponsabilizar a la sociedad. Betinho, con sus textos y discursos contundentes, animó a todos los sectores a participar y a influenciar innumerables acciones y políticas públicas integradas.

Hasta hoy, la Acción de la Ciudadanía, que se convirtió en una ONG, ejecuta proyectos y genera beneficios para los brasileños más pobres. Las acciones incluyen programas de largo plazo con foco en la educación de los jóvenes, por ejemplo, y campañas de más corto plazo como: Natalidad sin Hambre, una serie de eventos que anualmente recogen donaciones y las distribuye a millares de familias por todo Brasil.

En el mismo año del lanzamiento nacional de esta campaña, 1993, dos episodios de extrema violencia golpearon a la población de Río de Janeiro. Dos masacres en un intervalo de 35 días, en las que sus víctimas fueron personas inocentes y los policías y militares sus perpetradores. Estos eventos, que marcaron profundamente a la sociedad carioca, fueron conocidos internacionalmente como las matanzas de La Candelaria y de Vigário Geral.

El 23 de julio, ocho habitantes de la calle, seis de ellos menores de 18 años, fueron cobardemente asesinados por policías que abrieron fuego contra más de cincuenta niños, adolescentes y adultos que se concentraban frente a la iglesia de La Candelaria, en el centro de Río de Janeiro, un distrito postal de la ciudad. Muchos fueron heridos. Uno de los sobrevivientes sufrió otro atentado más tarde, otro fue asesinado por policías siete años después en el asalto del bus 174, que ya dio lugar a un documental y a una reconstrucción novelada en cine. Nada quedó claro sobre el motivo que habría llevado a los asesinos a cometer el crimen. Una de las versiones es que un grupo había atacado un carro de la policía con piedras la noche anterior, y los policías habían prometido volver para vengarse. Al mes siguiente (28 de agosto), en la favela¹ Vigário Geral, miembros de un grupo de exterminio entraron disparando y ejecutaron a 21 personas que nada tenían que ver con el crimen organizado. Era una revancha por la muerte de cuatro policías, supuestamente asesinados por traficantes del barrio.

Estos dos tristes eventos provocaron la unión de un grupo de cerca de 40 personas, habitantes de la ciudad e inconformes y dispuestos a actuar, que se encontraron para pensar en cómo iniciar un proceso de cambio. Entre ellos estaban Herbert de Souza, o Betinho, y el antropólogo Rubem César Fernandes, que serían los fundadores de Viva Río, junto con dirigentes de los tres principales medios de comunicación de la ciudad, académicos, líderes comunitarios, empresarios, artistas y deportistas. Sobre esta reunión, convocada por Betinho y el entonces vicepresidente del diario El Día, Walter Mattos Jr., escribió Rubem César en el 2008:

“[...] Walter y Betinho se propusieron como misión reunir a un grupo que estuviese dispuesto a enfrentar la pregunta sobre qué hacer ante tanta violencia. Días después, nos encontramos unas cuarenta personas en el Centro Comercial de Botafogo. Gente expresiva, venida de rincones diversos de la sociedad carioca. Diferente a lo acostumbrado, la mayoría allí no se conocía. La doble convocatoria mezcló las listas. Teníamos gente de las élites, pero también de los movimientos sociales y líderes populares. Todos movilizados por los efectos perversos de la violencia, pero con historias diversas para contar. Esto ocurrió la primera semana de septiembre de 1993. La conversación dio ganas de más, y así a los pocos encuentros subsiguientes, fue concebido Viva Río”.

¹ Favela es el nombre usado en Brasil, y especialmente en Río de Janeiro, para áreas pobres donde el Estado es ausente, faltan servicios básicos y los habitantes son de bajos ingresos, en gran parte inmigrantes. En Río de Janeiro hay cerca de 1000 favelas, algunas formando inmensos complejos, cuya población supera la de barrios y hasta municipios enteros. A pesar de que la mayoría de ellas está ubicada en la periferia, muchas ocupan montañas cerca del mar en barrios de clase alta, al lado de edificios o condominios de lujo.

De los fundadores resultó el Consejo Directivo, que guardó algunas características originales. Un grupo grande, tal vez demasiado para un consejo. Durante años, fueron 33 personas, que después pasaron a 23, que se reunían al menos una vez al mes para conversar sobre lo acontecido y pensar en los siguientes pasos. No es común un consejo tan grande que se reúna tan frecuentemente por tanto tiempo. Son señales de un gran interés por el tema.

Parte del secreto, marca de origen, está justamente en la heterogeneidad. No todos los días se encuentran dirigentes de los medios y líderes sociales. Los presidentes de grandes empresas y de asociaciones de favelas no acostumbran a comer juntos. Personajes de las zonas del este, oeste y sur de la ciudad raramente se cruzan. La reunión del Consejo ofrece una oportunidad de encuentro entre personas expresivas de los extremos sociales. En pequeña escala, demuestra que la comunicación constructiva es posible, a pesar de las terribles tensiones por las que atraviesa la ciudad. Los almuerzos del consejo señalizan su misión, resumida en el mensaje doble de reducción de la violencia y de integración social (Fernandes, 2008).

Las grandes campañas de movilización pública

En el marco de la creación del Movimiento Viva Río, hubo una movilización pública en la iglesia de La Candelaria. Además de reunir a millares de personas en el lugar donde meses antes ocurriera la matanza, el grupo consiguió articular una acción con canales de televisión, emisoras de radio, organismos públicos y empresas privadas. El día 17 de diciembre del año 1993, fecha en que se conmemora el aniversario de Viva Río, los fundadores del movimiento, entre ellos el periodista y escritor Zuenir Ventura (autor de *Ciudad Partida y 1968, el año que no terminó*), convocaron a la ciudad para pensar en silencio por dos minutos, juntando fuerza, energía e ideas para comenzar de nuevo, en busca de una mejor calidad de vida y de paz. Con el eslogan “Done un tiempo para Río - parar para comenzar de nuevo”, la ciudad, vestida de blanco, paró por dos minutos y pidió paz.

Las universidades y escuelas públicas y particulares, pararon las clases, se interrumpieron los programas de radio y televisión, los relojes de las vías de la ciudad pararon, y hasta los tranvías de Pan de Azúcar, mayor símbolo carioca al lado de la estatua de Cristo Redentor, pararon en medio de las montañas. Fue una increíble demostración de fuerza de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos movilizados.

Como consecuencia de esa demostración del potencial del movimiento, vinieron muchas reuniones y alianzas para la construcción de una agenda programática. Viva Río comenzó a trazar sus metas, definir áreas de acción y población objeto, identificar colaboradores y financiadores, formar equipos. De entrada ya estaba claro que la misión sería combatir la violencia armada y promover la paz. Para eso sería necesario actuar en varios frentes: proyectos sociales en las áreas más afectadas, las favelas; campañas de movilización para mantener la sociedad activa y exigir mejoras en las leyes y políticas públicas, y acciones con la policía para intentar cambiar su perfil e instaurar una misión de promoción de la seguridad para todos y de la defensa ciudadana.

En los primeros años, los proyectos ya mostraban la marca que acompañaría a Viva Río en toda su historia: innovación, metodologías basadas en encuestas de diagnóstico, pragmatismo, foco en resultados, capacidad de articular alianzas y evitar confrontaciones paralizantes. Sin embargo, inicialmente fueron las campañas de movilización pública las mayores responsables de la proyección de la imagen de Viva Río tanto en el Brasil como en el campo internacional.

Convocar a la población y demostrar la fuerza de la unión de diversos sectores, llevando al pueblo a las calles, fue un desafío que Viva Río se puso a sí mismo después de su lanzamiento, y que superó sin dificultades, sobrepasando las expectativas más optimistas. En 1995, en la campaña Reacciona Río creada después del secuestro del hijo de un empresario carioca, cerca de 400.000 personas se reunieron en una Marcha por la Paz para pedir el fin de la violencia en Río de Janeiro. En el 2000, menos de un mes después del secuestro del bus 174, que llevó a la muerte a la profesora Geisa Firmo Gonsalves y del secuestrador, Sandro do Nascimento, Viva Río lideraba la campaña nacional ¡Basta! Yo quiero Paz, con manifestaciones en 16 estados del país, movilizand o una red de organizaciones de la sociedad civil que se convertiría en la base principal de apoyo para las campañas que años después cambiarían la legislación brasileña de control de armas. En todos los eventos, los medios, tanto locales como nacionales, fueron su fuerte aliado.

Con Reacciona Río, a finales de 1995, llegamos a juntar una plenaria de publicistas que se disponían, voluntariamente, a trabajar una opinión en la misma dirección y cada uno a su modo. Algo parecido sucedió con “¡Basta! Yo quiero Paz”, ya a escala nacional. Más tarde, la campaña por el Estatuto de Desarme, en 2003, llegamos a ver la trama de la novela de las ocho en las marchas callejeras, entrelazando fantasía y realidad en la conciencia colectiva brasileña (Fernandes, 2008).

Movilizar a la opinión pública, incluir temas pertinentes relacionados con la prevención de la violencia en la agenda cultural y política, en todas las esferas, apuntar a soluciones factibles y así influenciar políticas públicas. Esta forma de abordar el tema se ha mostrado eficiente a lo largo de los 15 años de historia de Viva Río. Pero no se puede tener éxito a largo plazo sin una noción muy clara del problema con el cual se está tratando.

Entendiendo y contextualizando el problema

Muchos países sufren con los altos índices de criminalidad y violencia y con las dificultades de las instituciones públicas para lidiar con esta situación. En América Latina, esta es una realidad de la mayoría de los países que hoy viven, en mayor o menor grado, procesos de restauración de sus sistemas de seguridad y justicia. La violencia es la primera entre las causas de muerte en Brasil, Colombia, Venezuela, El Salvador y México.

La represión de la violencia es importante, pero es una acción puntual que no incide sobre los factores generadores de inseguridad. Las instituciones de policía no pueden dar cuenta de la seguridad pública por sí solas. Por otro lado, no se pueden cruzar de brazos y esperar a que problemas estructurales y de raíces históricas como la desigualdad social sean solucionadas para que así los índices de violencia disminuyan.

El fenómeno de la violencia y la criminalidad es extremadamente complejo, multifacético y dinámico, exigiendo un abordaje integrado, multisectorial, que involucre a la sociedad como un todo en busca de soluciones efectivas y sustentables. Las intervenciones desarticuladas ejecutadas únicamente por instituciones policivas o de justicia criminal no ofrecen resultados durables, porque el campo de acción de estas instancias sobre las posibles causas del fenómeno es limitado.

Utilizando la salud pública como referencia y adoptando un criterio epidemiológico para la violencia, Viva Río desarrolló un diagnóstico para la violencia armada en América Latina. A través de este análisis, fueron identificados cuatro aspectos centrales:

— *Grupo de riesgo:* la juventud es el principal grupo de riesgo de la violencia armada urbana en Brasil y en otros países latinoamericanos. Este grupo está compuesto en su mayoría por adolescentes de sexo masculino (con edades entre 15 y 24 años) que abandonaron sus estudios antes de terminar el primer grado. Ellos son los principales autores y víctimas de la violencia armada.

— *Vector:* el arma de fuego de tamaño pequeño es el principal vector para las epidemias de la violencia urbana en la región (small arm and light weapon [SALW]). La mayor parte de los homicidios es cometida con armas de fuego.

— *Áreas críticas:* las áreas críticas son las favelas y las periferias urbanas, vulnerables en lo que concierne a los servicios públicos y capital humano, social y económico. Un proceso de urbanización caótico agrava el problema.

— *Estructura de soporte:* las fuerzas de seguridad participan del problema y de su solución. Una reforma en el sector de seguridad es crucial para la eficiencia y para la integración entre objetivos de seguridad, derechos humanos y desarrollo.

Desde su fundación, Viva Río tiene desarrolladas y consolidadas una serie de acciones estratégicas con foco en estas cuatro esferas del problema. Los proyectos de campo, dentro y fuera de las favelas, privilegian a los jóvenes en situación de riesgo. Las campañas de movilización pública y de *advocacy* pretenden aumentar el control sobre las armas de fuego. Los cursos y entrenamientos son desarrollados y aplicados para estimular la renovación de los profesionales de la seguridad pública. Una serie de acciones puntuales se realiza para estimular el desarrollo de las comunidades de bajos ingresos. Tras todas las iniciativas que orientan las metodologías adoptadas, están las encuestas. Paralelamente a cada actividad, un fuerte trabajo de comunicación. Sobre estos hechos principales de trabajo, entraré en detalles al presentar algunos ejemplos completos de la acción a seguir de Viva Río.

Estrategias para afrontar el “grupo de riesgo”

Gran parte de las más de 500.000 personas muertas por armas de fuego en el mundo cada año son niños, adolescentes y jóvenes víctimas del crimen organizado, de enfrentamientos entre pandillas o de acciones de la policía. El crecimiento de grupos armados organizados y el aumento progresivo del número de víctimas en el rango de edad de los 15 a los 25 años, preocupan a las comunidades, especialistas y gobiernos del mundo entero.

La tasa de muertes por armas de fuego en Brasil es de 21,8 por 100.000 habitantes, pero para los jóvenes entre 15 y 29 años es entre 3 y 5 veces más que la media general, como muestra el gráfico abajo.

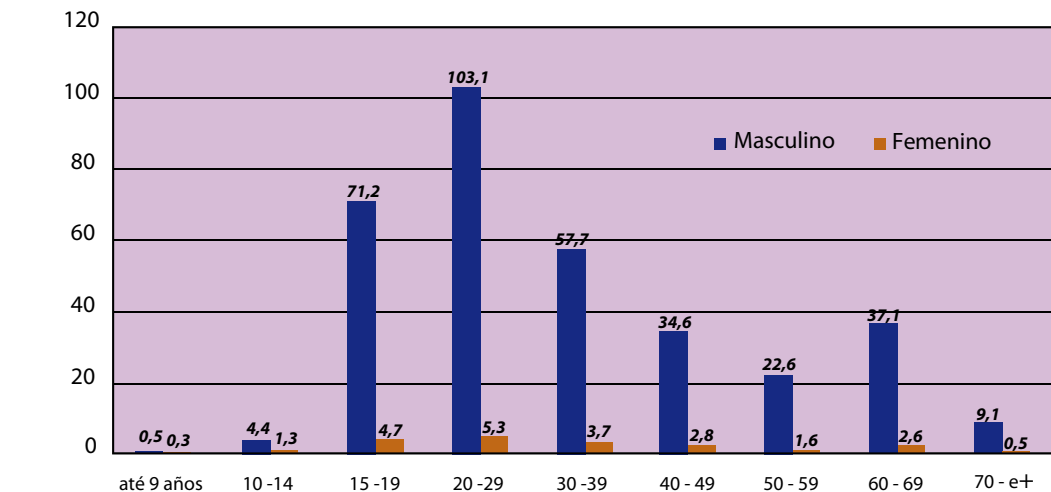


Gráfico 1. Tasa de muertes por armas de fuego
Fuente: Instituto de Estudios de Religión (ISER/Datasus-2002)

La mayoría de los jóvenes que engrosan las estadísticas de homicidios en ciudades violentas son pobres, o miembros de grupos socialmente excluidos para quienes las oportunidades de tiempo de ocio, educación y empleo son escasas o inexistentes. Las víctimas de la violencia armada están principalmente entre los que abandonan la escuela en los grados 4° y 7°, es decir, durante la adolescencia.

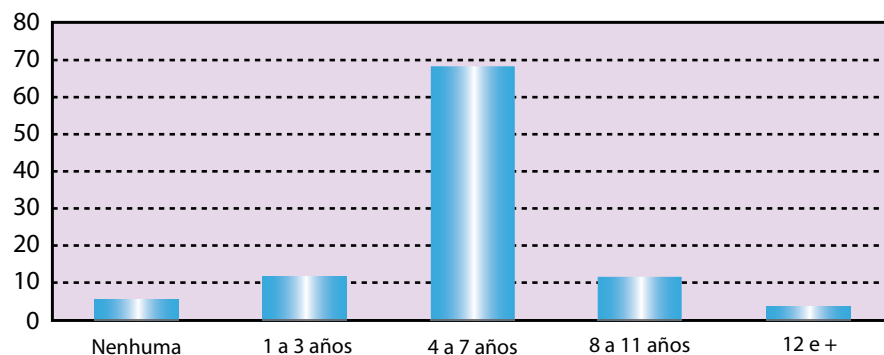


Gráfico 2. Víctimas de la violencia armada.
Fuente: Elaboración propia

La acción de las autoridades muchas veces se resume en la represión de la violencia y confinamiento en instituciones que no reeducan, sin dar atención a los traumas psicológicos, sin involucrar a las familias y sin reconocer que todos son sujetos con derechos.

Los principales desafíos son: equilibrar los programas de prevención y las acciones de represión; rescatar y reintegrar a los niños involucrados en la criminalidad; evitar la banalización de la violencia y luchar por los derechos humanos, especialmente por la garantía de los derechos básicos de la niñez y la adolescencia. En el 2005, el Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia, (Unicef) divulgó un comunicado diciendo que las políticas públicas y los programas de prevención para jóvenes involucrados en la violencia armada deberían ser abordados “bajo la perspectiva de seguridad pública y no sobre la óptica de la represión”.

Más que víctimas o agresores, esos jóvenes son los principales afectados por un contexto social, económico y político que incluye los prejuicios de color, raza y clase, falta de atención y de inversión del poder público, desigualdad de oportunidades, entre otros factores. La expresión “Niños y jóvenes en violencia armada organizada” cuya sigla en inglés es COAV (Children in Organized Armed Violence), fue propuesta a partir de un seminario organizado por Viva Río en 2001, y que ha sido empleada en los últimos años por especialistas de diversos países que buscan comprender mejor el fenómeno, con el fin de aportar alternativas para resolverlo.

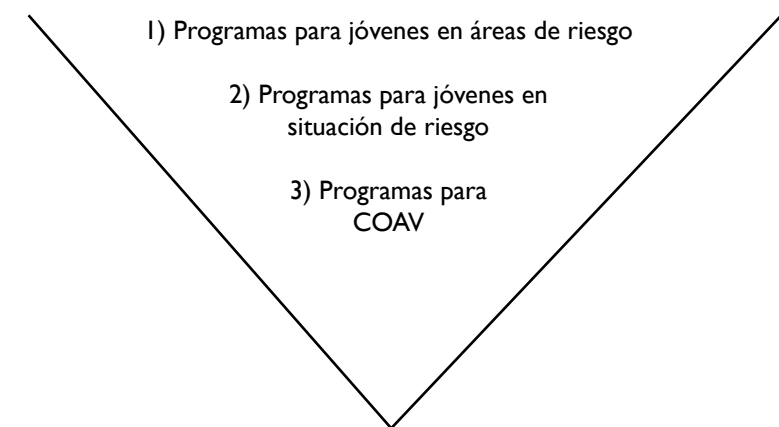


Gráfico 3. COAV= Niños y jóvenes en Violencia armada
Fuente: encuesta ISER

En el gráfico 3 están representadas las formas de afrontar a los jóvenes en contextos de violencia, teniendo en cuenta que Viva Río optó por concentrar sus acciones sobre las franjas 2 y 3.

Después de realizar investigaciones comparativas entre adolescentes y jóvenes involucrados en conflictos armados, o niños soldados, y compararlos con los que se involucran en la violencia urbana, Viva Río comenzó a trabajar en un concepto inspirado en programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), aplicados en situaciones de posconflicto. Se llegó a una propuesta innovadora que se basó en el acrónimo DMI (desarme, movilización e integración). La idea es utilizar lo mejor del modelo DDR adaptado a los conflictos no oficiales presentes en situaciones de violencia urbana. En el caso de Brasil, el DMI se tradujo en las siguientes acciones concretas:

•Desarme:

- Defensa y aplicación del Estatuto de Desarme.
- Campañas regulares de recogida de armas.
- Estratificación penal por el uso de armas de fuego.

•Movilización:

- Legitimidad de la mediación de conflictos.
- Actores de las comunidades como mediadores.
- Policía preventiva.

•Integración:

(Usamos el término integración y no reintegración, porque los jóvenes necesitan ser integrados a una sociedad a la cual nunca pertenecieron, ya que nacieron y crecieron al margen de la sociedad).

- Ampliación de programas sociales para atender a este público inocente.
- Abordar al joven respetando su identidad (en el caso de América Central, por ejemplo, no discriminar la cultura, abordar al joven respetando su identidad (por ejemplo no discriminar la cultura de las pandillas, los tatuajes o jergas para comenzar).

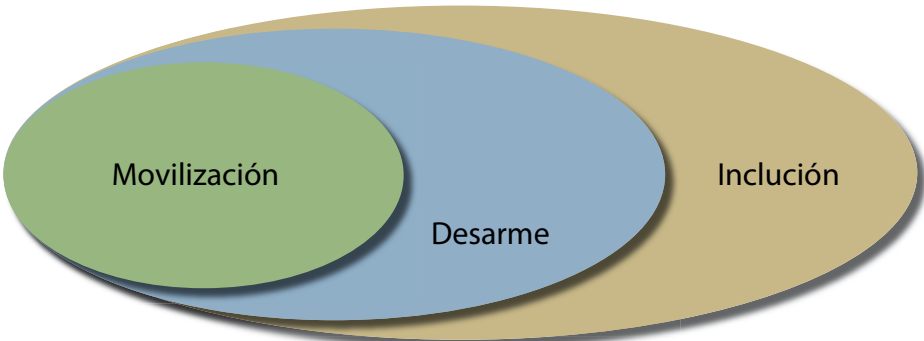


Gráfico 4. Esquema de concepto de MDI, creado por Viva Río con la colaboración de MRE, Canadá

Entre los proyectos desarrollados por Viva Río para la atención de jóvenes en situación de riesgo, el más antiguo y prestigioso fue el programa de Aceleración Escolar. La educación es la forma más eficaz y positiva de detener el crecimiento del número de jóvenes en situación de riesgo. Si la violencia es una epidemia, la aceleración escolar es una medida preventiva y transformadora de esos jóvenes, permitiendo su inclusión en la sociedad.

El proyecto ofrece educación básica, con énfasis en ciudadanía y trabajo para jóvenes y adultos que no concluyeron los estudios primarios y medios. Las salas de aula, conocidas como telesalas, están ubicadas en comunidades de bajos ingresos (en alianza con entidades locales) o en empresas, en todo el estado de Río de Janeiro.

El proyecto de aceleración escolar de Viva Río usa una metodología que reduce el tiempo de aprendizaje, disminuyendo el desfase entre las diferentes edades de jóvenes y adultos que habían abandonado los estudios. Al final del curso, los alumnos presentan exámenes para obtener el certificado frente a la Secretaría Estatal de Educación, con la cual está aliado el proyecto. Más de 90.000 alumnos ya fueron beneficiados por las telesalas.

Control de armas: estrategias que involucran la acción política, encuestas y movilización popular

Cada año las armas de fuego pequeñas y leves son las causantes de la muerte de 600.000 personas en el mundo. En Brasil, las armas de fuego matan más que las enfermedades respiratorias, cardiovasculares, el cáncer, el sida y los accidentes de tránsito.

En la segunda encuesta realizada por Viva Río/ISER, cerca del 90% de las armas en el país, es decir, 15 millones de armas, están en manos de la sociedad civil y no del Estado. De esos 15 millones de armas un 50% es ilegal. Como el flujo de las armas de fuego trasciende las fronteras, las acciones para enfrentar los problemas asociados a la proliferación y al uso indebido son realizadas en ámbitos local, nacional e internacional, y con tres áreas de concentración:

1. Reducción de la demanda o búsqueda de armas (concientización de la población sobre los peligros de las armas).
2. Fiscalización de la oferta (combate al contrabando y fiscalización de la producción, venta, exportación e importación de armas y municiones para que no haya desvíos).
3. Control de existencias (destrucción de los excedentes de armas y programas de entrega voluntaria).

La destrucción de 100.000 armas, realizada en junio de 2001 en alianza con el Gobierno del estado de Río de Janeiro y el Ejército brasileiro, fue la mayor destrucción simultánea de armas de la historia mundial. En 2002, como apoyo al Día Internacional de Destrucción de Armas, más de 10.000 armas fueron destruidas en presencia de la gobernadora y de representantes de la ONU, la OEA y el PNUD. Más que un acto simbólico, la destrucción de armas impide que continúen expuestas al riesgo de volver al mercado paralelo. En 2004 y 2005, la campaña de entrega voluntaria de armas retiró de circulación 459.855 armas de las calles del país. Viva Río participó activamente de esta campaña, movilizand o artistas, publicistas, medios de comunicación, y realizando eventos y movilizaciones populares.

Según el Ministerio de Salud, la campaña de entrega voluntaria de armas fue una de las principales causas que redujeron en un 8% el número de homicidios por arma de fuego en Brasil en 2005, en comparación con 2004. Ahora la lucha es porque se realicen campañas de entrega de armas todos los años por al menos un mes, como sucede en varios países.

Viva Río, en conjunto con el centro de encuestas ISER, produce información científica sobre los resultados del uso de armas y formas de reducir el número de muertes (tales como: impacto del uso de armas en la salud pública, victimización, legislación, tráfico ilícito de armas, y niños y jóvenes involucrados en la violencia armada urbana) y la reforma de los métodos de clasificación de la existencia de armas por la Policía Civil de Río, buscando crear un patrón aplicable a todo el país, para aumentar la seguridad y permitir que las armas obtenidas de forma ilegal sean rastreadas.

El trabajo constante de colaboración y presión sobre los gobiernos estatal y federal para la creación de medidas más eficaces de control de la proliferación de las armas de fuego fue reconocido como un factor esencial para que el Congreso brasileiro haya aprobado el Estatuto de Desarme en 2003, modernizando las leyes de control de armas de Brasil.

En 2005 y 2006, Viva Río dio asesoría técnica gratuita al CPI de las Armas del Congreso Nacional que concluyó, a partir de la información obtenida en las fábricas de armas, que el 68% de las armas confiscadas por la Policía del estado de Río en ilegalidad, habían sido vendidas por los fabricantes para tiendas de armas legales. También se comprobó que, en promedio, el 83% de las armas confiscadas por la Policía en Río, São Paulo y Brasília, eran de fabricación brasileira.

En este proceso, también ha sido fundamental la participación de Viva Río en seminarios y en el movimiento internacional contra la proliferación de las armas pequeñas, a través de redes como la Red Internacional de Acción sobre Pequeñas Armas (Iansa), que reúne más de 700 ONG de todo el mundo, de la Coalición Latino-Americana sobre Violencia Armada (Clave) y de la Red Desarme Brasil, de ONG e iglesias brasileras, con el objetivo de reducir la distribución de armas de fuego y propagar la cultura de paz.

Los éxitos brasileros en el campo del control de armas tuvieron gran repercusión internacional. Hoy en día, Viva Río promueve el entrenamiento de ONG y gobiernos de otros países, especialmente de América Latina y África Portuguesa, sobre análisis y construcción de bases de datos sobre armas de fuego, rastreo, perfeccionamiento de leyes y realización de campañas de concientización y entrega voluntaria de armas.

Trabajando con el “enemigo”

Al decidir movilizar a la sociedad civil para enfrentar el desafío de reducir la violencia en la ciudad de Río de Janeiro, Viva Río asumió una agenda que involucraba, necesariamente, el diálogo con las instituciones vinculadas a la seguridad pública en diversas esferas.

Existe una dificultad histórica de diálogo entre los conceptos de *seguridad pública* y *derechos humanos*. Las instituciones de seguridad surgieron en el contexto de la protección del Estado como un mecanismo de control social, mientras que la noción de derechos humanos se desarrolló a partir de la necesidad de la población de defenderse del Estado, en reacción a violentas dictaduras que usaron técnicas atroces como la tortura. Los actores sociales que se apropiaron de estos términos/ideas, estuvieron, por tanto, en lados opuestos durante más de tres décadas.

En el caso de Viva Río, esta oposición hoy cede espacio a la comprensión de que, en un ambiente democrático, las instituciones de seguridad deben ser vistas como instrumentos de defensa de la ciudadanía, y cuando no están funcionando como tal, le corresponde a la sociedad civil actuar como colaboradora para su transformación. En este sentido, Viva Río hizo un trabajo técnico y político que se diferencia del abordaje de las organizaciones cuya única interacción con estas instituciones está limitada a denunciar abusos y a exigir de ellas el respeto a los derechos humanos. Viva Río no es por tanto una institución de denuncia, pero participa y apoya campañas de esta naturaleza, junto a organizaciones cuya misión tienen este foco específico.

El mismo tema de seguridad humana, sobre el cual es posible hacer una lista de infinidad de asuntos, sirve también al propósito de forzar la articulación entre ideas de *seguridad pública* y *derechos humanos*. En América Latina, el término consagrado es seguridad ciudadana, que diferencia a la colectividad de un lugar del individuo valorizado en la expresión “humana”. Viva Río se apropia de ambos al defender la visión de seguridad pública como la construcción de comunidades seguras donde los ciudadanos desempeñen un papel relevante junto a las instituciones responsables, compartiendo con ellas la responsabilidad sobre la garantía de sus derechos individuales y colectivos. Es la corresponsabilidad que Betinho predicaba al hablar del hambre y de la miseria, en 1993.

Desde 2002 Viva Río es aliado de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro (PMERJ), en el curso de perfeccionamiento de la práctica policial ciudadana (CAPPC), que consiste en la calificación continuada, dirigida especialmente a policías y militares (plaza), centrándose en la humanización y la elevación de la calidad del servicio. Es un ejemplo de acción integrada entre una organización de la sociedad civil y una institución de seguridad pública. A pesar del contenido y del control de calidad, pondremos a cargo de Viva Río un curso que hace parte del programa oficial de formación de policías militares del estado de Río de Janeiro.

El curso está compuesto esencialmente por estudios de casos sacados de la cotidianidad de la Policía Militar. Estos casos se presentan en clase y trabajados en grupos por los alumnos, posibilitando el desarrollo de una comunicación más fluida entre los participantes, en la que las experiencias de cada uno facilitan la comprensión, la asimilación de conceptos y la adquisición de nuevos conocimientos y técnicas. La metodología propicia que los alumnos sean protagonistas y sujetos de su propia formación.

El currículo, elaborado a partir de las prácticas y estadísticas de sucesos policiales, está compuesto por los siguientes temas: uso de la fuerza, uso de armas, violencia doméstica, policía comunitaria, Estatuto de Infancia y Adolescencia, técnicas de abordaje, defensa personal, rutinas asistenciales, prevención y mediación de conflictos, imagen de la policía, valores y ética profesional, discriminación y prejuicio, planeación de la seguridad local, procedimientos técnico-profesionales, seguridad pública, autoridad de la Policía Militar, comunicación, resolución de problemas, medio ambiente, educación en tránsito y Estatuto de Desarme.

Se trata de sistematizar el conocimiento profesional de la policía que, por medio de técnicas participativas, dinámicas de grupo, juegos y simulaciones, crean oportunidades para que los alumnos reflexionen sobre su día a día y elaboren, a partir de su propia experiencia, conceptos y actitudes que valoran el carácter comunitario de la acción policial y hacen de la seguridad pública una de las dimensiones fundamentales de la ciudadanía. En 2009, el CAPPC recibió el Premio de Policía Ciudadana, seleccionado con más de siete iniciativas en un universo de 183 proyectos inscritos. Hasta hoy, el curso ha capacitado 11.000 policías y al final de 2010, 5000 más habrán ingresado.

Los temas del curso están presentes en los principios de la Matriz Curricular Nacional para la Formación en Seguridad Pública, elaborada en 2003 por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, vinculada al Ministerio de Justicia. Esto prueba que las acciones de este tipo pueden influenciar las políticas públicas.

Acción “Glocal”: la experiencia local lleva a una acción global

Viva Río combina dimensiones locales y regionales, pues explora los vínculos internos y externos entre asuntos de seguridad y desarrollo en América Latina y el Caribe. A partir de los experimentos en el *ámbito local* de la región metropolitana de Río de Janeiro, se formulan e implementan acciones de importancia nacional y regional que están en sintonía con la agenda internacional de reducción de la violencia armada urbana. En el plano teórico, Viva Río analiza, absorbe e interpreta los conceptos contemporáneos ligados a los temas trabajados.

Un ejemplo de acción regional es la Red de Policías y Sociedad Civil de América Latina, coordinada por Viva Río, que promueve el intercambio de experiencias entre profesionales y encuestadores del área de seguridad pública en la región. Policías y representantes de organizaciones civiles de diez países llevan a cabo un intercambio permanente de reflexiones y prácticas sobre los desafíos de la seguridad pública. La red tiene como objetivo diseminar conocimientos científicos y experiencias de las instituciones policiales en el continente, estimular la integración entre policías, centros universitarios de enseñanza e investigación e instituciones de la sociedad civil, además de subsidiar los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas de policía y seguridad.

Todos los años,Viva Río promueve un curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, con representantes policías de cinco países, estimulando la integración entre ellos. Para el curso se seleccionan policías de servicio, con 10 a 20 años de servicio en cargos jerárquicos intermedios/altos, que tengan al menos cinco años de experiencia en actividades operacionales externas y que estén involucrados en alguna actividad de reforma de sus instituciones.

Los fenómenos como la violencia armada y la sensación de inseguridad deben dejar de ser tratados como “casos de policía” y pasar a ocupar un lugar importante en la agenda de la sociedad civil como cuestiones sociales que derivan de múltiples factores, sean económicos, educativos, urbanísticos o ambientales, pero sin que se pierda el foco en los objetivos de reducción de su impacto.Viva Río contribuye para eso de diferentes maneras, pero no está solo.

En América Latina cuenta con un número considerable de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales trabajando en cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema de seguridad pública. Estos actores necesitan no solo fortalecerse colectivamente para poder ejercer mayor influencia en las agendas regionales, sino también crear mecanismos que faciliten la relación y la interacción con los miembros de las fuerzas policiales interesadas en modernizar sus propias instituciones.

Lidiar con los diversos factores implicados en la violencia armada hace de Viva Río una institución cuyo foco de acción es considerado extremadamente amplio. Para algunos críticos, no se debe dispersar el potencial de compromiso de una organización actuando en temas diversos y promoviendo actividades de naturalezas diferentes. Sin embargo,Viva Río ha logrado resultados que desafían esta afirmación.Tal vez no sea posible reproducir la experiencia sin contemplar todos los factores aquí antes citados.El hecho es que ha sido posible desarrollar acciones innovadoras y ofrecer nuevas tecnologías sociales dirigidas al objetivo de reducción de la violencia armada, guiado por una directriz resumida en el siguiente texto:

La misión de Viva Río es investigar, elaborar y probar soluciones que lidien eficientemente con los problemas complejos de la violencia armada urbana, y diseminar esas soluciones para que se engrandezcan y se vuelvan políticas públicas que sean replicadas por el Estado, por el mercado y por otras ONG. (www.vivario.org.br).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bandeira,A. y Bourgois, J. (2005). *Manual Armas de Fuego: ¿Protección o Riesgo?* Río de Janeiro.Viva Río.

Fernandes, R. C. (2008). “Controlar la violencia armada: notas sobre el trabajo de Viva Río”. *En: Es posible: Gestión de Seguridad Pública y Reducción de la Violencia*. Ferreira, S. G. y Veloso, S. G. (orgs.). Río de Janeiro. Contra Capa.

Newsletters mensuales sobre la circulación de armas de fuego en América Latina. (“En la Mira”).

Viva Río-Instituto de Estudios sobre Religión (ISER) (2005). *Brasil: las armas y las víctimas*. Río de Janeiro.

www.vivario.org.br

www.comunidadsegura.org

RESPONSABILIDAD CORPORATIVA

Organización Terpel

Margarita García García
Directora Fundación Terpel

La *responsabilidad corporativa en la Organización Terpel* se desarrolla a través de una estrategia integral que genera valor medible e involucra aspectos internos y externos de la compañía, concentrados en diferentes frentes: nuestros empleados, accionistas, cuidado al medio ambiente, comunidad y proveedores, entre otros. Lo anterior, se enmarca en la visión de la Organización: En el 2012, con un equipo humano altamente motivado y calificado, seremos reconocidos en Latinoamérica por la cercanía con nuestros clientes, la excelencia logística, la innovación y el *compromiso social*".

Para tal fin la Organización Terpel ha desarrollado las siguientes líneas de responsabilidad corporativa:

1. Estrategia de inversión social corporativa.
2. Estrategia de inversión social regional.
3. Fundación Terpel.

Estrategia de inversión social corporativa

Terpel cuenta con una rigurosa política de donaciones, a través de la cual se apoyan programas que promuevan temas de interés nacional, transparencia, educación, salud, cultura y medio ambiente, con el fin de ayudar al desarrollo del país. La Organización Terpel invierte importantes recursos en programas de alto impacto y alcance nacional.

Estrategia de inversión social regional

Desde hace varios años Terpel ha venido implementando el programa de *voluntariado* entre sus colaboradores, para que desarrollen programas sociales en las regiones aledañas a su operación, en los países donde opera.

En este programa participan colaboradores, incluyendo directivos, y cuenta con una asignación presupuestal que permite realizar programas sostenibles, para fomentar la formación integral y la unidad de sus colaboradores, mejorar el clima laboral y el *vínculo con la comunidad* donde opera la Organización.

En total se han liderado ocho proyectos de inversión social en Colombia y dos en Ecuador y Panamá, buscando mejorar la generación de ingresos y el apoyo al desarrollo económico y social de las comunidades cercanas a Terpel.

En los programas de voluntariado de inversión social regional, se han beneficiado directamente a más de 700 familias vulnerables, gracias a un proceso en el que participan activamente más de 90 colaboradores de la Organización.

Como organización, Terpel se siente orgullosa del esfuerzo que está emprendiendo en este tipo de proyectos y seguirá trabajando de la mano de sus voluntarios para lograr construir un mejor país.

Fundación Terpel

En su búsqueda por encontrar un nicho donde actuar y cumplir de manera eficiente su misión de responsabilidad social la Organización Terpel en el año 2004, decide crear la Fundación Terpel, enmarcada en una necesidad real de fortalecer el compromiso del sector privado con la educación del país, en ámbitos referentes a la educación y la cultura ciudadana, con impacto en la movilidad.

Dentro de sus principales intereses está el facilitar y fomentar la utilización y conocimiento de la ciudad, en sus hitos, espacios e instituciones.

El concepto de cultura ciudadana que se ha implementado en la Fundación Terpel, es el que se definió en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad 1995-1997, de la primera administración del alcalde Antanas Mockus en Bogotá, como el: “Conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”.

La Fundación opera actualmente en cinco ciudades capitales colombianas: Medellín, Manizales, Cali, Bucaramanga y Bogotá.

En estas ciudades se han posicionado los programas de la Fundación Terpel, logrando alianzas importantes con socios estratégicos para la implementación y expansión de éstos, como:

- Secretarías de Educación, Transporte y Tránsito y Cultura.
- Cámaras de Comercio.
- Universidades.
- Empresas transportadoras.
- Operadores de programa.
- Sistemas de transporte masivo.
- Medios de comunicación.

Programas

Salidas pedagógicas que enseñan ciudad

La Fundación Terpel a través de este programa promueve el uso, conocimiento y disfrute de la ciudad, como una herramienta cultural que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa a través del desarrollo de competencias en las comunidades usuarias. Actualmente, el programa se ha implementado en las ciudades de Manizales y Medellín.

Salidas que Enseñan Ciudad, se desarrolla en las instituciones educativas públicas y está dirigido a estudiantes de secundaria, con el objetivo de aumentar su sentido de pertenencia y compromiso con el entorno y la ciudad.

Finalizando el 2009 se han beneficiado directamente más de 155.000 estudiantes con el programa, entre estudiantes, docentes y voluntarios, a través de 435.000 salidas pedagógicas, con una cobertura de atención a instituciones educativas que se eleva al 52% en cada ciudad.

Salidas Pedagógicas, se ha consolidado como modelo educativo en Medellín y Manizales. Como complemento a este programa, la Fundación Terpel desarrolló una guía pedagógica con el objetivo de replicar algunos aspectos de la metodología del programa en las ciudades del país en donde opera la Fundación.

Ruta que enseña ciudad

Es un programa de educación ciudadana que facilita el uso y conocimiento de la ciudad, promoviendo la utilización del tiempo libre por parte de diversos grupos poblacionales.

La ruta es una iniciativa de alta demanda que promueve la inclusión social ya que acerca a los ciudadanos a la transformación urbana y a los espacios culturales y educativos en algunas ocasiones fuera de su alcance. Desde octubre de 2005, año en el que inició el recorrido de la ruta por las calles de Manizales y que se ha extendido a cinco ciudades, se han beneficiado más de 107.000 personas gracias a la articulación de alianzas público-privadas con las alcaldías locales y otros socios privados, entre los que se destacan clientes de la Organización Terpel.

En el 2010 se aumentará la cobertura donde opera el programa y se implementará en otras ciudades del país, fortaleciendo los componentes pedagógicos.

Cultura ciudadana en el espacio público

Desde su creación, la Fundación lidera y acompaña la realización de mediciones en Cultura Ciudadana, que están destinadas a conocer las percepciones, comportamientos y hábitos de los ciudadanos. Estas mediciones se han realizado en Bucaramanga, Medellín, Santa Marta, Ibagué, Cali, Neiva y Bogotá, y sus resultados han sido, en algunos casos, un importante punto para la toma de decisiones de política pública para los gobiernos locales.

En el año 2009, con el apoyo de la Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín, la Fundación Terpel apoyó la realización de la encuesta de cultura ciudadana en la ciudad de Medellín, por parte de Corpovisionarios. Para el 2010, se espera seguir apoyando a la administración municipal con herramientas que le permitan diseñar estrategias para mejorar indicadores de cultura ciudadana.

A través del proyecto Voceros que Enseñan Ciudad la Fundación, aportó al mejoramiento de la cultura ciudadana de Cali, Barranquilla y Bucaramanga, convirtiéndose en un modelo de referencia en diferentes ciudades al promover la consolidación de una de las mayores redes de voluntariado de jóvenes en el país.

Desde 2007 se han capacitado y certificado a cerca de 1000 jóvenes, que cursaron los diplomados de Cultura Ciudadana, dictados en reconocidas universidades. Este grupo de jóvenes promueve mejores comportamientos en el espacio público y la movilidad.

A través del programa se beneficiaron diferentes grupos sociales como conductores, peatones, estudiantes, entre otros.

La Fundación Terpel tiene la firme convicción de que el trabajo alrededor de la cultura ciudadana es una invaluable contribución a las ciudades y al fortalecimiento de las capacidades en las administraciones locales y organizaciones sin ánimo de lucro, para acoger estos programas, y con ello acumular conocimientos relevantes de transformación de la ciudad y del comportamiento de los beneficiarios de los programas.



EPÍLOGO

Es evidente que nos encontramos frente a procesos de innovación, en torno a la manera de gobernar y de construir relaciones entre el gobierno y la ciudadanía en las ciudades de Latinoamérica y particularmente en Bogotá. Este proceso implica dar un nuevo giro a la visión de las políticas urbanas, ya que tradicionalmente se tiende a pensar que las administraciones locales buscan fundamentalmente producir obras públicas y gestionar programas sociales de inclusión social. Lo que nos está mostrando la gestión urbana en Bogotá y en otras ciudades es que existe un plano donde la articulación de la acción pública y de la participación ciudadana es fundamental, pues permite potencialmente realizar muchas cosas sin que necesariamente implique una gran inversión pública, aunque también pueda ir acompañado de ésta, lo que es justamente intervenir en las prácticas urbanas de un modo que ha alcanzado, en el caso de Bogotá, un elevado grado de reflexión.

Nos encontramos entonces frente a una suerte de lo que podríamos llamar “ingeniería social democrática”. Democrática porque sabemos que históricamente han existido intentos de transformación social promovidos desde enfoques autoritarios, los cuales culminaron en retrocesos para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia. En el caso de las nuevas formas de gestión que se están llevando adelante en Bogotá y otras urbes del continente, por el contrario, existe la posibilidad de ir ajustando las políticas y la acción gubernamental promoviendo la participación ciudadana en función del cumplimiento de ciertos propósitos, camino que ha demostrado de manera progresiva resultados positivos.

Está claro que el núcleo central en la cuestión de la cultura ciudadana tiene que ver con la articulación entre la ley, las normas y las reglas, y su relación con las formas de gobernar y con las prácticas y comportamientos cotidianos de los individuos en la ciudad. Algunos importantes elementos y discusiones en torno a esta cuestión son: ¿cómo se generan las normas?, ¿cómo se recrean?, ¿cómo se incorporan y apropian?, ¿cómo se aplican cuando se trata de normas positivas, es decir, jurídicamente sancionadas?

Evidentemente en estas cuestiones se debe destacar el papel de los dispositivos para la gestión urbana, pues estos marcan el ritmo de los procesos de innovación (tales como celulares, cámaras y demás dispositivos digitales). Existe una regulación de las prácticas y comportamientos en cuanto a estos elementos, pero no se ha estudiado en profundidad la relación entre hombres, mujeres y objetos, sobre todo con aquellos que constituyen gran parte de la ciudad, tal como la conocemos. En Bogotá se ha venido trabajando en este tema, pero hay mucho por hacer en el futuro, ya que los dispositivos emiten señales que podrían ordenar la acción, pero también pueden contribuir a desordenarla.

De igual forma, hay un aspecto de la cultura ciudadana que tiene que ver con el papel de los servidores públicos en los procesos de diálogo democrático y de gobierno urbano. Es necesario desarrollar un trabajo en torno a este eje debido a que los servidores son la cara del Estado y de la ciudad, en muchos casos.

Estudiar, analizar, reflexionar, comentar y debatir los temas de cultura ciudadana, es la única forma en que podemos, no solamente asumir responsabilidades, sino también un papel activo en la construcción de ciudad y de sociedad para la creación de patrones de comportamiento (tales como ceder la silla, hacer la fila, saludar, etc.), que mejoran la calidad de la convivencia ciudadana. Hay algo que nos queda claro, no solamente en estas deliberaciones, sino de forma cotidiana en lo que hacemos: No puede haber derechos sin deberes, y no puede haber deberes sin derechos. Estas reflexiones y experiencias de esta ciudad, y de otras ciudades, nos han permitido avanzar en la construcción de ciudadanía y democracia local. Están claros los principios en materia de convivencia, qué es y qué debe regir a la ciudadanía frente a las responsabilidades que asume. Básicamente son tres los principios que rigen la convivencia. Por un lado, la diversidad, por otro, la responsabilidad, y finalmente el principio de la solidaridad. Estos tres principios pueden llegar a confluir en una actitud frente a cualquier circunstancia: el respeto. Precisamente por confluir allí, son los principios que orientan la construcción de cultura ciudadana, constituyendo un trípod en el que ninguno puede faltar.

Si tenemos claras las normas en materia de respeto, para el ejercicio de los derechos y los deberes ciudadanos, allí, precisamente tendríamos la posibilidad de “ponernos en el lugar del otro”. Cuando uno se pone en el lugar del otro, muchos de los comportamientos, de las actitudes y de los valores pueden variar. Es decir, antes de agredir a alguien, antes de hacer un acto violento, antes de hacer algo irrespetuoso y por fuera de las normas, si nos colocamos en el lugar del otro, seguramente los índices de violencia y de intolerancia se verán reducidos de una manera bastante significativa. Todos estos principios, en materia de diversidad, corresponsabilidad y solidaridad, es lo que sustentan la creación del Programa de Cultura Ciudadana “Amor por Bogotá”, contenido en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, promulgado en el 2008, promueve un reconocimiento a esos ciudadanos y ciudadanas que por sus hechos y actitudes han demostrado un verdadero amor por la ciudad.

Pasando a otro campo, como es la medición sobre el tema de cultura ciudadana, durante el 2009, la Alcaldía Mayor, junto con la Corporación Visionarios por Colombia —Corpovisionarios—, La Fundación Terpel, Fenalco —Federación Nacional de Comerciantes— y la Cámara de Comercio de Bogotá, decidió continuar la línea de medición¹, buscando establecer una radiografía de la ciudad en temas como construcción de

¹ La necesidad de contar con información sistemática respecto al tema de cultura ciudadana y otros asuntos de Bogotá, llevó al alcalde Antanas Mockus (2001-2003) a incluir, dentro de los proyectos del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, el diseño y la aplicación de un sistema de medición que permitiera, por una parte, cuantificar las metas de cultura ciudadana (acatamiento de las normas, pago de impuestos, uso responsable de subsidios, fortalecimiento de la cultura democrática, desconcentración de la oferta cultural, recreativa y deportiva y democratización de la demanda cultural en la ciudad) y por otra, medir de manera más objetiva el

acuerdos, valoración y respeto de la ley, comportamientos ciudadanos, reconocimiento a la diferencia, tolerancia, convivencia y seguridad, etc., buscando asimismo contar con información actualizada para el diseño y la implementación de acciones en dichos temas. A principios del 2009 se presentaron los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana 2008, y su resultado permitió indagar por el impacto de algunas de las campañas e identificar, por lo menos, dónde se debería realizar la priorización de las acciones desde Amor por Bogotá. Tras la reflexión que hizo el seminario de las *Semanas de Amor por Bogotá*, se implementaron una serie de acciones entre las que se destaca la campaña sobre los problemas del ruido y la contaminación visual. Igualmente, con el slogan “Amar es desarmarse” se trabajó el valor de la corresponsabilidad y el aprecio por la vida.

De la misma manera, en materia de movilidad, la medida del pico y placa también se complementó desde un enfoque cultural y comportamental al realizar una campaña bajo la premisa “Comparta su carro”. Las personas generaban algunas conversaciones al respecto, con preguntas como: ¿usted dónde vive?, ¿cuándo tiene pico y placa? Lo que les permitía entonces estudiar la posibilidad de compartir el vehículo y desarrollar no solamente una amistad sino también descongestionar un poco las vías. A través de estas campañas, advertimos que todavía la gente está muy inmersa en sus propios pensamientos, y muy ajena a algunas iniciativas sencillas, como las mencionadas. Las personas reconocen y hasta acogen dichas iniciativas en un primer momento, pero si estas campañas no se hacen de manera permanente, constante, insistente y enfática, este tipo de mensajes, transcurrido un tiempo, se olvidan, y junto a ellos también los deberes surgidos de la reflexión que generan.

En el tema de movilidad se pretende mejorar el comportamiento de los peatones, que la gente cruce efectivamente por los semáforos peatonales, no cruce por la mitad de la vía, que utilice los puentes peatonales, etc. Sin embargo, a muchas personas no les gusta este tipo de indicaciones. En Transmilenio se hizo un concurso llamado “Transmilente”, que consistió en exponer algunas fotografías de comportamientos de personas, ya fueren buenos o malos; la mayoría de las fotos evidenciaron los malos comportamientos de las personas, llegando a puntos lamentables.

Es necesario reiterar este mensaje. Si bien desde la academia se puede teorizar mucho y se generan muchas buenas intenciones, al llevarlo a la práctica, en la calle y en los espacios abiertos, la gente a veces no está muy dispuesta a colaborar.

Desde Amor por Bogotá se han podido identificar tres retos principales, como son: 1. Consolidar la cultura ciudadana para mejorar la convivencia en la ciudad. 2. Fortalecer la democracia local, y con ello lograr avances importantes en el desarrollo humano. 3. Se busca que la cultura ciudadana sea no solamente un esfuerzo de un gobierno o de un gobernante, o de unos hechos o de unas personas aisladas, sino que se convierta en una política pública, especialmente buscando una sostenibilidad en el futuro, para llevar a cabo esas grandes transformaciones sociales, a partir de mejores comportamientos, actitudes y valores por parte de la ciudadanía. Una herramienta que desempeña un papel fundamental es la pedagogía, con todos estos mensajes que busca transmitir Amor por Bogotá bajo la perspectiva de cultura cívica, de ciudadanía activa y de culturas de paz, ya que genera una corresponsabilidad por parte de la ciudadanía para que estas iniciativas puedan dar excelentes resultados.

impacto de las acciones que adelantara la Administración del Distrito Capital. Dicho ejercicio fue continuado por las administraciones posteriores en la denominada “Encuesta Bienal de Culturas” aplicada los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2009 por el Observatorio de Culturas de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, antiguo Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

La pretensión de las campañas que adelanta Amor por Bogotá es resaltar los derechos, deberes, comportamientos, libertades y el ejercicio de la autoridad, como elementos igualmente relevantes en la construcción de ciudadanía. Si los ciudadanos entienden estos constantes y sencillos mensajes, no tendría entonces que existir necesariamente una sanción. Lamentablemente la falta de consciencia al respecto es bastante amplia, e incluso al momento de aplicarse sanciones se descubren falencias para poder consolidar una normativa común y coherente que sea bien aceptada por todos los miembros de la ciudad; por ejemplo, las tarifas o multas registradas en el Código Nacional de Policía curiosamente no se habían modificado desde 1971, y sus montos eran irrisorios para las infracciones cometidas, sin embargo hay una gran evasión de los pagos y quejas sobre los montos.

Hasta el momento, tanto en el *I Seminario Internacional sobre Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano* como en este texto, se identificaron seis escenarios sobre los que se debe hacer un trabajo diligente: la movilidad y el espacio público; el arte, la cultura y el patrimonio; la convivencia y la seguridad ciudadana; el hábitat, el ambiente y los modos de vida saludables; las encuestas y mediciones sobre cultura ciudadana, y la correspondencia entre la sociedad civil y el sector privado como promotores de cultura ciudadana.

En el primer escenario, sobre el espacio y la movilidad, pudimos repasar las lecciones aprendidas de casos exitosos y no exitosos en Chile, Colombia, Brasil, Argentina, New York y otras ciudades norteamericanas, Milán y otras ciudades europeas, y Tokio. Ahora que el problema de la movilidad está en boga, es importante pensar en cómo hacer para que la ciudad sea competitiva, equitativa y vivible. El Sistema Integrado de Transporte es una alternativa que busca establecerse como una solución a este problema que se ha vuelto uno de los principales en Bogotá, pero hay que continuar en el debate, estudiar la viabilidad del metro y esperar que las autoridades implicadas puedan dar buen trámite a estas propuestas.

En cuanto al arte, la cultura y el patrimonio, las reflexiones compartidas en el seminario y expuestas en este texto, evidencian que para la construcción de cultura ciudadana, es necesario generar un espacio alterno de arte contemporáneo que evidencie la capacidad de la metáfora para transformar una sociedad urgida de un cambio de paradigmas culturales, un cambio hacia otros paradigmas que sean coherentes con nuestra sobrevivencia. La ciudad es el espacio en que vivimos y en que nos expresamos, y es bueno que busquemos hacerla más amable y humana a través de la expresión de la belleza.

Reflexionando sobre la convivencia y la seguridad ciudadana, hemos encontrado ejemplos como el del Banco Interamericano en México, es decir, de entidades de todo tipo que abogan y se preocupan por la problemática. Tanto las organizaciones estatales, como las empresas privadas e instituciones de toda índole están implicadas en construir ciudades seguras y espacios en que la convivencia tenga como soporte el respeto y la integridad de las personas. La convivencia y la seguridad son promotoras de cultura ciudadana, y a su vez, ésta última puede fortalecer aquéllas.

De igual manera, vimos cómo, desde el enfoque de la gestión sostenible de recursos sólidos urbanos y limpieza diaria, trabajado en España, así como en Santiago de Chile, Viña del Mar (Chile), Buenos Aires (Argentina), Lima (Perú) y Sao Paulo (Brasil) se ha desarrollado una acción de cooperación para el desarrollo de modelos de trabajo con las administraciones locales. Vimos las tendencias de la recolección y limpieza diaria de residuos sólidos y el papel del ciudadano en los modelos de gestión para la verdadera sostenibilidad de dichos sistemas. Lo anterior va de la mano con el análisis del ordenamiento ambiental del territorio y de políticas públicas sostenibles. Descubrimos el análisis de los principales indicadores de sostenibilidad de este sistema para el caso de Bogotá y se presentó un indicador macro, como es la huella ecológica de los bogotanos, para sensibilizar aún más en la procura de un modelo sostenible de gestión de residuos sólidos urbanos.

También, desde Amor por Bogotá y las demás instituciones que promueven la cultura ciudadana se han tenido una serie de fases para desarrollar sistemas de medición aplicables, incluyendo: talleres de validación general de instrumentos, pruebas pilotos, una serie de pruebas estadísticas (descriptivas, factoriales y de confiabilidad) que permiten evaluar el comportamiento de los formularios y finalmente construcción de modelos causales-explicativos que permiten orientar el accionar del gobierno urbano. Una prueba de esto son las campañas de donación de sangre, en las que se sensibiliza a los ciudadanos y se fortalece el valor de la solidaridad.

Finalmente, conocimos la experiencia de Viva Río en la implementación de los diferentes proyectos desarrollados entre la Sociedad Civil y el Estado, que incluye la promoción de la cultura ciudadana y sus estrategias para la seguridad humana y construcción de paz. La propuesta de Viva Río es investigar, elaborar y testar soluciones que lidien eficientemente con los problemas complejos de la violencia urbana. El reto principal de Viva Río es diseminar esas soluciones para que se tornen políticas públicas y sean replicadas por el Estado, el mercado y por otras ONG.

Es importante considerar que la cultura ciudadana lleva a todas las personas a pensar en torno a la vida en la ciudad, a desarrollar ejercicios de planificación estratégica, de participación cualificada en los espacios de discusión, de ataque a las soluciones de corto plazo y de las limitaciones de incidencia de las políticas en todas las esferas de la sociedad; por ello, es claro que no depende únicamente de los individuos, sino de los medios (el medio urbano, social, político, económico, cultural, religioso, etc.) en que éstos crecen. Dependiendo del medio en que crezcan las personas, tendrán una cultura de valoración de lo público. Por ejemplo, desde una perspectiva socioeconómica se mostró que la violencia no es responsabilidad exclusiva de los individuos, sino que hay ciertas condiciones de contexto que también inciden en su manifestación.

Por último, es necesario indicar que hay que continuar con la reflexión, en medio de un conjunto de desarrollos, de políticas, de programas y de conocimientos, en torno a cómo se construye, produce y reproduce un orden urbano. Todos estos escenarios y enfoques nos dan una visión muy amplia y detallada de cómo se pueden construir ciudad y ciudadanía, de cómo se puede conseguir resultados con buenas gestiones de gobierno urbano, de cómo una ciudad puede tomar vida y ser amable, organizada, respetuosa y agradable para vivir. La ciudad es el espacio en que el hombre moderno se ha establecido, es su casa, y por ello, es necesario que la sociedad la haga habitable en todos los sentidos.

Este trabajo se ha elaborado pensando en la continuidad de los espacios y debates en torno a la cultura y la convivencia ciudadanas, buscando que ésta sea la plataforma de un gobierno urbano promotor de la ciudadanía y la democracia local. El Programa Amor por Bogotá y el equipo de trabajo de esta publicación quiere agradecer nuevamente a todas las personas que participaron e hicieron posible el *I Seminario Internacional sobre Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano*, como a aquellas que decidieron continuar desarrollando las líneas teóricas y prácticas sobre esta temática, y aportaron con sus documentos y comentarios a la elaboración del presente texto sobre *Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano. Enfoques y Nuevos Escenarios*.

