

Antípodas de la violencia

Desafíos de
cultura ciudadana
para la crisis de
(in)seguridad en
América Latina

Antanas Mockus
Henry Murraín
María Villa
(Coordinadores)



Antípodas de la violencia

Desafíos de
cultura ciudadana
para la crisis de
(in)seguridad en
América Latina

Antanas Mockus
Henry Murraín
María Villa
(Coordinadores)

Banco Interamericano de Desarrollo
Corpovisionarios

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012
1300 New York Ave NW
Washington DC 20577
Estados Unidos de América

El material de este libro está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión no autorizada de partes o el total de esta obra puede constituir violación de las leyes aplicables. El Banco Interamericano de Desarrollo estimula la difusión de sus publicaciones y normalmente concederá la autorización con prontitud. Los puntos de vista y opiniones expresados en este libro son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o Corprovisionarios.

Distribución en América Latina y España

Fondo de Cultura Económica
www.fondodeculturaeconomica.com

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Antípodas de la violencia : Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina / Antanas Mockus, Henry Murraín, María Villa, coordinadores.
p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-57226-1-3

I. Crime prevention—Latin America. 2. Crime prevention—Latin America—Citizen participation. 3. Crime prevention surveys—Latin America. 4. Public safety—Latin America. 5. Family violence—Latin America. 6. Violence—Moral and ethical aspects—Latin America. I. Mockus, Antanas. II. Murraín, Henry. III. Villa, María. IV. Inter-American Development Bank. Capital Markets and Financial Institutions Division.

HV7434.L29 A57 2012

Contenido

Acerca de los autores	ix
Lista de gráficos	xi
Lista de cuadros	xv
Reconocimientos	xvii
Introducción	xix
Capítulo 1. La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad	I
Capítulo 2. Bogotá: de la vigilancia y el control a la resolución pacífica de conflictos	23
Capítulo 3. Densificación y concentración: un análisis de los fenómenos de violencia urbana	53
Capítulo 4. Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas	87
Capítulo 5. Instituciones de seguridad y justicia en la construcción de la seguridad ciudadana	115
Capítulo 6. Cumplir o incumplir la norma: lo que otras formas de seguridad enseñan sobre los comportamientos de riesgo	143
Capítulo 7. Sin celos sí hay amor: Una experiencia latinoamericana para desactivar la violencia intrafamiliar	165
Capítulo 8. ¿Víctimas o victimarios? Un acercamiento a los jóvenes latinoamericanos y su papel en la violencia urbana	203
Capítulo 9. Todos podemos contar: Importancia de los sistemas de información y medición de la cultura ciudadana en la región	229
Capítulo 10. Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia	253

Acerca de los autores

- Hugo Acero:** Sociólogo (Universidad Nacional de Colombia). Fue subsecretario de seguridad ciudadana de la alcaldía mayor de Bogotá. Consultor internacional en seguridad ciudadana.
- Sayra Aldana:** Antropóloga y máster en estudios políticos (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora Corpovisionarios.
- Alejandra Ariza:** Psicóloga (Universidad Nacional de Colombia) y máster en ciencias sociales y educación (FLACSO Argentina). Investigadora de Corpovisionarios.
- Sandra Camacho:** Antropóloga (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Diego Cancino:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia). Investigador de Corpovisionarios.
- Giancarlo Chiappe:** Antropólogo (Universidad Nacional de Colombia). Investigador de Corpovisionarios.
- Jimmy Corzo:** Estadístico y máster en estadística (Universidad Nacional de Colombia). Doctor en ciencias naturales (Universität Dortmund, Alemania). Profesor Asociado del Departamento de Estadística de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mónica Delgado:** Politóloga (Universidad del Rosario, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.
- Susana Garavito:** Politóloga (Universidad del Rosario, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.
- Lina Gómez:** Profesional en gobierno y relaciones internacionales (Universidad Externado de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Antanas Mockus:** Matemático (Universidad de Dijon), máster en filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Doctor Honoris Causa de las universidades de París VIII y Nacional de Colombia. Ex rector de la Universidad Nacional de Colombia y Ex alcalde mayor de Bogotá. Presidente de Corpovisionarios.

- Henry Murraín:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia). Director de proyectos de Corpovisionarios.
- Andrea Ramírez:** Estadística y máster en estudios políticos (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Gabriela Ramírez:** Filósofa (Universidad de los Andes). Investigadora de Corpovisionarios.
- Juan Mauricio Ruiz:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia), MBA (Universidad de los Andes). Investigador de Corpovisionarios.
- Efraín Sánchez:** Sociólogo (Universidad de Santo Tomás, Bogotá) y doctor en historia moderna latinoamericana (Universidad de Oxford). Consultor y escritor.
- María Villa:** Filósofa y máster en filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Mónica Villegas:** Antropóloga (Universidad de los Andes), máster en políticas públicas en desarrollo (Universidad de París I – Pantheon Sorbonne) y máster en geografía, urbanismo y ordenamiento territorial (Universidad de París III – Nouvelle Sorbonne). Investigadora de Corpovisionarios.
- Sandra Zúñiga:** Socióloga (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas). Especialista en política social (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.

Reconocimientos

Queremos agradecer en primer lugar al grupo de ciudades participantes en este estudio. Con la medición de cultura ciudadana los gobiernos de estas ciudades han incorporado nuevos elementos que permiten ampliar la mirada sobre los problemas de seguridad ciudadana. Son muchas las instituciones de gobierno que hicieron posible este trabajo: en Ciudad de México, la Secretaría Técnica del Gabinete de Seguridad de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; en Belo Horizonte, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Minas Gerais; en Quito, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito; en La Paz, la Dirección de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de La Paz; en Monterrey, la Sub-Secretaría de Desarrollo Político y Relaciones Institucionales de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nuevo León; en Bogotá, el Observatorio de Culturas de la Alcaldía Mayor de Bogotá; y en Medellín, la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

Los análisis de los resultados de las encuestas de cultura ciudadana fueron complementados con información recogida y analizada por un extenso grupo de instituciones de toda la región, los cuales, en su labor diaria, buscan que los buenos sistemas de información permitan producir políticas que salven vidas. En particular, queremos resaltar el apoyo prestado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito.

Queremos agradecer también a las empresas, organizaciones civiles e instituciones no gubernamentales que han asumido la tarea de construir cultura ciudadana desde lo local, sin cuyo aporte este trabajo no hubiera sido posible: la Fundación Terpel en Colombia, la Fundación Chacao en Caracas, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal en México, y Ecope-trol en Colombia.

Articular, siguiendo un mismo hilo conductor, el trabajo de un grupo de autores tan numeroso y con un espectro tan amplio de problemas como los abordados en este libro, fue una tarea compleja que pudo llevarse a cabo gracias a Efraín Sánchez, quien con paciencia y dedicación realizó la labor de corrección y edición final del texto.

Finalmente, queremos reconocer el valioso aporte del personal del Banco Interamericano de Desarrollo que participó en todo el proceso de esta iniciativa, desde su gestación hasta su culminación: a Raimundo Arroio, quien motivó inicialmente la idea de hacer una publicación en la que se recogiera la experiencia acumulada sobre cultura ciudadana y seguridad; a Gustavo Beliz, quien coordinó desde el BID todo el proyecto y como interlocutor permanente facilitó el trabajo de los investigadores; y a Sarah Schineller, quien acompañó el proceso de edición del libro.

Introducción

Antanas Mockus, Henry Murraín y María Villa

Este libro examina la relación entre cultura y seguridad ciudadana en ocho ciudades latinoamericanas. Incorpora en los diagnósticos, los análisis, las encuestas y las acciones un concepto de cultura amplio¹. Lo que más nos interesa de la cultura es su poder regulador: La distribución mundial de los homicidios y los suicidios muestra enormes diferencias entre países cuya explicación no puede sino reconocerle un peso grande a las diferencias culturales. La capacidad que tiene cada cultura de regular, interpretar y justificar o no ciertos comportamientos ofrece claves vitales para comprender y hacer frente a los problemas que confluyen en la actual crisis de seguridad ciudadana en América Latina. La impunidad cultural y la impunidad moral vienen a veces a sumar su efecto a la impunidad legal.

La reflexión sobre la cultura como algo dado y la educación ciudadana como intento de transformarla tiene muchos antecedentes. Aquí, sin embargo, nos concentramos en mostrar algunos hallazgos valiosos. Comprender mejor la estrecha relación entre cultura y convivencia puede ayudar a formular y desarrollar políticas públicas de seguridad ciudadana. Puede también inspirar intervenciones puntuales. Teniendo en cuenta que el concepto de cultura ciudadana nació y se ha desarrollado fundamentalmente como iniciativa de gestión pública que propicia la corresponsabilidad, lo que presentamos aquí esperamos contribuya a hacer más eficaces las intervenciones que formen parte de políticas públicas y que se basen en una mejor comprensión de la relación entre cultura, legalidad y seguridad.

La encuesta nació de un mandato del Concejo de Bogotá: si se iban a invertir cuantiosos recursos en mejorar la cultura ciudadana, la ciudad debía contar con un instrumento que permitiera evaluar esa mejora. Así surgieron las primeras versiones de la encuesta que fueron aplicadas en Bogotá (2001 y 2003). Luego, a partir de 2004, la Fundación Terpel y la Corporación Visionarios por Colombia (Corpovisionarios) comenzaron a aplicar la encuesta en otras ciudades y a basarse en ella para hacer un diagnóstico de cultura ciudadana en cada ciudad.

Dar cuenta de la información recogida en los últimos tres años por la Corporación en distintos proyectos realizados con el Banco Interamericano de Desarrollo (especialmente la aplicación de la *Encuesta de Cultura Ciudadana* [diagnóstico]) en algunas

¹ Entendemos por cultura el universo de normas sociales, comportamientos, actitudes, creencias y hábitos compartidos por los individuos de un conjunto social. Elster (2001, 87-89) propone entender inicialmente por cultura "cualquier patrón de conducta, normas, valores, creencias y conceptos que sea más que individual pero menos que universal. La cultura es el reino de lo particular. (...) incluye todos los patrones constantes (o frecuentes) de la conducta humana dentro de un determinado grupo y que no se encuentran (o lo son de manera menos frecuente) en otros grupos. (...) La conducta guiada por normas sociales se sostiene por el deseo de evitar la desaprobación de los otros".

ciudades latinoamericanas² con contextos urbanos y culturales distintos, planteaba un doble reto. Por una parte estaba el gran volumen de información cuantitativa, cuya lectura comparada, pregunta por pregunta, tal y como la veníamos abordando en cada uno de los proyectos con las ciudades, se hacía crecientemente engorrosa. Nada ayuda más al diagnóstico que las comparaciones. La posibilidad de comparar variables sistemáticamente y de hacer clasificaciones producto de esa comparación no habían sido tratadas de forma rigurosa y sistemática hasta ahora. Por eso la comparabilidad es uno de los mayores valores de la encuesta. Por otra parte, el análisis de la información cuantitativa involucró también elementos cualitativos provenientes de fuentes secundarias o producto muchas veces de trabajo de campo. Relacionar los datos obtenidos en las encuestas con los fenómenos sociales y las variables económicas, históricas, etc., permitió obtener una visión más clara de los comportamientos en cultura ciudadana en diferentes contextos. Sin estos elementos complementarios, efectivamente, el diagnóstico quedaría en el aire (aunque desde luego, las cifras de seguridad y convivencia de cada ciudad son una herramienta de contraste crucial). Este libro busca condensar e interpretar la rica información obtenida.

Sobre el contenido del libro

Los diez capítulos que componen el libro se apoyan principalmente en comparaciones de los resultados de diferentes ciudades para revisar los temas críticos que han surgido de un análisis construido progresivamente a lo largo de tres años y que permite establecer hoy, viéndolos en conjunto, algunas tendencias en cuanto a la relación de la inseguridad y la violencia en América Latina con las actitudes, creencias y comportamientos de los ciudadanos. Entre las ocho ciudades diagnosticadas, hay ciertos perfiles compartidos que permiten avanzar hacia un diagnóstico general del problema en la región, pero el estudio permite además identificar ciertas particularidades culturales. Como introducción, es posible formular algunos temas generales que trata el libro, destacar lo que cada capítulo aporta a una mirada de *cultura ciudadana* y *seguridad ciudadana* en la región, y finalmente señalar algunos caminos que quedan pendientes al cierre de esta investigación.

Establecer ejes transversales de estudio para los resultados de la Encuesta es apenas un primer paso para formular hipótesis sobre la relación de la cultura con la violencia y la convivencia. Uno de los grandes valores de esta publicación es justamente poner los datos al alcance de otras miradas críticas, así como invitar a quienes diseñan las políticas públicas y los programas de formación ciudadana a analizar los resultados obtenidos, las tendencias evidenciadas y las relaciones que aún no se han detectado. Sobre el valor de la información presentada aquí vale la pena señalar que, aunque se suele creer que en América Latina hay demasiados diagnósticos en temas de seguridad ciudadana y violencia, a través del trabajo realizado con diversas administraciones públi-

² La Encuesta se ha aplicado en Bogotá y Medellín (Colombia), La Paz (Bolivia), Belo Horizonte (Brasil), México D.F. y Monterrey (México), Caracas (Venezuela) y Quito (Ecuador). A lo largo de los últimos 10 años se ha aplicado también en 10 ciudades más de Colombia.

cas de grandes ciudades de la región se hace evidente que en realidad es poco lo que sabemos sobre las causas de estos problemas. Lo que dichos estudios pierden de vista, al desembocar frecuentemente en grandes listas de problemas que deben atenderse simultáneamente, es la importancia de focalizar los esfuerzos y de identificar las determinantes que atraviesan estos problemas. Es posible identificar los factores culturales para trabajar en el mediano y largo plazo con el fin de lograr cambios contundentes en el comportamiento ciudadano, y de paso desafiar las explicaciones simplistas presentes en la discusión pública sobre la seguridad de nuestras ciudades.

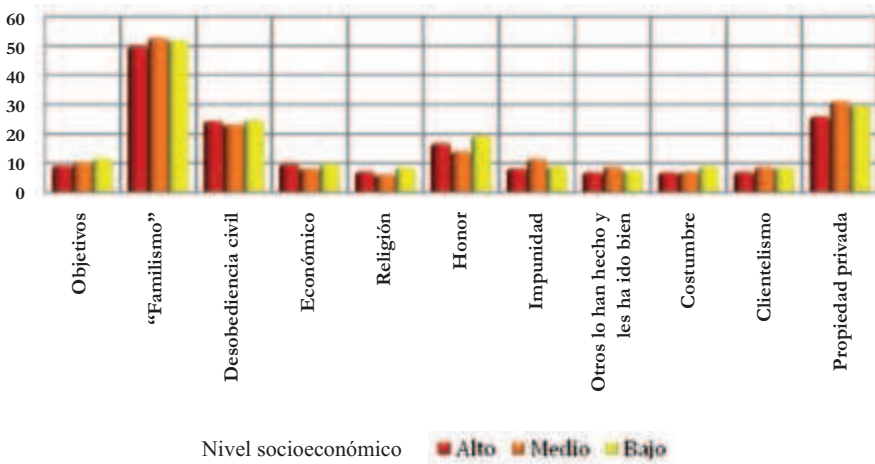
Hay dos temas críticos en los diagnósticos y diseños de políticas en la región. El primero está en que a menudo quienes llevan a cabo dichos estudios, así como quienes diseñan las políticas, asumen que los comportamientos problemáticos de los ciudadanos (sus acciones violentas, ilegales, etc.) son efecto de dos factores principales que *determinan* el comportamiento de las personas. Por un lado hay un *determinismo económico*, usualmente asociado a posturas de izquierda; por el otro uno asociado al control policial y a posturas de derecha. Las políticas públicas frecuentemente están diseñadas bajo el supuesto de que cubrir necesidades básicas o aumentar el pie de fuerza y las sanciones resolverá los problemas. La evidencia producto de la investigación muestra que estos problemas obedecen a veces a actitudes y creencias de las personas, y que aquellas pueden ser independientes tanto de la capacidad de sanción de un gobierno como de las condiciones socioeconómicas (¿cómo explicar, si no, los ladrones de cuello blanco, o actitudes tan difundidas como la que nos entrega el proverbio que celebra la versatilidad del atajo: “Hecha la regla hecha la trampa”?). La hipótesis es, como está desarrollado en el **Capítulo I**, que para lograr cambios de fondo en la seguridad de las ciudades latinoamericanas no es suficiente con aumentar la capacidad policial, disminuir las desigualdades socioeconómicas o modificar las leyes, ya que los comportamientos de la gente responden también a otros factores (como razones, intereses y emociones). Se hace indispensable entonces reconocerlos y trabajar sobre ellos.

El segundo tema crítico en los diagnósticos y la formulación de políticas públicas se refiere al uso y el diseño de los sistemas de información sobre seguridad y convivencia en América Latina, tema que se aborda en el **Capítulo 9**. Allí se muestra cómo la información del diagnóstico de cultura ciudadana soporta el presente estudio y en qué medida es contrastable con las cifras “duras” de las ciudades (principalmente cifras de homicidios y de lesiones personales). Este capítulo pone en evidencia la precariedad de los sistemas de registro de los países y la necesidad de su unificación para así poder avanzar en estudios más sólidos a nivel regional, que tengan mayor capacidad de planeación, prevención y mitigación de los problemas que afectan la convivencia y la calidad de vida de sus ciudadanos. Así mismo, resalta la necesidad de incorporar indicadores de cultura ciudadana en los sistemas de información que sirven de soporte a las políticas de seguridad ciudadana.

Los datos recogidos aquí son un primer insumo común para las ciudades estudiadas. Dichos datos muestran, en contra del determinismo económico, que las diferencias entre indicadores de cultura ciudadana en muchas ocasiones son mucho mayores de

una ciudad a otra que de un estrato socioeconómico a otro en una misma ciudad. Si bien no hay en los resultados de la Encuesta diferencias notables en los indicadores según el nivel de riqueza, sí existen grandes diferencias en términos de cultura ciudadana, en los comportamientos de las personas y su relación con las normas. Un ejemplo es la ciudad de Monterrey, donde el indicador referente a la creencia según la cual violar la ley o hacer trampa es justificable para ayudar a la familia (“familismo”) registra valores más altos que los de las demás ciudades encuestadas, pero la diferencia entre estratos socioeconómicos no es muy grande (véase el gráfico i).

Gráfico i. Monterrey: razones para desobedecer la ley
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta de Cultura Ciudadana, Monterrey, 2010.

Los índices de homicidios constituyen otro de los temas críticos de la seguridad ciudadana en la región, sobre todo en términos de la experiencia en investigación e intervención en el campo cultural. Los avances de Bogotá en la aplicación de herramientas de diagnóstico de los problemas de convivencia y calidad de vida permitieron reconocer la alarmante *devaluación de la vida humana*, expresada en nuestras prácticas cotidianas y también en nuestro modo de relacionarnos como ciudadanos. Este primer tema saltó a la vista y se convirtió en objeto central de las políticas de las administraciones de la ciudad entre 1995 y 2003. Más que un fenómeno asociado a la historia de la violencia en Colombia, este problema ha empezado a revelarse como un tema crucial entre los ciudadanos encuestados en todo el continente. El considerable avance de Bogotá en la reducción de homicidios y lesiones personales, como lo muestra el **Capítulo 2**³, es un tema que sigue llamando la atención de los analistas. Las intervenciones culturales son más que meras campañas publicitarias o de concientiza-

³ En Bogotá la tasa de homicidios por 100.000 habitantes pasó de 80 en 1993 a 47 en 1997 y continuó descendiendo.

ción, como lo han descubierto las administraciones posteriores de la ciudad, que han visto deteriorarse la seguridad mientras la cooperación ciudadana pierde impulso.

La confianza de los ciudadanos en los demás ciudadanos y en la administración pública depende de muchos factores, desde el pago de impuestos hasta el manejo transparente y apropiado de los recursos y la productividad. Convertir a una de las ciudades más violentas del mundo (en 1993) en una de las capitales más seguras de América Latina en cuestión de una década es un logro significativo porque aumentó la disposición de la ciudadanía a cooperar con un proyecto de construcción del bienestar público. Implicó no solo un mejoramiento de la seguridad en la ciudad sino también de su calidad de vida y gobernabilidad. El **Capítulo 2** permite ver el cambio cultural progresivo y las metodologías de impacto que se aplicaron para alcanzar los resultados señalados en cultura ciudadana.

A la luz del proceso vivido en Bogotá y de las políticas que pusieron el respeto a la vida en el primer lugar de la agenda pública, el diagnóstico global de la región es francamente preocupante. En el **Capítulo 4**, que aborda el tema de homicidios en la región, queda claro el detrimento en el valor que cada ciudadano le da a su propia vida y la de los demás. Los latinoamericanos tenemos una alta tendencia a incurrir en homicidios debido a lo que hemos denominado “familismo”, es decir la protección de los intereses o los vínculos familiares, y estamos dispuestos a poner en alto riesgo la propia vida, la de nuestros seres queridos y la de los desconocidos para defenderlos. Este argumento no está dirigido solamente a los asesinos a sueldo y al crimen organizado, sino sobre todo a la tolerancia generalizada o a la aprobación cultural frente a poner en peligro la vida siguiendo cualquier tipo de motivaciones, por ejemplo la defensa de derechos de propiedad, o bien los imaginarios asociados al machismo. A esto se suman ciertos factores de riesgo generalizados como el consumo de alcohol.

El tema de las motivaciones para ejercer y tolerar la violencia y amenazar la vida ha comenzado a dirigir la atención hacia los jóvenes. El **Capítulo 3**, dedicado al fenómeno de violencia en la ciudad de Medellín—a pesar de sus importantes avances en convivencia y cultura ciudadana—, y luego el **Capítulo 8**, enfocado en los jóvenes de las diferentes ciudades estudiadas, proporcionan elementos interesantes en este sentido. Este último capítulo muestra que los hombres jóvenes no solamente constituyen la mayoría de victimarios sino que también son la población más susceptible de convertirse en víctima de la violencia urbana.

El tema de los jóvenes es uno de los que más ha dado de qué hablar en las últimas décadas en la región. El debate más reciente parece oscilar entre quienes los consideran amenazas para la sociedad y están dispuestos a modificar las leyes que los cobijan (por ejemplo, bajando los rangos de edad en que las sanciones más duras son aplicables), y aquellos que consideran que los jóvenes son esencialmente víctimas del sistema, niños que han pasado por duras condiciones de crianza y son víctimas de fuerte presión social. Sin embargo, ninguno de los dos enfoques agota la

explicación del problema: ni estigmatizar a los hombres jóvenes ni absolverlos de su responsabilidad civil.

En cualquier caso, esta discusión lleva a otro de los temas cruciales que el libro aborda en el **Capítulo 5**, y es el papel que deben cumplir las instituciones de seguridad y de justicia en el contexto explorado en el libro. El énfasis en un enfoque policial que ha venido imponiéndose en diversos escenarios (con enormes inversiones y más bien poca certeza en los resultados), complementado por el incremento de penas y el aumento del pie de fuerza y de dispositivos de monitoreo y control urbano, son ejemplos del argumento según el cual *en la medida en que la gente tenga miedo de la sanción y sepa que es observada por la autoridad se comportará mejor*. Este argumento, sin embargo, desconoce otras motivaciones que pueden llegar a ser aún más importantes que el miedo a la sanción. Antes bien, como revela la Encuesta en varias ciudades, un alto temor a la sanción puede ir acompañado de una fuerte disposición a infringir la norma (como en el caso de los jóvenes pandilleros entrevistados en Medellín, o el de ciertos sectores de la población de Monterrey). Un sistema donde por cada ciudadano hay un policía o una cámara de seguridad vigilándolo no es posible: es necesario reconocer que para lograr una convivencia satisfactoria las personas pueden actuar siguiendo la ley, *de manera voluntaria y por las buenas*. Las experiencias exitosas del poder del control social, de la mutua regulación (por las buenas) en todo tipo de temas muestra limitaciones en el análisis de la seguridad, pero también la necesidad de construir políticas de seguridad integrales, que contemplen el mediano y largo plazo y que apelen al capital humano y la acción colectiva. Si bien las instituciones cumplen un papel fundamental, su acción debe reservarse para cuando la autorregulación o la mutua regulación no son suficientes.

La seguridad vial y la seguridad industrial son otros de los temas en los que la Corporación Visionarios por Colombia ha trabajado en el diagnóstico e intervención sobre los comportamientos que afectan la convivencia y atentan contra la vida. El **Capítulo 6** aborda dichos temas, centrándose en cómo proceden y razonan las personas en situaciones de riesgo.

Los sondeos y las investigaciones adelantadas en este campo permiten identificar las variables que inducen a las personas a incumplir las normas que ellos mismos consideran, cuando se les pregunta en abstracto, como importantes para proteger su vida y la de los demás.

Los resultados de este análisis, que se apoya en la teoría de la acción racional, llevan a definir cierta regulación social perversa que reconoce positivamente el comportamiento imprudente y lo celebra (una inversión de valores, el “*twist*” de la regulación cultural). Uno de los hallazgos más interesantes de este capítulo es que no basta con interiorizar individualmente una norma para no incumplirla: la investigación muestra que personas que creen que una norma de seguridad industrial es necesaria o deseable, sienten que en ocasiones deben violarla para obtener cierto reconocimiento social de sus compañeros. El problema va más allá de informar o “concientizar” a las personas. Comprender

las complejidades de la regulación social y entender por qué puede ser tan fuerte como para modificar comportamientos y creencias es crucial para entender temas como la convivencia, la violencia y la delincuencia. En el **Capítulo 7** está expuesta una experiencia en que aplicamos lo que creemos debería ser un programa de cultura ciudadana y sus diferencias con iniciativas espontáneas y aisladas, como las campañas publicitarias.

El **Capítulo 7** trata de la manera en que se ha llevado a cabo un diagnóstico de la violencia intrafamiliar en una región que presentaba uno de los índices más altos en este sentido en Colombia. El imaginario de la hombría (o del reconocimiento social del “macho machito”), que en el contexto industrial genera alta tolerancia al riesgo, es en el contexto afectivo responsable de una idea problemática del amor en la pareja en la que la agresión se acepta como un hecho natural. Esto desemboca en un alto número de agresiones (muertes, incluso) y tensiones en la convivencia. El capítulo muestra cómo, a partir de la participación de la propia comunidad objetivo y de las intervenciones focalizadas en el comportamiento que se priorizó como crítico (la agresión por celos), se redujeron significativamente los índices de violencia de pareja en el primer año de funcionamiento del proyecto (más de 30 % de reducción de la violencia intrafamiliar).

Un reto mencionado arriba es cómo sintetizar estadísticamente los resultados que arroja la Encuesta en las ocho ciudades estudiadas. En el límite, algo así como encontrar un índice de cultura ciudadana que refleje de la mejor manera posible la variedad de respuestas encontradas en esas ciudades.

Por la vía del método de componentes principales aplicado a las preguntas de la encuesta agrupadas conceptualmente en cinco bloques, se intenta reconocer en el **Capítulo 10** cuáles son las mayores diferencias internas de la población sumada de las ocho ciudades. ¿En qué se distinguen más los individuos representados por las ocho muestras? Y con los 19 factores obtenidos, comparando promedios, ¿en qué se distinguen más las ocho ciudades estudiadas? El texto propone ciertos indicadores de cultura ciudadana buscando precisar diferencias entre perfiles culturales de las ciudades en diversos temas. De este modo, con base en las herramientas de análisis estadístico, los autores procuran acercarse al objetivo límite de construir una combinación algorítmica que permita arribar a un único indicador de cultura ciudadana. Dicho indicador constituirá el equivalente de los indicadores globales unificados que se han generado en otros campos de atención pública.

Alcances de una política de cultura ciudadana

Entender la cultura ciudadana como un enfoque limitado a problemas “suaves”, restringidos a la *convivencia* (por ejemplo la violencia intrafamiliar o las riñas), es equivocado. El término “suaves” le quita importancia al impacto que tiene dentro de una política de seguridad ciudadana la reducción de fenómenos como la violencia intrafamiliar o las riñas, aún cuando las cifras de violencia que tienen que ver con

ellos son extremadamente altas en toda la región. Es más, tanto en los problemas que tienen que ver con la convivencia como en las bandas de crimen organizado, por ejemplo, existen elementos culturales muy fuertes que los favorecen y promueven. De igual forma, las instituciones de seguridad y justicia tienen un papel importante en la formación y construcción de ciudadanía —en el cumplimiento de normas y la aplicación de sanciones— y es necesario que actúen en un marco simbólico que facilite y promueva su actuar. Es indispensable tener en cuenta estos elementos para una intervención que busque mejorar la situación de criminalidad y violencia en la que se encuentra la región hoy en día. Los jóvenes que entran en las organizaciones criminales, como se puede constatar con los Capítulos 3 y 8, están inmersos en ambientes culturales que promueven y favorecen la participación en ellas. También el surgimiento del narcotráfico en ciertas regiones de América Latina, con sus manifestaciones más agresivas de violencia, sigue imaginarios y justificaciones culturales que lo han hecho posible.

Las instituciones de seguridad y justicia deben operar efectivamente, ya que la dimensión coercitiva de su labor es necesaria para proteger la vida y la integridad de los ciudadanos. La diferencia entre políticas coercitivas y políticas de cultura ciudadana no tiene que ver tanto con el tipo de problemas en los que busca intervenir, sino más bien con el alcance temporal de su ejecución. Si un ciudadano se dispone a poner en riesgo la vida o la integridad de otros ciudadanos, las instituciones están obligadas a actuar y detenerlo, impidiendo que viole los derechos de los otros. Esto se aplica tanto a los problemas relacionados con el crimen organizado como a la violencia intrafamiliar, las riñas o la seguridad vial. No obstante, debe existir también una política que a mediano y largo plazo vuelva mucho menor la frecuencia con la que estos hechos ocurren; los mecanismos de auto-regulación y regulación cultural deben generar las condiciones para que cada vez sea menos probable que un ciudadano atente contra la integridad de otros ciudadanos.

Lo que entendemos como una política de cultura ciudadana

Es necesario aclarar qué tipo de intervenciones denominamos como acciones de cultura ciudadana, tanto como la metodología que debe seguirse para hacerlas efectivas. El concepto de cultura ciudadana surgió dentro de discusiones sobre cómo resolver problemas específicos de gestión pública. En ellas se evidenció la necesidad de intervenir sobre ciertos comportamientos de la ciudadanía que, de no ser resueltos, imposibilitarían la solución de problemas urbanos más amplios. Una política pública de cultura ciudadana es una política que busca transformar comportamientos específicos de la ciudadanía, y debe contener un ejercicio de focalización e intervención sistemática en problemáticas que afectan la vida en comunidad.

Específicamente para la seguridad ciudadana, son medidas orientadas a la detección de creencias, hábitos y motivaciones (intereses, razones y emociones) que representen un riesgo, pues suelen llevar a las personas a comportarse de forma dañina para la vida y la seguridad de otros ciudadanos. Este ejercicio sistemático y focalizado de

intervención se basa generalmente en un diagnóstico que permite identificar puntos específicos de intervención. En esta medida se diferencia de las campañas en medios masivos de comunicación que buscan incentivar comportamientos prudentes o seguros (como por ejemplo el uso del cinturón de seguridad o no conducir en estado de embriaguez), pues es difícil evaluar su eficacia en términos de la transformación concreta de comportamientos específicos de la ciudadanía. Claro está que dentro de una política de cambio cultural puede requerirse algún componente de comunicación que ayude a informar sobre aspectos específicos, pero las intervenciones basadas exclusivamente en estrategias de comunicación suelen ser poco eficaces. Un ejercicio de cultura ciudadana no puede reducirse a esto.

El **Capítulo 7** contiene un ejercicio de intervención cultural que satisface los criterios básicos de un proceso de cambio cultural. Este debe estar compuesto de por lo menos cuatro elementos básicos: 1. Diseño de acciones basadas en un diagnóstico que permita reconocer con información objetiva ciertas motivaciones, comportamientos o actitudes riesgosas sobre las cuales es necesario actuar; 2. Un ejercicio de intervención sistemático, focalizado y con miras a institucionalizarse en programas y políticas públicas, que preferiblemente se concentre en un comportamiento específico de alto riesgo e impacto; 3. Un proceso de monitoreo medible a través de indicadores objetivos de impacto y evolución que incluya retroalimentación a la ciudadanía; 4. La utilización de mecanismos de regulación y control social que permitan incorporar ciertas normas sociales en las relaciones entre las personas para de esta forma rechazar colectivamente comportamientos, creencias o actitudes riesgosas en la problemática identificada. La exposición detallada de la reducción de la violencia intrafamiliar presentada en este capítulo debe servir para comprender mejor la naturaleza y eficacia de una intervención de cultura ciudadana.

El trabajo aquí presentado está orientado por la voluntad de construir sociedades donde la vida y la integridad de las personas sean cada día más valoradas y cuidadas. Aún hay mucho por comprender y conocer empíricamente sobre cómo la ciudadanía va siendo incorporada en la cultura y también sobre cómo a veces la ciudadanía se ve limitada o desvirtuada por la cultura. Pero que las ciudades latinoamericanas presentan rasgos comunes, los presentan. Y también que son marcadamente distintas unas de otras, pues lo son. Claramente, no hay un factor único que explique la violencia o la ausencia de violencia. La multi-dimensionalidad de la cultura ciudadana bien corresponde al hecho de que hay diversas violencias y a la conjetura de que cada violencia puede tener varias antípodas. La seguridad nacional ha ido cediéndole importancia a la seguridad ciudadana y ésta requiere corresponsabilidad y creatividad. Constituye un ejercicio importante y pertinente para América Latina.

Referencia

Elster, Jon. 2001. *Sobre las pasiones. Emoción, adicción y conducta humana*. Barcelona, Buenos Aires, Paidós Ibérica S.A., Editorial Paidós, SAICF.

Seguridad ciudadana

“Cultura y crimen son universos cuya intersección se traduce en complejas y ricas articulaciones. Este libro trata, justamente, de una forma de concebir la seguridad a través de la “cultura ciudadana”, experiencia innovadora implementada con éxito en Bogotá durante la gestión de Antanas Mockus. Desde Norbert Elias sabíamos que los valores y las ideas derivadas del proceso civilizatorio cumplen un papel importante en la contención de la violencia a lo largo de la historia. No obstante, la aplicación de políticas públicas tendrá un importante respaldo en las investigaciones discutidas en esta obra. Se trata de una contribución inestimable para las políticas de seguridad y, sobre todo, para la comprensión de las complejas formas de la convivencia humana en torno a sus valores más centrales.”

Claudio Beato, profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais; coordinador del Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, CRISP, Belo Horizonte, Brasil

“Considerar el hecho de que jóvenes, hombres y mujeres puedan vincularse con conductas de riesgo, violencia y delincuencia, implica no sólo considerar respuestas de inhibición de estas conductas, sino especialmente de prevención de las mismas. El presente libro nos lleva a plantearnos una pregunta de fondo, cual es, ¿qué hace que estas personas estén dispuestas a comportarse de una manera que resulta socialmente inaceptable? ¿Es posible que como sociedad hayamos errado el camino en algún momento de sus respectivos desarrollos de vida? Los autores nos hablan de la necesaria vinculación entre cultura y convivencia, y de que es posible trabajar sobre estos aspectos de la misma manera como se enfatizan las respuestas de control, especialmente las policiales. Que hablar de cultura y convivencia no es hablar de intangibles, y que las mejoras en estas áreas pueden ser testeables y evaluables, traduciéndose en mejores niveles de seguridad de un país, en menores niveles de homicidios, como fue el caso de la ciudad de Bogotá. Sin duda, el gran desafío planteado en *Antípodas de la violencia* es considerar que una estrategia no será exitosa sin el necesario reconocimiento e integración de las áreas de prevención –constituida por la convivencia y la cultura ciudadana–, control y rehabilitación.”

Javiera Blanco Suárez, Directora Ejecutiva, Fundación Paz Ciudadana, Chile

“Este libro llama la atención sobre un hecho palpable, pero no siempre reconocido al diseñarse e implementarse las políticas públicas sobre seguridad y convivencia: la inseguridad, la violencia y el delito no son problemas asociados exclusivamente con motivaciones criminales o con delincuentes consuetudinarios. Muchas veces la clave está en una cultura que prohija o tolera actitudes y conductas contrarias a la ley o al bien común, y aprueba o celebra las transgresiones y la ilegalidad. En estos casos, más frecuentes de lo que usualmente se imagina en muchas de nuestras sociedades, como lo muestran los estudios contenidos en el libro, para combatir el crimen y la violencia no basta con el fortalecimiento del control, la represión y la justicia. La cultura es también un poderoso agente regulador que permite, mediante intervenciones deliberadas, cimentar en nuestras sociedades la convivencia armónica, el respeto por la ley y la seguridad.”

Efraín Sánchez, investigador de Corpovisionarios, Colombia



www.iadb.org



www.corpovisionarios.org

ISBN 978-958-57226-1-3



9 789585 722613

Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta

<p>Argentina El Salvador 5665 (C1414BQE) Ciudad de Buenos Aires Argentina Tel.: (54-11) 4771-8977, ext. 16 www.fce.com.ar</p>	<p>Brasil Librería "Azteca" Rua Bartira 351 CEP 05009-000 Perdizes, São Paulo, Brasil Phone: (55-11) 3875-3835</p>
<p>Centroamérica y el Caribe 6ª. Avenida 8-65, Zona 9 Guatemala, Guatemala Tel.: (502) 2334-1635 www.fceguatemala.com</p>	<p>Chile Paseo Bulnes 152, Santiago de Chile, Chile Tel(s): (562) 594-4100 / 594-4110 / 594-4115 / 594 4125 www.fcechile.cl</p>
<p>Colombia Calle de la Enseñanza (11), No. 5-60, La Candelaria, Bogotá, Colombia Tel(s): (571) 283-2200 www.fce.com.co</p>	<p>España Vía de los Poblados, 17 – 4º 15 28033 Madrid, España Tel.: (34-91) 763-2800/5044, ext. 102 http://www.fcede.es</p>
<p>Estados Unidos 1350 New York Ave., N.W., Washington, D.C. Estados Unidos, 20005 Tel(s): (202) 312-41 86 www.fceusa.com</p>	<p>México Librería del Fondo de Cultura Económica "Octavio Paz" Miguel Ángel de Quevedo No. 115 Col. Chimalistac, Delegación Álvaro Obregón C.P. 01070, México D.F. Tel.: (52-55) 5227-4672, ext. 2210 http://www.fondodeculturaeconomica.com</p>
<p>Perú Librería "Blanca Varela" Jirón Berlín 238 Miraflores, Lima 18 Perú Tel.: (51-1) 447-2848 www.fceperu.com.pe</p>	<p>Venezuela Av. Francisco Solano entre la 2a. Avenida de las Delicias y calle Santos Erminy, Sabana Grande, Caracas, Venezuela Tel(s): (58212) 763-27 10 www.fcevenezuela.com</p>