

# Ciur162

CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA

## **CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO. LAS FORMAS DE LA INSEGURIDAD URBANA**

*Este trabajo es una síntesis de la tesis doctoral “La gestión de la seguridad en los espacios públicos como deriva de las políticas integradas de la seguridad urbana: Los casos estudiados de las ciudades de Barcelona y Bolonia”, leída en enero de 2009 en el Departamento de Proyectos Urbanos y Urbanismo de la Universidad de Nápoles “Federico II”. Esta tesis ha sido dirigida por el profesor Arquitecto Giovanni Laino y el Doctor Arquitecto Enrico Tudesco. En la exposición el candidato ha demostrado profunda claridad, capacidad organizativa y óptimo conocimiento de las problemáticas examinadas. El tribunal unánime considera idóneo el trabajo desarrollado y propone que al arquitecto Angelino Mazza le sea otorgado el título de Doctor de investigación en Urbanismo y Planificación del Territorio.*

**ANGELINO MAZZA**  
Doctor Arquitecto

Enero / Febrero 2009

**Comité de Redacción**

Es el encargado de la realización material de la revista. Está compuesto por los siguientes miembros pertenecientes al Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (U.P.M.):

<i>Director</i>	José Fariña Tojo
<i>Subdirectora</i>	Ester Higuera García
<i>Vocales</i>	Agustín Hernández Aja Ramón López de Lucio

**Consejo Asesor**

Tiene por función establecer la estrategia general de publicación de la revista. Son miembros del Consejo Asesor:

M<sup>a</sup> Teresa Arredondo Waldmeyer (*Directora de Relaciones con Latinoamérica*)  
 Juan Miguel Hernández de León (*Director de la Escuela Superior de Arquitectura*)  
 Antonio Elizalde Hevia (*Doctor en Sociología. Universidad Bolivariana*)  
 Julio García Lanza (*Doctor Arquitecto. Técnico Urbanista*)  
 Josefina Gómez de Mendoza (*Doctora en Geografía. Universidad Autónoma de Madrid*)  
 Jose Manuel Naredo Pérez (*Doctor en Ciencias Económicas*)  
 Julian Salas Serrano (*Miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas*)  
 Fernando de Terán Troyano (*Miembro de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando*)

**Comité Científico**

Se encarga de la evaluación de los trabajos recibidos. Está formado por:

José Luis Carrillo (*Universidad Veracruzana, México*)  
 María Castrillo (*Universidad de Valladolid, España*)  
 Fernando Gaja (*Universidad Politécnica de Valencia, España*)  
 Josué Llanque (*Universidad Nacional San Agustín Arequipa, Perú*)  
 Joan Olmos (*Universidad Politécnica de Valencia, España*)  
 Julio Pozueta (*Universidad Politécnica de Madrid, España*)  
 Silvia Rossi (*Universidad Nacional de Tucumán, Argentina*)  
 Paz Walker (*Universidad de la Serena, Chile*)

Diseño y Maquetación: Javier de Sigmaringa Sabio: [maquetacion\\_ciu@yahoo.es](mailto:maquetacion_ciu@yahoo.es)

Traducción: Joan Mestres Gimenez

Distribución: Mairia Libros: [distribucion@mairia-libros.com](mailto:distribucion@mairia-libros.com)

© COPYRIGHT 2009

ANGELINO MAZZA

Depósito Legal:

I.S.S.N.: 1886-6654

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

## ÍNDICE

1	Ciudad, espacio público y ciudadanía.....	6
	1.1 La ciudad, aventura de libertad.....	7
	1.2 Dialéctica sobre la ciudad.....	8
2	La crisis del espacio público y la nueva cuestión urbana.....	12
	2.1 La forma de la ciudad y del espacio público en la modernidad.....	18
	2.2 La ciudad global: las expectativas frustradas en la era de la globalización.....	22
3	Los miedos y los espacios urbanos fragmentados.....	28
	3.1 El sentimiento anti-urbano en las ciudades americanas.....	28
	3.2 La visión distorsionada de la teoría urbana en la ciudad europea.....	34
	3.3 El miedo difuso y la inseguridad percibida en la ciudad contemporánea.....	42
	3.4 La controvertida relación entre sensación-percepción de miedo y ambiente urbano.....	53
	3.5 El miedo a la criminalidad: un concepto con varias dimensiones....	55
	3.6 La sociedad del riesgo: los nuevos peligros.....	56
	3.7 La ciudad como lugar-espacio de los miedos, un lugar espacio del peligro.....	58
4	El cuadro teórico de la seguridad/inseguridad.....	62
	4.1 La seguridad contemporánea y la complejidad de la gobernabilidad	63
5	La construcción social de la inseguridad en la modernidad.....	69
	5.1 ¿De qué miedo hablamos? .....	72
	5.2 ¿De qué criminalidad hablamos? .....	74
	5.3 El miedo al crimen y el papel de las políticas públicas.....	75
	5.4 Miedo al crimen y percepción de inseguridad.....	77
6	Las formas de inseguridad urbana: Las <i>incivilities</i> , la micro-criminalidad y los delitos espaciales.....	79
	6.1 La crisis del espacio público y la “cuestión de la inseguridad”.....	79
	6.2 El conflicto y el declinar de los espacios públicos.....	83
	6.3 ¿Qué crea malestar en el espacio público? .....	85
	6.4 Interpretaciones: modelos e hipótesis de las formas de inseguridad urbana.....	88
	6.5 El peso de la incivildades en las formas de la seguridad urbana.....	93
7	Nuevas políticas urbanas en la regeneración de las ciudades.....	100
	7.1 Políticas urbanas y cultura de la ciudad.....	100
	7.2 Los cambios en la forma urbana y su incidencia sobre las formas de segregación social-espacial.....	102
	7.3 Algunas consideraciones acerca de los espacios públicos, la exclusión y las políticas integradas de seguridad.....	106
8	Referencias bibliográficas.....	110

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

*This document is available in pdf format and full color in the following web page:*

**<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>**

### **DESCRIPTORES:**

Ciudad / Espacio público / Ciudadanía / Seguridad

### **RESUMEN:**

El tema de la seguridad en las ciudades se ha consolidado con el trasfondo de una creciente relevancia de la crisis del gobierno urbano y de las dificultades del pensamiento urbanístico para enfrentarse a una demanda social cada vez más diferenciada y exigente. La ciudad, efectivamente, representa, el medio natural donde el miedo por la criminalidad se difunde y donde se despliegan sus efectos; bajo este desafío, la ciudad está cambiando profundamente en las formas, en las modalidades organizativas, en los comportamientos individuales y colectivos. Partiendo de la centralidad adquirida por la noción de “seguridad urbana” en el interior de las políticas de gestión y transformación del territorio, el texto ha pretendido investigar sobretodo los distintos enfoques teóricos y metodológicos relativos a estos temas.

La dimensión de la seguridad, de hecho, se coloca en una encrucijada en que convergen, por una parte, los procesos de adquisición del capital social (donde el protagonista es la sociedad civil) y, por otra, las intervenciones de “law enforcement” (donde las protagonistas son las instituciones con distintos niveles y competencias). Este enfoque intenta reducir la distancia entre dos orientaciones: la resultante de la acción encaminada a garantizar la obediencia a las leyes y a contrastar el crimen “law enforcement-crime control-security” y la constituida por la acción de prevención promovida por los mecanismos de cohesión internos de la comunidad “safety-capital social” y por la oferta de servicios públicos, evidenciando la necesaria complementariedad entre las dos vías de acción. Las políticas de seguridad en Italia, así como en otros países europeos, muestran claramente signos de ambivalencia, emblema del tránsito del Estado del welfare al del neoliberalismo. En síntesis, podemos sostener que algunas ciudades no han expresado aún una política de gobierno local del bien público de la seguridad. Parece, así, desaparecer la posibilidad de un modelo único de seguridad, a aplicar prescindiendo del contexto, mientras que se diseñan políticas de gobernanza de la seguridad que tengan en cuenta una pluralidad de condiciones históricas, políticas, sociales y culturales, coordinándose todas ellas para obtener una seguridad realizable y multidisciplinaria. Aunque el urbanismo y la planificación resulten incapaces de resolver estos problemas pueden, en todo caso, contribuir a no agravarlos. El uso diferenciado de los espacios públicos

es un dato relevante que es preciso considerar, así en el diseño como en la integración sociocultural y no sólo en términos de percepción de la seguridad.

**KEY WORDS:**

*City / Public Space / Citizenship / Safety*

**ABSTRACT:**

*The topic of the safety in the cities has been consolidated by the background of an increasing relevancy of the urban government crisis and the difficulties of the urban development thought to face a social demand increasingly differentiated and demanding. The city, really, represents, the natural way where the fear for the criminality is spreaded and where their effects are deployed; under this challenge, the city is changing deeply in the forms, in the organizational modalities, in the individual and collective behaviors. Departing from the centralisation acquired by the notion of "urban safety" inside the policies of management and transformation of the territory, the text overcoat has tried to investigate the different theoretical and methodological approaches relative to these topics.*

*The dimension of the safety, in fact, is placed in a crossroads on which there converge, on one hand, the processes of acquisition of the share capital (where the protagonist is the civil society) and, for other one, the interventions of law enforcement (where the protagonists are the institutions with different levels and competitions). This approach tries to reduce the distance between two orientations: the resultant one the action directed to guaranteeing the obedience to the laws and to confirming the crime (law enforcement-crime control - security) and the constituted one for the action of prevention promoted by the internal mechanisms of cohesion of the community (safety-share capital social) and for the offer of public services, demonstrating the necessary complementarity between both routes of action. The safety policies in Italy, as well as in other European countries, shows clearly signs of ambivalence, emblem of the traffic of the State of the welfare to that of the neoliberalism. In synthesis, we can hold that some cities have not expressed yet politics of local government of the common good of the safety. It seems to eliminate, this way, the possibility of the only model of safety, to applying doing without the context, whereas policies are designed of governance of the safety that they bear in mind a plurality of historical, political, social and cultural conditions, all of them being coordinated to obtain a realizable and multidisciplinary safety. The urbanism and the planning seem to turn out to be unable to solve these problems they can not help to aggravate them, in any case. The separated use from the public spaces is a relevant information that is precise to consider, this way in the design as in the sociocultural integration and not only in terms of perception of the safety.*

*La semiótica totalitaria de los bastiones  
y las empalizadas, de los cristales  
reflectantes y los pasajes peatonales  
sobrealzados, niega cualquier afinidad  
entre los distintos órdenes humanos y  
arquitectónicos. (...) es la archisemiótica  
de la guerra de clases.  
(Mike Davis, "Città di Quarzo")*

## 1. CIUDAD, ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA

En uno de los, probablemente, más famosos artículos de la sociología americana, Wirth, discípulo de Simmel y de Park, escribe: *"La ciudad ha representado en el plano histórico el crisol de razas, gentes y culturas y un caldo de cultivo muy favorable a nuevos híbridos, biológicos y culturales. No solo ha tolerado, sino premiado las diferencias individuales. Ha reunido individuos provenientes de los extremos de la tierra justamente por ser diferentes y, por consiguiente, recíprocamente útiles, y no por ser homogéneos y con igual formación mental"* (Wirth 1938, trad. 1998). A continuación Wirth, en la búsqueda de una eficaz y apropiada definición sociológica de la ciudad<sup>1</sup>, individua las tres categorías fundamentales de la dimensión urbana: *size, density y heterogeneity*.

Con esta última categoría, Wirth se refiere a la estructura de la estratificación social urbana, más compleja y diferenciada respecto a la de una sociedad más integrada. Los individuos, dentro de una sociedad urbana, participan en múltiples círculos de diversa naturaleza, en grupos sociales diferenciados, que, en general, inducen a ver la inestabilidad y la inseguridad como una norma. Aunque adoptando un punto de vista *integracionista*, que encarna enteramente la ideología americana del *melting pot*, Wirth no sostiene una visión completamente optimista de la vida urbana, sino que reconoce en ella las problemáticas y los aspectos negativos<sup>2</sup>.

En particular, Wirth sostiene que la convivencia entre individuos diversos en el contexto urbano es inevitablemente portadora de conflictos. El sociólogo, aunque preocupándose por la tendencia a la segregación presente en algunos grupos, sostiene que es la distancia, la separación, aquello que puede garantizar la vida en común. La idea de ciudad que se desprende de estas premisas es la de una ciudad que se limita al *"managing"* de los conflictos (Petrillo Ag., 2000), sin ofrecer una idea común fuerte, integradora: no en el sentido de la nivelación de las diferencias en una única gran

<sup>1</sup> Las tesis de Wirth han sido objeto de numerosas críticas, que, en particular evidenciaban su vacuidad teórica. Véase, entre otros, Mingione, 1999.

<sup>2</sup> A tal propósito, Saunders (1989) ha sostenido que, aunque Wirth no sea un nostálgico del campo, su trabajo ha contribuido *"a llevar la teoría social más cerca de la nostalgia de la vida campestre y del antiurbanismo virulento, tan característico de la cultura occidental"*.

ideología, sino en el sentido de la capacidad de garantizar un espacio público que permita la expresión de la diferencia y del disenso.

Las ciudades que Wirth tiene ante sus ojos son las metrópolis americanas de los primeros decenios del 1900; hablar de ciudad hoy en día, con todas las transformaciones socio-económicas que les han interesado y les interesan, implica el enfrentarse con problemas y temáticas que, incluso partiendo de los dilemas citados por Wirth, han alcanzado un grado de complejidad impensable en aquellos tiempos.

Procurando no caer en la hipocondría urbana que caracteriza una parte de la teoría social contemporánea, procuraremos delinear algunas tendencias que están interesando el panorama urbano occidental, focalizando la atención sobre las transformaciones que el espacio público, fulcro de la vida urbana y lugar donde la heterogeneidad se expresa de manera más evidente, ha conocido y está conociendo en los últimos decenios. Si estos *trend* son extremadamente evidentes en el panorama americano, es importante ver como también en el europeo se pueden divisar en el horizonte advertencias de una deriva anti-urbana. El concepto de espacio público tendrá un papel importante en el tratado, por ello es acaso necesario dar una definición, Mela (1996) lo define así: *“un territorio no apropiable por nadie: es un punto de encuentro en el cual todos pueden alegar los mismos derechos. Una calle, una plaza, un parque municipal son de todos y de ninguno en particular; establecer contacto en esos lugares no significa ciertamente ver anuladas las desigualdades sociales, pero, por lo menos, significa encontrarse en un terreno neutro, que no predetermina el éxito de la confrontación”*.

En el curso de éste capítulo veremos cómo aquella posibilidad de *todos y cada uno* de alegar los mismos derechos en los espacios está sufriendo un profundo proceso de erosión, apuntando al debate existente en la teoría urbana contemporánea sobre las diferencias que las ciudades europeas presentan respecto a las americanas; a continuación, pasaremos al tratamiento específico de los temas de la crisis de la ciudad y el papel de la planificación espacial en la protección de los ambientes urbanos, elementos básicos para el desarrollo de este estudio.

## 1.1 LA CIUDAD, AVENTURA DE LIBERTAD

Este capítulo se articula en torno a tres conceptos: ciudad, espacio público y ciudadanía. Tres conceptos que pueden parecer casi redundantes, puesto que la ciudad es antes que nada un espacio público, un lugar abierto en el que significativamente confluyen todo tipo de flujos (Bauman 2002). En cambio, la ciudadanía es históricamente el estatuto de la persona que habita la ciudad (Borja, 2003), una creación del hombre en la que poder vivir libres e iguales. Se puede también añadir que estos conceptos pertenecen a disciplinas diferentes o, por lo menos, corresponden a conceptos que forman parte de sistemas teóricos distintos. La ciudad es, por otro lado, una realidad histórico-geográfica, sociocultural, política, una

concentración humana y diversa (*urbs*), dotada de identidad o de rasgos comunes y con una vocación de autogobierno (*civitas, polis*).

El espacio público es un concepto propio del urbanismo que, a veces, se confunde (erróneamente) con las zonas verdes, los equipamientos, o el sistema de viabilidad, pero es también utilizado en filosofía política como lugar de representación y de expresión colectiva de la sociedad.

La ciudadanía es un concepto propio del derecho público, que, además, se ha emancipado respecto a la ciudad en el siglo XVIII, para vincularse al Estado o a la nación, cómo Entes que confieren o reconocen éste estatuto. El concepto de ciudadanía se ha extendido a otros campos y además de la ciudadanía civil y política se habla de ciudadanía social, administrativa, cultural, laboral, etc.

Esto significa que estamos frente a conceptos que, por un lado, tienden a confundirse (o a recluirse unos dentro de otros) y por otro lado, a confundirse por la propia tendencia expansiva siendo hoy en día considerados habitualmente con varios significados.

La hipótesis que nos acompaña en esta primera parte del estudio es la de considerar que estos tres conceptos están relacionados dialécticamente entre sí, que ninguno de ellos puede existir sin los otros y que nuestra vida depende, en gran parte, de esta relación. Los valores vinculados a la ciudad, los de libertad, de cohesión social, de protección y de desarrollo de los derechos individuales y de expresión y construcción de identidad colectiva, de democracia participativa y de igualdad, dependen del hecho de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no solo un reconocimiento formal. Y, además, de que la ciudad funcione realmente como espacio público, en el sentido físico (centralidad, movilidad, accesibilidad social, zonas sociales funcionalmente diversificadas y estructuralmente seguras) y en el sentido político y cultural (expresión y representación común, identidad, cohesión social, *safety* e integración social).

## 1.2 DIALÉCTICA SOBRE LA CIUDAD

Esta concepción dialéctica de la ciudad y de la ciudadanía nos lleva a no considerar como antagonismos insuperables, aquellos que, por su propio carácter contradictorio se presentan en el análisis urbano. Por ejemplo:

- a) la ciudadanía como *status* que garantiza los derechos individuales y como conjunto de derechos colectivos. La ciudad es históricamente reconocida como protectora de los derechos del individuo, en todas sus dimensiones, desde el derecho a la *privacy*, hasta el derecho de recibir asistencia en caso de necesidad, desde el derecho a participar en la gestión de la ciudad hasta el derecho de refugiarse en ella. Pero no existen ciudadanos aislados: los

- derechos individuales tienen una dimensión colectiva; sin derechos y deberes colectivos reales no existe ciudad;
- b) la ciudad es una realidad político-administrativa que no coincide con la realidad territorial (aglomeración), no funcional (área metropolitana) ni siquiera, en muchos casos, con la sociedad urbana (la segregación y la exclusión hacen que muchos ciudadanos permanezcan fuera de los *muros*<sup>3</sup>) ni
  - c) tampoco con la imagen que los ciudadanos tienen de ella. Pero esta complejidad y esta polisemia son siempre propias de la ciudad, de hecho la ciudad tiene una dinámica específica que nace de estas contradicciones.
  - d) la ciudad es un ente jurídico, una realidad social determinada por el derecho. No solo porque esto determina su “institucionalidad”, sino sobretodo porque se refiere al *status* de ciudadano, lo cual supone la participación en la constitución de las instituciones representativas y en las políticas públicas. Pero al mismo tiempo presupone inevitablemente momentos de ilegalidad para la resolución de los conflictos y la conquista de nuevos derechos o la construcción de nuevas instituciones dado que la dinámica urbana (territorial y social) impone el no poderse realizar siempre mediante modalidades legales ya existentes. La ciudad es, cada vez más, un “*estado formal de derecho y derecho real a la trasgresión*” (Borja, 2003).

### **La ciudad como bien común**

En Europa crece el movimiento que reivindica la ciudad como bien común. ¿Qué significa esta expresión? Interroguémonos sobre las tres palabras que la componen.

### **Ciudad**

En la experiencia europea la ciudad no es simplemente una agregación de casas. La ciudad es un sistema en el cual las viviendas, los lugares destinados a la vida y a las actividades comunes (las escuelas y las iglesias, las plazas y los parques, los hospitales y los mercados, etc.) y las otras sedes de la actividad laboral (las fábricas, las oficinas) están integradas entre sí y se sirven en su conjunto de una red de infraestructuras que ponen en comunicación las diversas partes entre ellas y las alimentan de agua, energía, gas. Es esencial para que un asentamiento sea una ciudad

---

<sup>3</sup> Sobre el concepto de ciudadanía y de población véase también Cavalletti A. “*La città biopolitica*”. El autor desarrolla una interesante relectura historiográfica del concepto, en particular se manifiesta relevante cuando subraya: “*la noción de “forza-gente” se presenta desde su aparición como concepto precisamente espacial: se puede hablar de superpoblación o subpoblación cuando ha aparecido una grandeza que no es el espacio del asentamiento, ni el perímetro de la muralla, sino la multitud de los habitantes y su poder*”. En fin, retomando el concepto de Augusto dirigiéndose a los romanos: “*la ciudad no consta de casas, plazas públicas, son los hombres los que hacen la ciudad*”.

que sea la expresión física y la organización espacial de una sociedad, es decir, de un conjunto de familias ligadas entre sí por vínculos de identidad común, recíproca solidaridad, reglas compartidas.

### **Bien**

La ciudad es un bien, no es una mercancía. La distinción entre estos dos términos es esencial para sobrevivir en la moderna sociedad capitalista. Bien y mercancía son dos maneras distintas de ver y vivir los propios objetos. Un bien es algo que tiene valor por sí mismo, por el uso que de él hacen, o pueden hacer, las personas que lo utilizan. Un bien es algo que me ayuda a satisfacer las necesidades elementales (alimentarme, apagar mi sed, cubrirme, curarme), las del conocimiento (aprender, informarme e informar, comunicar), las del afecto y del placer (la amistad, la solidaridad, el amor, el goce estético). Una mercancía es algo que tiene valor solo cuando puedo cambiarlo por moneda. Una mercancía es algo que no tiene valor por sí mismo, sino solo por lo que puede aportar a mi riqueza material, a mi poder sobre los demás. Una mercancía es algo que yo puedo destruir para formar otra cosa de un valor económico mayor: puedo destruir un bello paisaje para excavar una mina, puedo degradar un hombre para convertirlo en un esclavo.

### **Común**

Común no significa público, aunque, a menudo es útil que se convierta en ello. Común significa que pertenece a varias personas unidas por vínculos voluntarios de identidad y solidaridad. Significa que satisface una necesidad que cada uno no puede satisfacer sin unirse a los demás y sin compartir un proyecto y una gestión del bien común. Cada persona pertenece a varias comunidades, a la comunidad local, que es aquella donde nació y ha crecido, donde vive y trabaja, donde viven sus parientes y las personas que ve cada día, donde están situados los servicios que utiliza cada día. Pertenece a la comunidad del pueblo, del municipio, del barrio. Pero toda persona pertenece también a comunidades más vastas, que comparten su historia, su lengua, sus costumbres y tradiciones, sus comidas y bebidas. Pertenecer a una comunidad me hace responsable de lo que en aquella comunidad sucede, pertenecer a una comunidad te hace del mismo modo consciente de la propia identidad, distinta de la de los demás.

La necesidad de los ciudadanos de disponer de espacios comunes ha sido utilizada para aumentar el consumo de mercancías. Las empresas productoras de mercancías, cada vez más opulentas y menos útiles, han construido espacios comunes artificiales (los *mall* o los *outlet centers* u otras formas de creación de espacios cerrados), plazas y falsos mercados, gestionados privadamente, frecuentados por

multitudes de personas que, más que ciudadanos (es decir, personas conscientes de su dignidad y de sus derechos) son considerados clientes (es decir, personas dotadas de una buena cartera).

En los últimos años en muchas ciudades europeas los fenómenos de degradación de los espacios comunes han sido contrarrestados realizando amplias zonas peatonales, limitando el tráfico de automóviles en la ciudad, desarrollando el transporte colectivo, los carriles para bicicletas, las vías peatonales. Allá donde esto no ha sucedido, la vida se ha vuelto muy difícil, sobretodo para niños y ancianos.

En todas las ciudades de Europa han nacido movimientos y comités que reivindican una mayor cantidad y calidad de espacios comunes para hacer la ciudad habitable. También en los Estados Unidos se han manifestado tendencias culturales y sociales para contrarrestar las consecuencias de los excesos del individualismo. De este conjunto de experiencias nacen propuestas interesantes sobre los requisitos que deben caracterizar los espacios públicos habitables.

Las proyecciones arquitectónica y urbanística son necesarias para realizar buenos espacios públicos, agradables y útiles. Pero la ciudad y sus espacios no están hechos solo de piedras y otros materiales inanimados: están hechos sobretodo de relaciones que se establecen entre las personas y los espacios.

A partir de los espacios públicos, puede vehicularse el objetivo de hacer realmente común la ciudad en su conjunto: convertirla finalmente en la casa de una sociedad donde las diversas partes (distintas por lengua, origen, tradición, etnia, condición social, religión) se respeten y comprendan que cada una de ellas es una riqueza para cada una de las demás, y en su conjunto constituyan una riqueza que es mayor que la suma de las riquezas una por una.

## 2. LA CRISIS DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA NUEVA CUESTIÓN URBANA

“¿La ciudad es un mundo o el mundo es una ciudad?”. De lo que Augé (2005) define como “*La paradoja de la ciudad moderna*”, nace la reflexión sobre la crisis urbana que acomete las metrópolis de hoy. En su origen tenemos la urbanización del globo, que ha transformado en pocos decenios el planeta entero. Es una crisis mundial, que no afecta solo las ciudades de las naciones ricas, sino que embiste también las grandes aglomeraciones emergentes del tercer mundo: desde el sudeste asiático al África subsahariana donde, según los expertos de Naciones Unidas, en los próximos 15 años muchos centros urbanos duplicarían sus dimensiones.

La ciudad, sus peligros y sus recursos, lejos de ser un tema nuevo, es en realidad sobre lo que nace y se interroga la sociología: de manera en parte distinta en Europa y en los Estados Unidos, de Durkheim a Simmel i a la escuela de Chicago, a Goffman, Parsons y a los sociólogos de la desviación y del control social de los años sesenta y setenta, el problema del orden (o, por otro lado, del control) aparece situado y analizado en el contexto urbano. La (gran) ciudad es metáfora de lo moderno: en la ciudad se es o se hace uno individuo, liberados de los vínculos tradicionales, coligados unos con otros por relaciones más bien de tipo contractual (o sea, escogidas) que de tipo comunitario. Las identidades posibles son muchas, intercambiables, en gran parte anónimas, ninguna exhaustiva por sí misma. Al contrario, se hace posible desprenderse de ellas, interpretarlas como en una escena teatral.

¿Qué es lo que hace, entonces, que se pueda poner orden, en un espacio caracterizado por la multiplicidad y por las diferencias en las competencias de cada uno, falta de centro y donde el reconocimiento recíproco está consignado no a lo que se es sino a lo que se hace? La sociología es, sobre este tema crucial, a la vez descriptiva y normativa.

El tema de la ciudad como lugar al mismo tiempo de oportunidad y de peligro, de recursos para el crecimiento individual y de amenazas para el sentido de identidad personal, de progreso y de decadencia moral, es un tema recurrente tanto en la sabiduría de la modernidad como en los discursos públicos, en las preocupaciones políticas, probablemente en las ansias y en las aspiraciones de los propios ciudadanos. Utilidades y peligros de la ciudad, así en los análisis de los sociólogos como en las novelas, coexisten pero, si bien se lee, no se presentan de la misma manera a los mismos sujetos. No se ha observado suficientemente, al contrario, como quien (político, moralista, novelista, científico social) inclina hacia la denuncia de los peligros (en primer lugar morales) de la ciudad moderna antes que hacia la exaltación de sus oportunidades, insiste sobre el peligro que corren las mujeres y viceversa, construyendo el espacio ciudadano como amenazante (y prohibido) para las mujeres. Quien desafía esta concepción se merece lo que le pasa si no es que, por el hecho mismo de desafiarla, está ya fuera del respeto y de la protección debida a las mujeres.

Las oportunidades no solo económicas sino también, y quizás sobretodo, morales (como adquisición de autonomía, posibilidad de elección, facultad de autodefinición) que la ciudad ofrece a los hombres se transforman en peligros para las mujeres: la mujer libre es, por antonomasia, la prostituta. Las mujeres en ciudad se pierden y son perdidas, presas de la libertad masculina, privadas de protección familiar, obligadas e exponerse.

Muchos pensadores del XIX describen lo que interpretan como “evolución social” en términos del tránsito desde vínculos fundados en el status a vínculos fundados en el contrato: de la comunidad a la sociedad.

Oportunidades y peligros están ambos dentro de este tránsito: no solo el declinar y la marginación de los vínculos de status son peligrosos para las mujeres: es, complementariamente, la potencial emancipación femenina que pone en peligro la continuidad de aquel núcleo comunitario que, de cualquier modo, (ver Durkheim) contribuye a mantener unida la sociedad.

Podemos, ya, ver aquí dos modos diversos de entender el *riesgo*: en el caso de los hombres y de la ciudad, riesgo quiere decir no solo peligro, sino más bien, azar, en un contexto de ensanchamiento de las oportunidades y posibilidades de elección que pide intradependencia, coraje, desafío, continua redefinición de sí mismo, poner a prueba las propias capacidades y los propios deseos.

En la construcción todavía hoy dominante de la masculinidad (Pitch, 2002), “correr riesgos” esta no solo admitido sino incluso prescrito, especialmente en juventud, y si no por parte de los adultos, ciertamente por parte del grupo de la misma edad.

Viceversa, lo femenino está construido sobre la necesidad de evitar riesgos. Para lo femenino, riesgo es sinónimo de peligro grave e inaceptable (Pitch, 2001). No hay nada de positivo en correr riesgos para las mujeres: aquellas que lo hacen no son “buenas”, se merecen lo que les pasa. Y se puede, asimismo, ver como la aparición de una masculinidad oscura y amenazante es culpa suya que, al escoger correr riesgos, han puesto en peligro el cuidado de los vínculos domésticos y familiares capaces de retenerla. Si la individuación del espacio ciudadano como lugar donde analizar y testar los temas relativos a orden y control es, como vemos, antigua, reciente es, en cambio el poner en el centro de políticas criminales y criminologías (con éste termino se quiere indicar todas las disciplinas que indagan la “cuestión criminal”, Pitch 1989) la seguridad ciudadana como problema.

La ciudad, naturalmente, ha cambiado. En primer lugar, han cambiado la extensión y la cantidad, casi la mitad de la población mundial está, hoy en día, urbanizada y tenemos metrópolis de 20 millones de individuos. Pero ha cambiado, y sigue cambiando, bajo el impulso de las transformaciones del capitalismo mundial. La flexibilidad laboral, que comporta y comportará cada vez más nomadismo entre trabajo y trabajo y, por consiguiente de lugar a lugar, nos convierte y nos convertirá a todos en migrantes internos, con escaso arraigo en cada lugar. Con la consecuencia de una disminución de la tasa de confianza y de solidaridad. Las relaciones entre

ciudadanos se vuelven no solo superficiales, sino exentas de compromiso. El *flaneur novecentesco* se muda en ciudadano indiferente, falto de curiosidad. La estandarización del ambiente es, a su vez, una consecuencia de la no permanencia y de la estandarización del consumo: los lugares públicos no tienen pasado. La incertidumbre “pública” empuja a un retiro y a una inversión en la vida familiar, lo cual, a su vez, conduce a una falta de compromiso cívico. Pero incluso las empresas, las grandes *corporations*, en otro tiempo implicadas en la política ciudadana, hoy están ausentes: ejercitan poder, pero no responsabilidad cívica (Sennett, 2000).

También la llamada multiétnicidad o multiculturalidad es más un mito de las élites cosmopolitas que una realidad de masa. Culturas y etnias conviven en la metrópoli, pero no se mezclan, produciendo una esfera pública basada en la identidad antes que en la alteridad. La curiosidad recíproca cede el sitio a una adaptación a través de la indiferencia, cuando no a través del miedo y la defensa: “*en un mundo de diásporas que se multiplican, una cosa que no está sucediendo es la desaparición de las fronteras. Al contrario, parece que las fronteras sean erigidas en cada esquina de cada calle de cada barrio degradado de nuestro mundo*” (Davis, 1994).

Las culturas son constitutivamente híbridas, las etnias, en cambio, son construcciones exclusivas y excluyentes, modalidades defensivas de mantener el orden social (ciertos niveles de confianza y solidaridad) dentro de fronteras bien definidas.

Y sin embargo, y precisamente en relación a estas mutaciones, ciudades y regiones acumulan hoy en día poderes y por tanto responsabilidades nuevas, delegadas por la vacuidad de soberanía de los estados nacionales. Y mutan las formas de gobierno de las ciudades, cada vez más confiadas a *partnerships* entre agencias públicas y organizaciones privadas de todo tipo, desde las del mundo de los negocios al llamado no profit, a las organizaciones de los ciudadanos sobre problemas particulares: del *government* a la *governance*.

## **A. Un mundo cada vez más urbano y desigual**

Vivimos en un mundo en el que las ciudades se están convirtiendo en unidades territoriales cardinales de la organización económica, política y administrativa. Las ciudades crecen en tamaño y población: actualmente la población que vive en las ciudades es superior al 50% y la previsión para el 2050 llega al 65%<sup>4</sup>.

En referencia al proceso de concentración de la riqueza humana y material en las aglomeraciones urbanas más importantes, algunos autores hablan de *metropolización*, poniendo de relieve su capacidad económica, social, cultural y espacial. En esta dinámica, la lógica económica juega un papel determinante y, a

---

<sup>4</sup> De la introducción de la “*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*”, Region Metropolitana de Barcelona 2005, Documento de trabajo.

nivel territorial, no se reduce solo al desarrollo de las grandes ciudades sino también a *“un proceso más amplio que integra progresivamente las periferias de las ciudades importantes, la vida cotidiana, económica, social, cultural, política de zonas urbanizadas, parcialmente urbanizadas o rurales siempre lejanas y diversificadas”* (Ascher, 1995).

Las ciudades, así las del sur como las del norte, continúan atrayendo población, porque son territorios con un gran potencial de riqueza económica, cultural, social y política, y también porque continúan representando un espacio de oportunidades donde mejorar las condiciones de vida.

Pero este potencial, enfrentado al actual modelo de desarrollo, no se traduce en una mejora de las condiciones de vida de los propios habitantes, sino exactamente al contrario, genera concentración de renta y de poder, grandes bolsas de pobreza, segregación social, desigualdad, discriminación, exclusión, injusticias e insostenibilidad.

Desde los primeros establecimientos, la especie humana ha creado formas espaciales que se adecuaran a las necesidades y a los intereses económicos propios de los sectores sociales más fuertes. Las formas urbanas han evolucionado, creciendo en tamaño y en complejidad. A partir de la Revolución Industrial, se puso claramente de manifiesto que la forma del establecimiento del modo de producción capitalista no era neutra y que los problemas que la ciudad generaba no se distribuían de forma homogénea<sup>5</sup>.

La insatisfacción por las contradicciones crecientes entre el potencial de las ciudades y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes ha reactivado una reflexión sobre las ciudades reales de hoy y sobre las condiciones de vida de sus poblaciones que, paradójicamente, han empeorado por la creciente privatización de bienes y servicios, por el incremento de las desigualdades, por las discriminaciones sociales, por la exclusión y, además, las condiciones de seguridad.

## **B. El derecho a la ciudad de Lefebvre**

En los años 1960 la crisis urbana desencadenó una profunda revisión de las teorías en torno a la ciudad que dio lugar a una nueva escuela neo-marxista de urbanística *ortodoxa* (Jacobs, 1969). El concepto de derecho a la ciudad proviene de Lefebvre y ha sido desarrollado posteriormente por otros representantes de esta corriente como Harvey y Sassen.

En el 1967 Lefebvre enunció que entre los derechos fundamentales de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación era necesario

---

<sup>5</sup> Lefebvre (1976) lo escribe con claridad en *El Derecho a la ciudad*: *“La estructura social figura en la ciudad y en sí misma se hace sensible y significa un orden. Inversamente, la ciudad es un fragmento del conjunto social; transparente, porque contiene e incorpora en su materia sensible las instituciones y las ideologías”*.

incluir el Derecho a la ciudad, es decir el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios favorables a la convivencia y dotados de usos diversos, donde los espacios y los equipamientos públicos sean sinónimo de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos al usufructo de un ambiente seguro, que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Lefebvre escribe: “*por un lado, la clase dominante y el estado refuerzan la ciudad como centro de poder y de decisión política, por otro, el dominio de esta clase y de su estado hace estallar la ciudad.....(El derecho a la ciudad) no se trata de un derecho en el sentido jurídico del término, sino de un derecho análogo a aquellos estipulados en la célebre Declaración de los Derechos Humanos, base constitutiva de la Democracia. Estos derechos no son literalmente cumplidos, pero son constantemente reclamados para definir la situación de la sociedad*”<sup>6</sup>.

El derecho a la ciudad de Lefebvre se oponía a la *deshumanización* de la ciudad, con la idea de rescatar el hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que él mismo había construido en el curso de la historia.

Aquella propuesta se hizo en plena validez de la corriente funcionalista del urbanismo, derivada del documento de la “Carta de Atenas”, nacido en las reuniones de los Congresos Nacionales de Arquitectura (CIAM). No obstante la supuesta bondad de sus intenciones, el principal error fue creer que la vida urbana se podía subdividir y convertir en simples funciones urbanas abstraídas, como por ejemplo, descansar, trabajar, circular, etc. De acuerdo con esta idea, las ciudades debían ser subdivididas en zonas especiales de manera que estas actividades no se fusionaran, a fin de que funcionaran mejor.

La mera extensión de una planificación basada en la especialización y segregación de los espacios urbanos había perjudicado las condiciones de vida en la ciudad, y las condiciones en que se llevó a cabo agravaron los problemas generados por el propio modo de planificar.

Al construirse las nuevas ciudades, producto de riqueza y de este funcionalismo, con sus torres aisladas y con despreocupado desarrollo vertical, la calidad del espacio público pasó a segundo plano: ya no fue considerado un lugar para ser habitado sino simplemente un lugar de paso. Fue eliminado del trazado habitual de las ciudades nacidas y transformadas en siglos, con ello desapareció la calle como espacio público de encuentro y de convivencia, transformándose únicamente en vía de tránsito automovilístico. La especialización funcional de los espacios potenció notablemente la especialización social de éstos, reduciendo las oportunidades de interacción social, favoreciendo el aislamiento y la integración de grupos sociales diversos.

Además, el proceso de transformación de la ciudad fue encabezado por los promotores inmobiliarios que consideraban como valor esencial el uso del suelo y su valor económico, expulsando y excluyendo grandes sectores de población de la

---

<sup>6</sup> Lefebvre H., Padova 1976, *El Derecho a la ciudad*, Marsilio Editore.

ciudad, puesto que el suelo urbano se había vuelto una mercancía rara, dando lugar a marginalidad, dinámicas de degradación y desequilibrio del espacio urbano.

### **C. El derecho a la ciudad hoy**

Actualmente, las teorías funcionalistas del “zoning” han sido revisadas y, por lo menos públicamente, tanto los técnicos como los políticos dicen defender un modelo de ciudad densa y compacta, donde la diversidad de usos genera riqueza. Se dice también que la iniciativa en el crecimiento y en la transformación urbana es pública, de manera que podemos considerar que se han introducido correcciones que favorecen las condiciones de vida y de convivencia en la ciudad, pero los problemas de desigualdad y marginalidad persisten.

Las ciudades se han transformado tan rápidamente durante el siglo XX que lo que solía ser considerado como el principal ámbito de integración, o sea la casa, está cada vez menos garantizado, siendo ya insuficiente para conseguir la integración y la igualdad.

Ya no es suficiente reivindicar la casa y el barrio, es necesario plantear en que contexto más amplio hay que integrarse, que accesibilidad se tiene para los equipamientos, para los servicios y para la movilidad hasta alcanzar la escala de la ciudad y de su hinterland. Nace así un nuevo concepto de derecho a la ciudad con una nueva dimensión territorial.

Esta nueva definición del derecho a la ciudad debe ser considerada como base para la planificación de los representantes del urbanismo crítico pero también para los movimientos urbanos, sobretodo por las ciudades del sur.

### **D. Qué significa ciudad**

Las diferencias que se consolidaron a partir de los procesos de industrialización del siglo XX en relación a las diferencias entre campo y ciudad ya no son suficientes para comprender los procesos de urbanización y las relaciones de la sociedad actual con el territorio. Hoy, la dicotomía rural-urbana ha perdido significado y el concepto de ciudad comprende asentamientos urbanos, definidos territorialmente y con órganos propios de organización y de gestión.

- a) Ciudad como espacio físico: cómo metrópoli, urbe, ciudadana, o borgo (espacio urbanizado) que está organizado institucionalmente como una unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano, incluyendo tanto el espacio estrictamente urbano como el entorno rural o semi-rural incluso en su territorio.

- b) Ciudad como espacio político: entendiendo la ciudad como el conjunto de actores e instituciones que intervienen en la gestión, incluyendo la comunidad en sentido amplio

## 2.1 LA FORMA DE LA CIUDAD Y DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA MODERNIDAD

Estamos viviendo una época curiosa: por un lado se exalta la ciudad, mientras por otro con frecuencia se practica una arquitectura que es expresión de procesos urbanos que niegan la ciudad misma; el urbanismo del miedo, del miedo a la ciudad; el urbanismo del mercado que, en lugar de oponerse a sus efectos desequilibrantes, se adapta a sus dinámicas vendiendo la ciudad al mejor postor y permitiendo que se extienda una urbanización difusa que multiplica las desigualdades sociales; un urbanismo que se expresa mediante arquitecturas banales, en bloques aislados, que aíslan, que cuando pretende ser monumental se convierte en una representación presuntuosa del poder político y económico.

Por lo tanto, parafraseando las palabras de Borja, antes que dar la culpa a los ciudadanos de las incivildades presentes en las metrópolis modernas, es preciso asimismo reflexionar sobre las incivildades del urbanismo actual y sobre como las principales responsabilidades (o complicidades) recaen precisamente sobre las debilidades de las políticas públicas llevadas a cabo por las administraciones locales.

El urbanismo actual podría definirse como “el urbanismo del producto” que no responde a una visión de la ciudad sino a una oportunidad para estimular negocios, o, en caso de una intervención pública, el negocio podría consistir en realizar operaciones socialmente necesarias reduciendo al mínimo los costos.

Esta forma de urbanismo es la respuesta a dos dinámicas propias de la economía urbana de mercado, la primera representada por la reconversión de áreas centrales en parques temáticos y de ocio, la segunda constituida por la dispersión periférica de áreas segregadas, por la creación de espacios banales, fragmentos, estructurados sobre largos ejes viarios y áreas baldías en la llamada “espera”. Como ejemplo, en la región metropolitana de Barcelona el suelo urbanizado se ha duplicado en los últimos 25 años pero la población residente es sustancialmente la misma; en efecto se trata verdaderamente de un ejemplo de modelos de crecimiento difícilmente sostenibles combinados con prevaricación del suelo, de energía y de agua, que aumentan la segregación social<sup>7</sup>. A esto hay que añadir que la distancia desde estos productos del urbanismo dispersivo (independientemente de su tipología) respecto a los centros de las ciudades multiplica los efectos negativos de la segregación social mediante la reducción de la movilidad de las personas menos acomodadas y más

---

<sup>7</sup> Para profundizar más sobre los mecanismos de gestión urbana para las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia se remite a Borja J., Muxí Z., Barcelona 2004, “Urbanismo en el siglo XXI”, ediciones UPC.

vulnerables, así como por la reducción del espacio público. El deseo de autoprotegerse y de aislarse implica la privatización de estos espacios de uso colectivo y la “motorización” del espacio urbanizado no construido. Las urbanizaciones cerradas, frecuentes en los Estados Unidos, comienzan a estar presentes también en Europa.

Tampoco los encontraremos en los centros históricos de las ciudades que se han convertido en espacios de comercio y de ocio para uso de una población en gran parte extranjera, consumidora incontrolada de la ciudad; precisamente en estos espacios desnaturalizados donde se imponen arquitecturas suntuosas, singulares, emblemas arrogantes del poder económico y político (Petrillo Ag., 2007). Para las nuevas periferias el panorama es aún más desolador, los espacios lacónicos de los edificios estandarizados y de parques temáticos de cualquier tipología (de servicios, industriales, universitarios, de la justicia, etc.), separados por grandes empalmes de autopistas, son interrumpidos exclusivamente por las grandes catedrales del siglo XXI, es decir, los centros comerciales y los *outlet*, los llamados *superlugares* (Augè, 2007) abiertos 24 horas, en consecuencia, no es preciso sorprenderse por la violencia gratuita o disparatada de las nuevas tribus urbanas. La ciudad actual no está representada ni por el ámbito municipal ni tampoco por la llamada ciudad metropolitana, sino que es una ciudad-región de geometría variable, sin confines límites definidos, de centralidad confusa y con escasas referencias simbólicas (Borja, 2005), digamos que con muchos *no lugares* (Augè, 2002) al contrario de pocos lugares provocadores de sensaciones. Los nuevos territorios urbanos son espacios diseñados más para la movilidad que para la inserción, más para la vida de ghetto que para la integración social, esto es lo que hace que los ciudadanos se comporten “como clientes” como *users* de la ciudad, digamos que se comportan y usan la ciudad en función de la propia solvencia. El individuo es un consumidor de la ciudad, vive en un espacio, trabaja en otro, mantiene relaciones dispersas y con movilidades variables. El ciudadano-usuario de la ciudad metropolitana es *a-tópico*, no es de un lugar preciso y su conciencia cívica tiende a diluirse y a debilitarse (Martinotti, 1993).

Los efectos negativos de esta tendencia a los *no lugares*, más evidentes en algunas ciudades europeas que en otras igualmente propensas, no son contrastadas por el moralismo cívico (Auge, 2002). Se han producido con el tiempo debilitamientos respecto a las estructuras tradicionales de integración ciudadana: la familia, el barrio, el lugar de trabajo o de estudio, las relaciones sociales vinculadas al territorio, las organizaciones sociales con vocación universal (religión, política, etc.). Estas situaciones pueden obstaculizar la transferencia de los valores cívicos pero también pueden facilitar la asunción de las responsabilidades individuales.

## El espacio público, el lugar de (in)civismo

La buena fama de las ciudades europeas está representada precisamente por el urbanismo de las ciudades, y por la calidad del espacio público que permite una buena vida urbana, también es posible trazar algunos ejemplos positivos de las recientes tendencias urbanísticas contemporáneas. La calle y la plaza son el espacio colectivo por excelencia y una parte importante del urbanismo moderno lo ha revalidado, seguramente mejor desde el punto de vista cultural que desde el del diseño. En todo caso, han sido conservados y valorizados los ensanches, se ha renovado el concepto de manzana “rígida” (Bohigas, 2003), se han criticado y, con

Fig. 1. La atención al paisaje urbano es una condición necesaria de civilidad. En la imagen, la canalización arquitectónica de una serie de edificios en bloques del barrio de Gracia en Barcelona.



Fuente: Foto de Carlos Bosch (2005).

frecuencia rectificado las ideas de plazas como zona de distribución de la circulación.

En muchos casos, han sido superados los conceptos de espacio público o zonas verdes como espacios segregados y especializados, siendo considerados como elementos diferentes no solo en la forma física y simbólica sino también como elementos que establezcan la continuidad, que sean polivalentes y accesibles y que sean espacios de paseo y de reposo.

La relación con la circulación también se va modificando, de hecho, si en los años setenta se reducían las aceras y se suprimían los *boulevard* o los paseos arbolados para facilitar la circulación motorizada, se ha iniciado una tendencia de

signo contrario. En efecto, hoy en día se considera prioritaria la circulación peatonal (o limitadamente prioritaria) respecto a la motorizada, en las calles y en las plazas. Por ejemplo, en Barcelona o como en Bologna y, en general, en la mayor parte de las ciudades europeas, la tendencia es reducir el máximo posible la movilidad vehicular reforzando la peatonal, mediante la potenciación del transporte público y la especialización de las vías peatonales.

Las grandes infraestructuras de comunicación (puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias, grandes ejes viarios de travesía, etc.) considerados siempre

como elementos de rotura, barreras físicas del tejido urbano, gozan también de ejemplos positivos que pueden convertirse en factores de calidad urbana y contribuir a crear ciudad (Busquets, 2004), como por ejemplo el caso de la recalificación de la Stazione Termini en Roma, como el caso de las regeneraciones urbanas de los puertos de Baltimore o de Cape Town, o de las Rondas de Barcelona.

Los *no lugares* podrían convertirse también en lugares. El diseño de los espacios públicos continúa siendo la prueba decisiva para medir la capacidad de “crear ciudad”, de favorecer el ejercicio de la ciudadanía. El espacio público debe ser polivalente al servicio de usos, población y temporalidades diferentes, se debe integrar con las viviendas y la actividad comercial, entendido como un ámbito de relaciones y de cohesión social, de referencia para la vida cotidiana, que demarque simbólicamente el territorio equilibrando seguridad con identidades diferentes. Por lo tanto, la calidad del espacio público no debe ser considerada como una cuestión secundaria, el paisaje urbano es nuestra casa grande (Gasparini, 2000), si no es bella, funcional, cómoda y agradable, estimulará

Fig. 2. Las Rondas (circunvalaciones de Barcelona).



Fuente: Foto de Carlos Bosch (2005).

siempre comportamientos poco cívicos. La atención a los materiales y el mobiliario urbano, a la limpieza y a la contaminación (acústica, atmosférica, etc.) a la excesiva publicidad, al respeto a las fachadas de los edificios, en definitiva a todo aquello que configura el ambiente urbano, es condición necesaria de civilidad.

Las centralidades y las cohesiones de la ciudad multidimensional son, sin duda los retos más innovadores. Los centros constituyen el lugar de socialización por excelencia, de identidades culturales y de relaciones multiculturales, de integración social y de toma de conciencia de ser parte de una comunidad. En la ciudad metropolitana actual existe una pluralidad de centros y una diversidad de modelos culturales de comportamiento colectivo y relacional.

La multiplicación de los centros en el ámbito de la ciudad-región, la articulación entre ellos, conseguir que sean accesibles, dotarlos de calidad y de diversidad y condiciones de civilidad, así cómo aceptar la diversidad cultural, considerando que hoy no existe civismo si no existe tolerancia y sin respetar al otro, el que es distinto. El reto del urbanismo moderno es doble: renovar y ampliar los centros que ya existen en los territorios de la ciudad-región y generar nuevas

centralidades aprovechando las oportunidades que ofrecen los grandes proyectos de renovación o reconversión urbana.

En definitiva, justamente porque la capacidad integradora de estos centros debería definir la calidad del sentido cívico colectivo, no es difícil deducir que lo que urge y se necesita es responder al urbanismo del mercado, del miedo y de la ostentación con otra forma de hacer urbanismo, la de la iniciativa democrática, de la integración social y de la participación.

## 2.2 La ciudad global: las expectativas frustradas en la era de la globalización

Fig. 3. Invertir en la calidad de los espacios públicos no debe ser considerado un lujo, sino justicia democrática (Castells, 2002). En la imagen, una vista de Barcelona con el fondo visual de los nuevos edificios de Diagonal Mar. El debate versa precisamente sobre la altura de las torres en lugar de la calidad del espacio que genera en su área circundante



Fuente: Foto de Carlos Bosch (2005).

La búsqueda de espacios de acción capaces de incidir sobre los procesos inducidos por la globalización sobre los sistemas urbanos y metropolitanos registra un difuso pesimismo cultural. Las tentativas concretas para sustraer los sistemas urbanos a la lógica del desarrollo uniformador impuesta por los procesos globales, para restituirlos a las instancias y a las necesidades de la ciudadanía con los instrumentos de una planificación equitativa y participativa muy a menudo quedan solo en “buenas

intenciones”.

La ciudad de la era de la globalización, al contrario, es parte integrante; representa además la manifestación perceptible de las estrategias capitalistas supranacionales (Castells, 2001) y no tiene dificultades de realización difundiéndose y ampliándose rápidamente.

Suburbanización por comunidades residenciales “protegidas” de baja densidad, fragmentación del espacio metropolitano en lugares “de excelencia” (mayormente “parques temáticos”, de cualquier tema) y lugares “de descarte” (áreas encerradas entre retículas de autopistas) cuya “libertad” de transformarse en slum es obstaculizada solamente, en las realidades desarrolladas, por el ansia de no confundirse con las metrópolis “enfermas” del tercer Mundo, segregación social (y

hoy en día también étnica) creciente. En este cuadro, la “rebelión urbana” (Borja, 2004) – cómo por ejemplo la revuelta de las *banlieue* – tiende a tener como resultado sustancial solo la irritación por las políticas de “administración del miedo”, mediante la gestión cada vez más “aseguradora” de la seguridad.

El análisis de las relaciones entre globalización y planificación nos lleva a constatar la crisis profunda de las políticas locales de “reproducción del capital social” (políticas de vivienda, para la escuela, servicios sociales en general, para la seguridad), que históricamente han sido propias de las administraciones municipales o regionales.

La nueva dimensión de los espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urbano regional, por un lado se han ciertamente transformado en nuevos territorios de organización de la “producción social” (el conjunto de factores que interviene en el proceso económico de producción de bienes y servicios) pero, por otro lado, se mantienen igualmente connotados por una gobernabilidad débil y fragmentada, lo que comporta una agudización de las contradicciones y el acentuarse las políticas “revanchistas” o represivas. Autores muy diversos entre ellos, como Smith, Sassen, Harvey o Angotti, partiendo del propio conocimiento específico de las ciudades norteamericanas, denuncian el surgimiento de una suerte de “fascismo urbano” (Sassen, 2003). En síntesis, el conflicto social (o la nueva lucha de clases) se ha deslocalizado, relativamente, “del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo a los territorios locales, y a las relaciones entre local y global” (Borja, Castells, 2004).

Utilizamos los términos “revolución” y “contra-revolución” porque la historia misma implica de por sí el concepto de “revolución urbana” y su transformación en el curso del tiempo, como comprueba la literatura sobre el boom de las ciudades metropolitanas durante el siglo XX, y, más recientemente, sobre la “explosión de la ciudad”, o el ya clásico concepto de Metapolis acuñado por Ascher.

Las revoluciones, sean éstas políticas, sociales, económicas, científicas, culturales o tecnológicas, generan procesos (o, por lo menos, expectativas) que podemos, por simplicidad, clasificar como “democráticos”, es decir, capaces de socializar los beneficios del desarrollo. En el caso de la revolución urbana de nuestro tiempo, ampliamente descrita, lo que se enfatiza es la mayor autonomía individual, la diversificación de las ofertas (de trabajo, de formación, de diversión, de consumo cultural) que es posible encontrar en la extensión de los espacios urbanos-regionales, las nuevas posibilidades de participación en la política pública de las instituciones más próximas al ciudadano y, a partir de la socialización de las nuevas tecnologías, las mayores posibilidades de elección respecto al lugar de residencia, actividad, o tipo de movilidad, etc.

Sin embargo, nunca como hoy la segregación social en el espacio ha sido tan grande, crecen entre la población las desigualdades respecto al acceso real a cuanto la ciudad ofrece, grupos sociales particularmente débiles o vulnerables propenden a ser marginados en ghettos o periferias (ancianos, niños, inmigrantes, etc.), los tiempos agregados de trabajo y desplazamiento aumentan, la autonomía del individuo puede

traducirse en soledad y falta de solidaridad, la incertidumbre en cuanto al futuro genera ansiedad, se pierden o se debilitan identidades y referencias, se constata la crisis de la representatividad política y la opacidad de las instituciones que operan en el territorio...y el elenco podría continuar. En otras palabras, las esperanzas/expectativas generadas por la revolución urbana se han frustrado, y el malestar urbano se presenta como dimensión contradictoria de la vida actual en la ciudad.

La revolución urbana no es la traducción directa de la globalización sobre el territorio, sin embargo, ha sido provocada por un conjunto de factores tecnológicos, económicos, políticos, sociales y culturales que van también ligados a los procesos de globalización, concepto, por otra parte, suficientemente impreciso como para permitir que sea hoy usado un poco para explicarlo todo<sup>8</sup>.

- a) La informatización (por ejemplo la difusión de los ordenadores) ha modificado las relaciones espacio-tiempo, y permite desarrollar actividades diversificadas (profesionalmente, en el tiempo libre o en la vida cultural, en la educación, en el consumo) sin depender de una localización rígida. Si a esto se une la generalización de las modernas formas de comunicación, desde el coche privado hasta las redes regionales de transporte o la telefonía móvil, es fácil constatar que la ciudad de hoy no es la de antes.
- b) Los nuevos territorios urbanos no comprenden solo la ciudad central y su entorno, más o menos conurbano, lo que solía ser llamado “área metropolitana”, como modelo de ciudad típico de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, alterna de manera casual zonas compactas con otras de urbanización difusa, centralidades diferenciadas y áreas marginales, espacios urbanizados y otros objeto de tutela o en espera de urbanización. Una ciudad de ciudades o, al contrario, una combinación perversa entre *enclaves* “globalizados”, o de excelencia, y fragmentos urbanizados privados de funciones cívicas reales.
- c) Hoy, el capitalismo dominante es más financiero que productivo, nómada más que estable. Las decisiones han sido “externalizadas” del territorio que, en el mismo momento en que ha entrado en la competición por “capturar” inversiones, actividades representativas, turistas, etc., se ha vuelto todavía más vulnerable. El capital fijo, dependiente del tejido económico local, se deteriora, y las infraestructuras que deberían soportar la nueva economía peligran de revelar potencialidades efímeras.

---

<sup>8</sup> Usamos el término globalización limitadamente a sus impactos, reales o supuestos, sobre los territorios urbanos: el texto de referencia es, sin duda el de M. Castells, Madrid, 2001, “*La conexión perversa: la economía criminal global*” en *La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio*, Alianza Editorial.

- d) El ámbito local-regional ha sido tradicionalmente el de la reproducción social (educación, sanidad, vivienda, etc.), y hoy se encuentra contemporáneamente afligido por la crisis del *welfare state* (o de sus caracteres incompletos) y, por otro lado, por la multiplicación de las demandas sociales (formación continua, envejecimiento de la población, reducción de las dimensiones del núcleo familiar, grupos sociales pobres o marginales, etc.). Los poderes regionales y locales deben, por consiguiente, remodelar las propias funciones en los diversos frentes de la “producción social”, desde el momento en que la “competitividad” de un territorio corresponde más a esta escala que a la del “Estado-nación”. Sin embargo, estos niveles de gobierno no disponen de las competencias ni de los recursos necesarios para alcanzar el fin perseguido.
- e) La sociedad urbana se ha vuelto más compleja, más individualizada y más multicultural. Las grandes clases sociales de la época industrial se han desintegrado, y los grandes grupos sociales se definen en función de múltiples factores concomitantes (territoriales, culturales, etc.), además de que, según las propias relaciones con la producción, la autonomía del individuo se ha ido acentuando. Los comportamientos urbanos están hoy en día diversificados (en los tiempos de vida, en las modalidades de desplazamiento, en las relaciones sociales, etc.) y, como consecuencia, también las demandas. Las políticas urbanas de hoy no pueden simplemente consistir en una sólida “oferta” indiferenciada, dirigida a grandes colectividades consideradas homogéneas.
- f) Pero paradójicamente, mientras individuos y ciudadanos apuestan por la distinción y la diferenciación, los modelos culturales se globalizan, volviéndose homogéneos. Las arquitecturas y las formas del consumo, las informaciones y los usos del tiempo libre, los lenguajes (las variantes del pseudo-inglés) y las tendencias en el modo de vestir, se banalizan y pierden los elementos distintivos y calificativos propios. La carrera de la competitividad a través de la distinción conduce a una no-competitividad mediante la banalización.
- g) La gobernabilidad del territorio urbano-regional se traduce entonces en un difícil desafío. Difícil sobretudo frente a los factores reclamados, que pueden ser sintetizados como sigue:
1. la dimensionalidad múltiple del territorio urbano-regional (centros, periferias, una red incompleta de la “geometría variable” de pequeñas y medianas ciudades, urbanización difusa, *enclaves* y ambientes de vida marginal, etc.);
  2. las potentes dinámicas privadas de ocupación del suelo;
  3. la nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversificación de sus demandas y de sus comportamientos (movilidad, segundas residencias, etc.);

4. la fragmentación de los poderes locales que cooperan, se sobreponen, compiten, se estorban entre ellos;
5. la potencia económica y, a veces, legal de la iniciativa privada o de los entes públicos sectoriales cuando se trata de definir o modificar grandes proyectos sectoriales en el territorio.

La gobernabilidad de estos territorios exige, por lo tanto, una capacidad de innovación política, pero: *“ésta última encuentra en la cornisa institucional un obstáculo que la escasa representatividad de los partidos, transformados en máquinas electorales con la finalidad de ocupar “puestos” en el interior de las instituciones, difícilmente esté en grado de superar”*<sup>9</sup>.

### **Urbanismo “globalizado” versus urbanismo “de los ciudadanos”**

Es sobre los modelos de desarrollo urbano donde parece más oportuno detenerse, haciéndose evidente la existencia de una dinámica territorial impulsada por los procesos de globalización (Smith) en un cuadro imperfecto de economía de mercado dominada por cuantos disponen de “rentas del monopolio” (para usar el lenguaje de Harvey). Pero es también evidente que existen dinámicas de signo contrario, o que tienden a modificar los efectos de las primeras.

El modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es “la urbanización difusa y discontinua”, mediante “productos urbanos” que van a constituir *enclaves* o parques temáticos consagrados al comercio, o bien áreas degradadas o marginales (Musí, 2004). Es el proceso de urbanización generador de los “espacios contenidos”, salpicados de *shopping mall* y distribuidores (Davis, 1994), de las “áreas de excelencia” (polígonos industriales o tecnológicos, barrios cerrados y exclusivos), retículas de autopistas y estratificación social en función (de tendencia inversa) del espacio-tiempo que separa los lugares de la centralidad. Se constatan, de todas maneras, dinámicas orientadas en sentido opuesto, que también encuentran expresión en la actual planificación urbanística. No se trata tanto del llamado “*new urbanism*” (Davis, 1999), tendente a crear sucedáneos de la “*ciudad compacta europea*”, como, más bien del urbanismo “*de los ciudadanos*” presente en distinta medida en las políticas de un número considerable de ciudades europeas y americanas.

Se trata del urbanismo del “*espacio público*” y de la ciudad densa, de la construcción de centralidades múltiples (Busquets, 2004), de la búsqueda de una mezcla social y funcional. Las consecuencias políticas de tal confrontación entre modelos son inciertas, aunque no hay duda de que, a despecho de la independencia de las voluntades políticas locales, en el cuadro de la economía globalizada, de la

---

<sup>9</sup> Borja J., Madrid 2003, “*La ciudad conquistada*”, Alianza Editorial.

propiedad privada del suelo, y de la mercantilización del derecho a la vivienda, la tendencia dominante continúa siendo de toda manera la de la “urbanización difusa” y de la producción de *enclaves* o parques temáticos.

Es el urbanismo de la privatización, de la separación y del miedo (Borja, 2005). En algunos países europeos ha habido propuestas políticas de signo “ciudadano”, como en Gran Bretaña y en Francia. De todas maneras, en el mejor de los casos, lo que se obtiene es un resultado contradictorio, y lo que se dice de todo un poco. En Francia, la hegemonía del “proyecto de ciudad”, que ha orientado la excelente planificación de distintas ciudades en los últimos veinte años, no ha impedido sin embargo el fenómeno creciente de una urbanización difusa y banal, que afecta a una parte importante del territorio.

En todo caso, siguiendo el razonamiento de Harvey, se puede establecer que el resultado final es particularmente funcional al urbanismo de la globalización, desde el momento en que la competitividad entre nuestros territorios reclama estos “lugares nudos de calidad” que son las ciudades vivas, con espacios públicos animados y una oferta cultural y comercial diversificada, en un contexto agradable y seguro en el cual se concentran el terciario “de excelencia” y las actividades para el tiempo libre particularmente atractivas para los visitantes, mientras el cuerpo extraño está representado por los residentes.

Las desigualdades crecientes sobre el territorio, la separación cada vez más manifiesta entre “incluidos” y “excluidos” que aún caracteriza, por ahora, más la ciudad americana que la europea y está, en todo caso, presente entre nosotros, pueden dar lugar a una “lucha de clases en el territorio” o a una “conflictividad asimétrica”, difícil de gestionar por parte de la fragmentada democracia local. El agudizar del conflicto entre colectividades sociales segregadas entre sí puede entonces desembocar en el “fascismo urbano” que recientemente anticipaba Sassen, advirtiendo que en muchas ciudades la rebelión social que tenderá a manifestarse en las periferias marginales tendrá como probable respuesta un *autoritarismo* que acentúe la exclusión de los grupos sociales más pobres, de los inmigrados, y de otras minorías diversas (Sassen, 2003).

El resultado opuesto, posible y deseable, podrá hallarse en las ciudades o en los territorios metropolitanos relativamente integrados, en los cuales el conflicto asuma caracteres simétricos, se constituyan fuertes poderes locales, y las demandas sociales consigan agregarse, llevando al nacimiento de una sociedad política que exprese valores y reivindicaciones de ciudadanía. El urbanismo no garantiza la completa integración de la sociedad urbana, que depende también de la situación ocupacional, del acceso a la formación y a la cultura, del reconocimiento de iguales derechos para todos los habitantes. Pero el urbanismo puede crear tanto condiciones que faciliten notablemente la integración de la ciudadanía, como, al contrario, factores de marginalización. La ciudad democrática es, por lo tanto, una conquista permanente, un terreno abierto de enfrentamiento entre valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística, y a la movilización cívica.

### **3. LOS MIEDOS Y LOS ESPACIOS URBANOS FRAGMENTADOS**

Algunas teorías urbanas desde siempre han concentrado su atención en las profundas diferencias que median entre la tradición urbana estadounidense y la europea. Simplificando drásticamente podemos afirmar que la primera ha estado dominada, desde sus albores, por un desatado sentimiento anti-urbano, mientras que la segunda, aunque sin ignorar completamente visiones de este tipo, se ha fundamentado sobre la importancia del espacio público como recurso esencial que permite la comunicación directa, la sociabilidad y cómo significativo instrumento de activación de procesos de identificación.

#### **3.1 EL SENTIMIENTO ANTI-URBANO EN LAS CIUDADES AMERICANAS**

En algunas de sus obras sobre la civilización urbana, Sennett (1970, 1977, 1990) investiga, a través de un profundo análisis histórico-cultural, los diversos factores, ideales y materiales, que han contribuido a producir algunos de los males que afligen nuestras ciudades. Él identifica estos males en la decadencia de la importancia del espacio público urbano y en el repliegue hacia la esfera íntima, doméstica, familiar que afecta a los ciudadanos de las ciudades occidentales, las estadounidenses en particular. En este *“declinar del hombre público”*, Sennett ve el final de la ciudad de la convivencia, el final de la ciudad concebida como *“asentamiento humano en el cual los extraños tienden a encontrarse”* (Sennett, 1992) y donde este encuentro no es concebido como un peligro, no es una amenaza que hay que evitar parapetándose en la cueva-refugio (Sennett, 1999). En efecto, ve en la geografía pública de la ciudad la institucionalización de la civilización, donde por civilización él entiende *“la actividad que sitúa los unos al reparo de los otros y que, de toda manera, les permite disfrutar de la compañía recíproca. Llevar una máscara es la esencia de la civilización”* (Sennett, 1992). Una de las formas de “incivilidad” que el autor pone en evidencia reside precisamente en esa “desnaturalización de la fraternidad en la moderna experiencia comunitaria” que lleva a evitar el encuentro con extranjeros y extraños, connotando los rasgos distintivos de la comunidad en términos cada vez más exclusivos en los cuales la participación misma se confunde con decisiones de exclusión o, al contrario, de inclusión. En sus propias palabras: *“el abandono de cualquier sentido de la solidaridad de clase en la sociedad moderna, a favor de nuevos tipos de imagen colectiva basados en la etnia, el barrio o la región, es el signo de esta contracción del vínculo fraterno. La fraternidad se confunde así con la*

*compenetración de un grupo cerrado de personas solidarias que rechaza todos aquellos que no son partícipes*”<sup>10</sup>.

Sennett ve el origen de este problema en aquel *topos*, extremadamente arraigado, que ve la impersonalidad, el extranjerismo que dominaría la ciudad como uno de los perversos productos del sistema capitalista, un fenómeno a eliminar, o por lo menos a evitar, a través del restablecimiento de la intimidad de la experiencia humana. Un intento de este tipo solo puede llevar a formas de “*sacralización del territorio*” que exaltan el ghetto, la ciudad atomizada. Absurdamente, la voluntad de establecer relaciones íntimas y fraternales con el prójimo se convierte en su opuesto, el rechazo del otro. “*La lógica emotiva de la comunidad, que nace como oposición a los males del capitalismo moderno, se transforma finalmente en una extraña forma de rechazo y despolitización*” (Sennett, 1992), en efecto, ve en el intimismo, entendido como un modo de ver las relaciones humanas junto a expectativas de que éstas sean cordiales, una forma de tiranía seductora.

En realidad, no se trata de *tiranía coercitiva* (típica de la soberanía y de la sociedad disciplinaria, para citar Foucault, 1998) sino de una forma de control más elusiva, que se insinúa de manera sutil imponiendo la convicción de que “*la complejidad de la realidad puede ser reducible a un único criterio de verdad*” (Sennett, 1992).

Sennett identifica los procesos histórico-sociales que han contribuido a la formación de la civilización urbana occidental. En particular, se concentra en aquellos procesos que han determinado el histórico *antiurbanismo* contenido en la mentalidad americana.

Clarificando las diferencias que median entre espacio urbano europeo y ultra oceánico, Sennett identifica en la “*visión protestante del espacio*” una de las causas originales de la concepción y del uso del espacio público en las ciudades. Esta visión del espacio se caracteriza por la búsqueda de la *neutralidad*, entendida como una forma de control social que intenta dominar el exterior representándolo como nulo, privado de valor (Sennett, 1999). Según Sennett, el extremado individualismo que caracteriza la ética protestante y la continuada necesidad de “*asumir el control de sí mismo*” hace necesaria una visión del exterior que sea lo más fría posible, vacía, indiferente, de manera que no interfiera en el proceso de control sobre uno mismo.

Los instrumentos a través de los cuales el objetivo de la *neutralidad* del espacio se consigue son, por lo menos, dos: por una parte, el uso del *grid* (parrilla geométrica de manzanas arquitectónicas de iguales dimensiones), por otro, la pérdida del centro. Según Sennett, es el uso de la parrilla en la planificación de las ciudades americanas lo que impide la formación de espacios de agregación que favorezcan la vida urbana. La parrilla es, por lo tanto, “*un signo protestante del espacio neutro*”, es un espacio de neutralidad, que niega al ambiente cualquier valor autónomo.

---

<sup>10</sup> Sennett R., Milano 1992, “*La coscienza dell’occhio. Progetto e vita sociale nelle città*”, Feltrinelli Editore.

La pérdida del centro es, en cambio, una consecuencia de la aplicación del *grid* al espacio. Los ocasionales puntos de acumulación que la parrilla permite, impiden la formación de verdaderos propios centros, determinando *nudos* de lo más blandos, privados de significados históricos y visuales. La pérdida de la centralidad y el desarrollo de la parrilla en sentido horizontal, capaz de englobar el espacio circundante de manera potencialmente infinita, es uno de los aspectos que diferencian las ciudades americanas de las europeas (Vicari, 2004). En la importancia que la ciudad europea atribuye al *centro* como espacio público significativo capaz de activar procesos de identificación *identitaria*, reposa la profunda fisura que separa los dos contextos.

La tendencia anti-urbana de neutralización del espacio y la consiguiente dificultad en la formación de espacios urbanos repletos de significado histórico y político, que se presten como lugares de encuentro con los demás, representa el vínculo que recorre la historia urbana americana. Como consecuencia, el miedo y el rechazo a la heterogeneidad, piedra angular de la vida urbana, son temas que permiten la lectura de las metrópolis americanas en clave crítica, lejana de ciertas visiones esteticistas que caracterizan algunas lecturas postmodernas, seguramente eficaces y con efecto, pero olvidadas del papel jugado por los procesos de *diferenciación* en el contexto urbano.

El miedo y la huida de la heterogeneidad son dos de los temas que atraviesan transversalmente la obra de Davis, en el inquietante marco que ofrece de Los Ángeles de los años 1990, ciudad emblemática desde el punto de vista de los excesos del postmodernismo, tanto que, como anota el autor, encuentra su símbolo en un *incubo*<sup>11</sup>.

En el magistral “*La Ciudad de Cuarzo*”, Davis repasa históricamente los procesos que han contribuido a la construcción de la metrópolis californiana tal como se la conoce hoy, un compendio de contradicciones postmodernas, desde las restricciones al gasto público, a las tensiones “étnicas”, desde el control social y gestión policial del espacio urbano, a las crecientes desigualdades sociales y a la fuerte segregación espacial. El espacio urbano americano, tras un proceso de selección étnica impuesto por la difusión de las *edge cities*, está cada vez más identificado con la presencia de minorías afro americanas y latinas, y consiguientemente identificado con el crimen y la violencia (Davis, 1993). Una

---

<sup>11</sup> Davis sostiene que *Blade Runner* puede llegar a representar el alter ego diatópico de Los Ángeles, símbolo de la imposibilidad de la convivencia de grupos étnicos diversos en la ciudad. Advierte, sin embargo, que la fascinación de esta imagen cinematográfica no es más que una reedición de la visión modernista de la ciudad tipo de la *Metrópolis* de Fritz Lang, hecha de imágenes de gigantismo urbano y mutaciones humanas. Para comprender el futuro de Los Ángeles, Davis cree que es necesario no detenerse en los estereotipos “*que ven el futuro solo como un engrandecimiento grotesco, wellsiano, de la tecnología y de la arquitectura*”, sino intentar extrapolar las tendencias existentes a lo largo de la trayectoria actual, haciendo así “*más allá de Blade Runner*” (Davis, 1999).

segregación de este tipo marca definitivamente la quiebra del *melting pot*, una de las piedras angulares de la ideología americana.

Las hogueras de Watts a mitad de los años 1960, y las de Los Ángeles del 1992 representan dos momentos detonantes del declive de esta ideología, pero no son más que el resultado de un largo proceso de discriminación, racismo, restricciones al gasto público, criminalización de la pobreza. Como subraya Davis, las bandas juveniles negras han sido erigidas por el discurso dominante como el “*nuevo enemigo interno*” que permite justificar un estado policial (Davis, 1993). Contemporáneamente, se ha impuesto un nuevo paradigma que ve tras la revuelta de Los Ángeles la existencia de una áspera competencia económica entre afro-americanos y *latinos*. Según éste *frame* interpretativo sería la inmigración de centro y Sudamérica (¡y no el racismo blanco!) la creadora de una subclase negra cuya rabia estalló en los incendios del 1992. Como consecuencia, la solución al problema consistiría en la exasperación de los controles en la frontera entre México y Estados Unidos (Davis, 1993). Este nuevo paradigma, que postula la peligrosidad de las minorías étnicas, ha servido como justificación a formas de control policial cada vez más violentas y represivas, y, al mismo tiempo, para una total legitimación del “*vigilantismo blanco*” (Davis, 1993): grupos de ciudadanos y propietarios blancos que, en paranoia por la seguridad, ruedan por la ciudad armados en busca de jóvenes negros (o se apostan a espiar desde las ventanas para vigilar cualquier aspecto o actitud extraña).

El caso de Los Ángeles es seguramente, emblemático pero, en general, no parece una exageración sostener que el miedo es el sentimiento que gobierna las ciudades americanas (Davis 1993; Amendola 1997; Petrillo Ag. 2000). El poder que este miedo, en sus múltiples acepciones, ejercita sobre las personas, sobre la vida urbana y sobre el espacio físico mismo, es enorme. En particular, los efectos sobre el espacio y sobre la vida pública en las ciudades americanas, parecen ser verdaderamente nefastos. El espectro de las calles inseguras y violentas es lo que mantiene a la gente alejada de los espacios públicos y les impide buscar la calidad necesaria para participar en la vida pública. Militarización y privatización de los espacios públicos son la respuesta a esta política del miedo.

Se está, en la práctica, perfilando aquella crisis de las ciudades americanas que Jacobs había advertido ya a partir de los años '60, cuando subrayaba los graves riesgos contenidos en la huida del espacio público y en el repliegue suburbano: “*la tolerancia, la posibilidad de convivir con vecinos muy diversos entre sí – y a menudo la diferencia es bastante más profunda que la diferencia de color de la piel- son realizables y normales en un ambiente intensamente urbano, pero son totalmente extrañas a la mentalidad del suburbio o del pseudo suburbio: son realizables y normales solo donde las calles, por su propio carácter, consienten a personas*

*extrañas entre sí convivir en paz sobre una base de civismo que tutele también la dignidad y la intimidad de la vida individual*".<sup>12</sup>

Davis (1993) habla de manera muy clara de "destrucción del espacio público" subrayando como la paranoica cruzada por la "defensa de la ciudad" tiene como resultado la destrucción del espacio accesible al público. Se refiere a este proceso, y a la consiguiente formación de ghettos *raciales* y *enclaves* racistas, como un proceso de "sudafricanización" del espacio (Davis, 1993). El miedo es uno de los elementos que dan forma al espacio público postmoderno, reduciéndolo a compartimentos no comunicados entre sí. El equilibrio entre espacio público y espacio privado ha experimentado así un redimensionamiento en ventaja del segundo: Hellín (1996) subraya a este propósito como la normal consecuencia de la pérdida de importancia y de la transformación que el espacio público esta sufriendo es el repliegue hacia el espacio privado, la casa.

La casa es el refugio por excelencia<sup>13</sup>, que debe ser defendido de las amenazas externas, en los casos más extremos, como veremos más tarde, a través de tele cámaras, rejas y guardias armados, El miedo persiste como un sentimiento auto-eternizante, si no como una profecía que se auto-ejecute. Ello se traduce en el intento de evitar la heterogeneidad urbana y encontrar refugio en la homogeneidad de la comunidad; Bauman lo define como "una tentativa de auto lesión" porque no hará más que corroborar el miedo y la inseguridad (Bauman, 2005).

La huida a lo privado, el repliegue hacia la comunidad homogénea y la segregación espacial son acompañados de procesos de control y vigilancia del espacio público, que convierten los espacios públicos en una especie de *scanorama*, tal como lo definió Davis. El *zeitgeist* del nuevo ambiente urbanizado de los años 90, a su modo de ver, está representado por la obsesión por los sistemas de seguridad y por el control arquitectónico de las delimitaciones sociales. "En ciudades como LA, por el mal camino de la modernidad, se puede observar la fusión sin precedentes de la proyección urbana, de la arquitectura y del aparato policial en un único, total, sistema de seguridad. Esta coalición tiene consecuencias importantes para las relaciones sociales: el mercado de la seguridad genera por sí mismo una demanda paranoica y el miedo se justifica a sí mismo. Además, la sintaxis neo-militarista de la arquitectura contemporánea insinúa violencia i evoca peligros imaginarios". (Davis, 1993)<sup>14</sup>.

Numerosos son los ejemplos: desde la omnipresencia de las tele-cámaras, a la difusión de las policías privadas, a las formas de "sadismo callejero" contra los "atorrantes" (bancos que impiden tenderse, eliminación de los baños públicos, uso agresivo de aspersores anti-incendio en el exterior, etc.), a la construcción de espacios

---

<sup>12</sup> Jacobs J., Torino 2000, "Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane", Giulio Einaudi Editore.

<sup>13</sup> Harvey (2002) ha escrito: "La casa se convierte en un museo privado que defiende de los ultrajes de la compresión espacio temporal".

<sup>14</sup> Davis M., Milano 1993, "La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles", Manifesto Libri.

públicos caracterizados por formas arquitectónicas panópticas y regulados por códigos de conducta y de selección en la entrada (shopping mall, *themes park*, etc.) (Davis, 1993). A estas formas de control social se añaden después las formas de represión policial que se sirven de nuevas tecnologías como la compacta vigilancia aérea, la continua recogida de datos y la centralización de las informaciones en un proceso de “*haussmanización*” de la ciudad (Davis, 1993). Otras formas de control policial, aún más directas, se pueden reconocer en el aumento de estructuras carcelarias sobre el territorio, junto a un número creciente de órganos y estaciones de policía. No es una exageración sostener que la policía cubre un rol importante en la gestión de la ciudad y en su configuración estética (más allá de Los Ángeles descrita por Davis, piénsese por ejemplo en la Nueva York de la tolerancia cero de Rudolph Giuliani). Este proceso pertenece a aquel más amplio fenómeno que Wacquant ha definido como “*la transición del estado asistencial al estado penal*”, en un perverso proceso de penalización de la miseria, en cuya gestión la estructura carcelaria juega un rol fundamental (Wacquant, 2000).

El ghetto y la prisión se unen así en una peligrosa simbiosis que no hace más que perpetuar la marginalidad socioeconómica del subproletariado y juega un rol central en la definición de la ciudadanía en términos raciales (Wacquant, 2000). La paranoia de la defensa y de la seguridad no se expresa solo en los espacios pseudo-públicos, si no que, paralelamente y tal vez en mayor medida, representa el hilo conductor de la edificación privada en la ciudad contemporánea. Actualmente, asistimos al fenómeno de las *gated communities*. Diversas son las razones que llevan a los ciudadanos a comprar casa en una *gated communities*, y por esto es posible distinguir diversos tipos de “comunidad” en base a estas razones (Petrillo An., 2003). Sin entrar en el detalle, se quiere aquí poner el acento en el rol jugado por el miedo, en el deseo de búsqueda de la comunidad y en el giro negativo que opciones de este tipo operan en los encuentros del espacio público y de la vida urbana. El miedo al crimen, ligado indisolublemente al miedo a la alteridad y por consiguiente, a convicciones de tipo racista y discriminatorio, juega de hecho un rol decisivo en la construcción de estas “comunidades” exclusivas y excluyentes. Como hemos visto en el caso de los fenómenos de sub-urbanización, en la base de estas opciones residenciales reposa el deseo de vivir en una *comunidad purificada* (Sennett, 2000) en la cual el elemento del riesgo y la presencia de otros indeseables quede eliminada.

El problema del miedo al crimen y de la criminalización de inmigrantes y minorías es, seguramente, complejo. Low indica a propósito que, si el rol jugado por los media (y por las élites políticas, añadiría) es indudablemente decisivo en el proceso de construcción del miedo urbano, este tiene sus raíces históricas en el tradicional anti-urbanismo americano (del cual Sennett ha trazado la historia y las causas), no en las estrategias legales y de diseño vertidas en el desarrollo de comunidades suburbanas (Petrillo An., 2003). Las *gated communities* se presentan, entonces, como una nueva versión del sueño americano de la clase media: vivir lejos de los riesgos incluidos en la vida urbana, en una comunidad de vecinos amigables,

iguales a nosotros, con los mismos intereses que nosotros. Comunidad, en este caso, significa *identidad* (Bauman, 2001). Más allá del idilio de la comunidad purificada, estas formas residenciales representan una forma de huida de las tradicionales formas de influencia política y de la repartición de las cargas sociales (cada vez más, se oponen a pagar los impuestos por servicios colectivos que satisfacen a través de agencias privadas). Así es como Davis (1999) resume en pocas palabras el significado de estos lugares: “*cualquiera que haya intentado dar un paseo al atardecer en un barrio que no es el suyo, patrullado por guardias y salpicado de carteles que amenazan de muerte, se ha dado cuenta rápidamente de cómo la vieja idea de “libertad de la ciudad” es una pura abstracción, en gran parte obsoleta*”. La *gated community* se presenta como una especie de ghetto al revés, voluntario: mientras que del ghetto verdadero y auténtico es muy difícil salir, en el ghetto voluntario es muy difícil entrar. El cuadro urbano estadounidense oscila por tanto entre dos polos opuestos y extremos, pero que no son más que dos caras de la misma moneda: el uno no podría existir sin el otro. Por una parte el ghetto, por otra, la *gated community*. Éste último representa la búsqueda de una comunidad arcádica perdida y soñada, purificada de aquellos “otros” que podrían contaminarla, la segunda es la concentración misma de lo que el grupo dominante imagina ser la gran amenaza, una subclase pobre y criminalizada, connotada étnicamente. Dirigimos ahora nuestra atención a Europa que, con la historia urbana que la caracteriza, no conoce formas urbanas extremas como las americanas pero que, en casos cada vez más numerosos, parece también ella dirigirse hacia una reducción del espacio público y al rechazo de la heterogeneidad de la ciudad.

### **3.2 LA VISIÓN DISTORSIONADA DE LA TEORÍA URBANA EN LA CIUDAD EUROPEA**

No obstante el reconocimiento de las profundas diferencias que median entre Europa y Estados Unidos, en los últimos años estamos asistiendo a la consolidación de una visión fuertemente *distópica* e hipocondríaca en la teoría urbana, que tiende a superponer los dos casos, y que preconiza un futuro a la Los Ángeles para las ciudades europeas.

Wacquant (2000) es muy crítico en las confrontaciones con aquellos científicos sociales que, con extrema facilidad, importan de los Estados Unidos ciertas categorías como la de *ghetto* y las aplican de manera indiscriminada al panorama europeo (Wacquant, 2002)<sup>15</sup>. El sociólogo francés sostiene que estas estrategias discursivas son parte integrante de aquel amplio fenómeno de importación que, de unos cuantos años a esta parte, ha traído a Europa los puntos cardinales del

---

<sup>15</sup> En particular Wacquant hace referencia al caso francés y la definición que se ha dado a las *banlieus*.

“*Washington consensus*”, en términos de disminución del estado social, glorificación del estado penal, gestión policial y carcelaria de la miseria (Wacquant, 2000)<sup>16</sup>.

Wacquant subraya que las definiciones de algunos fenómenos como “violencia urbana”, “violencia juvenil”, “barrios de riesgo”, “ghetto”, además de representar definiciones vagas, como los fenómenos que intentan designar (Wacquant, 2000), contribuyen a alimentar la espiral de estigmatización que ya afecta a estos lugares y categorías sociales (jóvenes, inmigrantes...) e impiden un análisis profundo de las causas que están en la base de los mismos.

No obstante lo apenas dicho, varios autores coinciden en advertir signos y advertencias que pueden hacer presagiar un futuro más bien oscuro para las ciudades europeas. El propio Wacquant (2002) sostiene que la evolución de las desigualdades urbanas en Francia está creando las condiciones propicias para un acercamiento a la situación americana (aunque con diferencias de nivel y de estructura): “*si las élites dirigentes (...) hubieran de persistir en la política neo-liberal de abatimiento del sector público y de la “mercantilización” creciente de las relaciones sociales (...) la utopía negativa, lejana y terrible, podría hacerse realidad*”.

También en el panorama italiano encontramos posiciones próximas a la de Wacquant: el intento de no caer en una visión completamente negativa del paisaje urbano europeo, acompañada por la imposibilidad de negar la evidencia de síntomas importantes de “americanización” del espacio. Escribe Agostino Petrillo: “*Puestas a prueba por una situación de creciente diferenciación de la riqueza y de las oportunidades, por el imprevisto de la emigración en masa, las ciudades europeas se agrisan, se hacen más duras y difíciles. Se perfila también en Europa un futuro urbano diseñado por la fragmentación y por los ghettos, marcado por ciudades-fortaleza de la desigualdad y de la segregación*”<sup>17</sup>.

A visiones de este tipo, que, sin querer caer en una perspectiva totalmente distópica del panorama urbano, se sitúan en un plano fuertemente crítico, acompañan visiones más optimistas y confiadas en los retos de la “ciudad europea”. En particular, el rol de la edificación pública habría impedido la formación de ghettos y barrios fuertemente segregados, mientras que la antipatía por el semblante de la ciudad capitalista del siglo XIX, habría impulsado a la continua búsqueda de un modelo de “ciudad buena”, con el fin de hacer frente a las contradicciones de clase y las desigualdades sociales. Aún reconociendo que todos estos elementos son hoy objeto de un proceso de profunda erosión, los autores sostienen que su papel puede ser aún capaz de hacer remoto el temor de una “americanización” de las ciudades europeas. Respecto al tema del ghetto, por ejemplo, los autores subrayan como las

---

<sup>16</sup> Los riesgos de importación, además de los discursos sobre la seguridad, también de las estrategias (en particular el programa de la “*tolerancia cero*” han estado subrayados por varios autores. Para un punto de vista italiano, que tiene premisas bien distintas de las de Wacquant, véase Amendola, 2003.

<sup>17</sup> Petrillo Agostino, Bari 2000, “*La città perduta. L’eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*”, Dedalo.

ciudades europeas no han dejado nunca su desarrollo exclusivamente en manos de las fuerzas del mercado.

Si el juicio expresado por Wacquant y Agostino Petrillo es largamente compartible, e indiscutible es la diferencia que separa las ciudades europeas de aquellas de ultramar, es igualmente cierto que las contradicciones del neo-liberalismo están jugando un rol determinante en la el debilitamiento de todos aquellos elementos que hacían las ciudades europeas distintas, menos duras y agresivas que las americanas.

El tema que queremos tratar en breve parte de la idea de que las ciudades europeas asisten a un redimensionamiento del equilibrio entre espacio público y privado, en una tendencia a la clausura, a la huida de la sociabilidad, a crecientes percepciones de inseguridad y miedo, a la segregación, al rechazo de la diversidad. Si la heterogeneidad ha representado siempre el elemento fundamental de la vida urbana misma, hoy ésta es, cada vez más a menudo, acusada de ser peligrosa, *“peligrosa a causa de su heterogeneidad”* (Bauman, 2001). Las migraciones, cuya gestión aparece como un fiable papel de tornasol del estado de las democracias occidentales, cambiando el semblante de las ciudades europeas, nos permiten diagnosticar la salud de que gozan ciudadanía y espacio público.

Advirtiendo como además de la implosión del Estado clásico, estamos también asistiendo a la implosión de la ciudad contemporánea, Antonello Petrillo observa: *“la ciudad como multiplicación potencialmente ilimitada de los intercambios y de las relaciones (...) se desmigaja en la seriación infinita de las soledades individuales. De la experiencia de la alteridad como lugar de fundación de la metrópolis moderna y promesa/premisa de la libertad de cada uno, a las estrategias de evitación del otro como paradigma de una vida urbana encerrada cuyo fin último vuelve a ser la defensa de uno mismo y de los propios bienes, materiales o simbólicos (la casa, la identidad), de la circulación al repliegue, de la calle a la gated community, de la libertad entre los demás a la libertad respecto de los demás, es así posible enumerar las etapas de un deterioro de la ciudadanía y del derecho, fin del sueño novecentesco de una participación horizontal y progresiva en la vida pública”*<sup>18</sup>.

En el párrafo precedente se ha dicho que el miedo es el sentimiento que domina las ciudades americanas; sostener lo mismo para las ciudades europeas resulta acaso desencaminado<sup>19</sup>. No obstante, es igualmente cierto que las ciudades

---

<sup>18</sup> Petrillo Antonello, Avellino 2003, *“La città delle paure: per un’archeologia delle insicurezze urbane”*, Sellino Editore.

<sup>19</sup> Imposible, de cualquier modo, no hacer referencia a lo sucedido en Europa tras los atentados terroristas que han afectado las ciudades de Madrid y Londres (pero ya tras el 11 de Septiembre de 2007): el miedo, el terror, son sentimientos que, cada vez más, gobiernan también los espacios urbanos europeos. A través de un hábil discurso mediático y político, que distingue muy fácilmente “buenos” y “malos”, estamos asistiendo a la producción de un discurso que ve la seguridad como el principio de base de la actividad estatal y rebaja la dimensión política internacional a la fractura del desencuentro de civilizaciones. Giorgio Agamben ha identificado así el riesgo contenido en esta visión, *“A state*

europas están en el centro de un enorme simulacro discursivo sobre la seguridad. Las ciudades se van percibiendo como cada vez más inseguras y peligrosas; se habla continuamente de aumento de la criminalidad e incremento de la violencia (en particular, ligada a la presencia de inmigrantes en el territorio) pero, más allá de la indisponibilidad y de la discrecionalidad con la que los datos son recogidos, según parece, lo que cambia sería la percepción, más que los datos objetivos.

El discurso sobre la seguridad se presta a ser analizado según la acepción *foucaultiana*, precisamente, de discurso: como producto colectivo, producción social. Su verdad no reside en su correspondencia con la realidad de las cosas, sino en su adherencia al mundo vivido, a su ser *verídico* (Petrillo Ag., 2003). Estudiar las demandas de seguridad de la población haciendo exclusivamente referencia a la marcha de las tasas de criminalidad o de las “incivildades urbanas” es una operación poco menos que mecanicista y positivista (Palidda, 2000), además de limitada y errónea.

El paradigma de la seguridad está generalmente indicado como el paradigma dominante de las sociedades contemporáneas; con el afirmarse de la sociedad posmoderna, ha acaecido un fundamental tránsito de la concepción de la seguridad social a la seguridad *tout court* (Palidda, 2000; Petrillo Ag., 2003). Este deslizamiento ha tenido, y aun tiene, fuertes implicaciones para la ciudadanía, que se ha reposicionado en torno a la polaridad de inclusión/exclusión: una ciudadanía limitada a los sujetos “incluidos”, que, de vez en cuando, identifica a “excluidos” sobre la base étnica, económica, de género, etc.

La ciudad se presenta como el teatro en el cual estos procesos tienen lugar, en el cual estas contradicciones se manifiestan de manera concreta y tangible modificando el equilibrio entre espacio público y privado (en perjuicio del primero) y connotando el espacio público hacia la fragmentación social. De este modo, además, el espacio público se configura cada vez menos como espacio de encuentro, de confrontación y de intercambios y, por consiguiente, cada vez menos espacio político, de conflicto estructurado y de discurso, permanece como simple área de paso y tránsito de un lugar determinado a otro (Rebughini, 2001). En un espacio así concebido, en el cual el otro es necesariamente concebido como amenaza o, como máximo, ignorado, no se pueden producir más que relaciones violentas o, mejor, se pueden producir *principalmente* relaciones violentas. Una violencia que no es necesariamente física, sino hecha también de discriminación, indiferencia, no reconocimiento y de la incapacidad “*de reconocer al otro como elemento esencial de la vida social y de la común construcción del espacio público*” (Rebughini 2001).

---

*which has security as its sole task and source of legitimacy is a fragile organism; it can always be provoked by terrorism to become itself terroristic (...) Security and terrorism may form a single deadly system, in which they justify and legitimate each others actions*”. Aparte de esto, las medidas de seguridad contribuyen a la creciente despolitización de la sociedad y muestran su aspecto totalmente irreconciliable con la democracia (Agamben, 2001).

¿Qué posible explicación puede ser aducida a la extrema expansión y fuerza que el discurso de la seguridad ha asumido en la sociedad contemporánea y, en particular, respecto al ámbito urbano, presentado como inseguro, peligroso, violento? Cómo se ha dicho, no es compartida la idea de que exista una correlación positiva entre experiencia directa como víctima y pulsión de seguridad. La interpretación tiene que ser más compleja y convocar otros factores determinantes de la condición de la postmodernidad. Bauman (2005), ha intentado aportar una posible explicación: individua en la decadencia de la dimensión colectiva y en la parálisis de la política el punto central de la situación de incertidumbre, inseguridad y miedo que el individuo vive hoy en las sociedades ricas y desarrolladas. El autor descompone este particular estado en tres componentes:

- a) la seguridad insegura (*insecur security*);
- b) la certeza incierta (*uncertain certainly*);
- c) la incolumidad en peligro (*unsafe safety*).

Con el primer componente se refiere a la condición de inseguridad que deriva de la precariedad del trabajo y del debilitamiento de los amortiguadores sociales; con el segundo se refiere al riesgo contenido en la dimensión económica de la sociedad global, mientras que con el tercero habla explícitamente del riesgo.

La tesis central de Bauman es ésta: encontrándose frente a la imposibilidad de modificar los estados de inseguridad relativos a los dos primeros componentes, el ciudadano se concentra en la tercera dimensión, la única en la que él siente que algo concreto puede hacerse. Con sus propias palabras: *“las amenazas a la seguridad personal, reales o presuntas, tienen la ventaja de ser materiales, visibles y tangibles; esta ventaja comporta otra, que la soporta y refuerza: la relativa facilidad con la cual tales amenazas se pueden afrontar y, acaso también neutralizar”*<sup>20</sup>.

A través de una seductora operación política, es decir, que resulta útil en el plano electoral, las élites políticas trasladan el difuso y difícilmente concretable sentimiento de inseguridad existencial, al plano de la seguridad personal (del propio cuerpo, de la propia familia, de los propios bienes, de la propia casa). De este modo, la lucha contra la micro-criminalidad, contra la inmigración clandestina, la defensa del decoro de las ciudades, la defensa de nuestra cultura y de nuestra religión, se convierten en fáciles argumentos sobre los cuales convocar miedos más serios pero menos fáciles de individuar y resolver. Si añadimos a esto el rol jugado por los mass media, por los expertos, por los llamados *“empresarios de la seguridad”* y por las propias fuerzas del orden, (Dal Lago, 1999; Palidda, 2002) hemos delineado un posible cuadro interpretativo de la fuerza del simulacro discursivo sobre la seguridad. Desde esta perspectiva, adoptan un significado más claro también aquellas iniciativas, en su mayoría locales, que luchan por la seguridad, el orden, contra la criminalidad,

---

<sup>20</sup> Bauman Z., Bari 2001, *“Voglia di Comunità”*, Laterza Editore.

contra los inmigrantes y sus fastidiosas “diversidades”. El ciudadano que, frente a los efectos devastadores que la globalización tiene sobre su existencia, se encuentra solo, sin la posibilidad de un espacio político (más que el electoral) donde poder intentar colectivamente redimensionar su situación, ve en las formas de “comunitarismo” una posibilidad de expresar su propia voz y recrear aquel “nosotros” que el tiempo ha erosionado.

Dando un paso más allá, Bauman sostiene que “el redescubrimiento de la autodefensa” comunitaria, que puede asumir, según el caso, un color “securitario”, localista o neonazionalista, regionalista o “étnico”, expresa al mismo tiempo una ausencia de espacio público y la oscura aspiración a un nuevo tipo de existencia política. Las formas de comunitarismo que encontramos en Europa no calcan el modelo americano o, por lo menos, no poseen la misma expansión y virulencia, no obstante, también en Europa podemos encontrar un eco de estos comportamientos dedicados al rechazo de los aspectos constitutivos de la vida urbana.

Se trata de fenómenos que ponen en sus cimientos el rechazo de la diversidad, de la heterogeneidad, el rechazo del otro, considerado como portador de amenaza, inseguridad, contaminación. El sentimiento comunitario, que a menudo no es otra cosa que la consecuencia de una percepción de inseguridad y miedo del ciudadano en la ciudad contemporánea, se rende en forma discursiva como la recuperación de un sentimiento ligado a un pasado feliz y seguro, un mundo arcadio hoy perdido, que solo un proceso de “purificación” (Sennett, 2000) puede resucitar. La clausura en una comunidad, en un grupo considerado homogéneo, se presenta como la solución al miedo que el otro ejercita sobre el *nosotros*; de este modo, las reivindicaciones del “derecho a la ciudad”, que constituían el *leitmotiv* de luchas que hoy parecen pertenecer a un pasado remoto, queda substituido por el “derecho a la seguridad”.

Iniciativas cívicas, comités de barrio anti-inmigrantes que se han ido desarrollando por toda Europa, y también en Italia (Petrillo, 2003; Dal Lago, 1999) reivindican este derecho en forma de un estricto control y de la defensa de su territorio, de su barrio, de su ciudad, a menudo con la adición de instancias retóricas basadas en la necesidad de la salvaguarda de la tradición local (Petrillo, 2000). El aparato discursivo producido por quien empuja aspiraciones de este tipo rota constantemente en torno a los conceptos de “comunidad”, “intereses”, “identidad”.

Los intereses reales de los ciudadanos, sus exigencias, fruto de una situación marcada por el resquebrajamiento de las certezas de la modernidad (tal vez amargas, pero, de todos modos certezas...), se entrelazan con procesos de construcción de identidad, que, en la auto-definición, estigmatizan por contraste lo “otro”, lo distinto. Un proceso de este tipo se lleva a cabo a través de procedimientos de “racialización” que encuentran su punto fuerte instrumentando supuestas diferencias culturales. Una forma de racismo nueva, pero que en su esencia no hace más que calcar esquemas ya tristemente sabidos. Si pensamos en la imagen, dominante en el discurso público, del inmigrado como amenaza, encarnación del peligro, como aquel que puede “infectar

*el cuerpo político*”, encontramos un eco de las palabreas que Foucault escribió sobre la genealogía del racismo: “...los enemigos que se intenta suprimir no son los adversarios, en el sentido político del término, sino que constituyen los peligros, externos o internos, en relación a la población y para la población. En otros términos: el dar muerte, el imperativo de muerte, en el sistema del biopoder, es admisible solo si tiende a la victoria no sobre los adversarios políticos, sino a la eliminación del peligro biológico y al reforzamiento, directamente ligado, de la propia especie y de la raza. La raza, el racismo, son –en una sociedad de normalización- la condición necesaria para la imposición de muerte (...) el racismo resulta indispensable como condición para poder condenar alguien a muerte, para poder mandar los demás a la muerte”<sup>21</sup>.

La existencia de una “voluntad de comunidad” parece pues, estar estrechamente correlacionada con la percepción de una amenaza y con la consiguiente necesidad de seguridad. Bauman subraya precisamente este aspecto: el sentimiento de inseguridad sería lo que induce a la reclusión comunitaria, a la manipulación de las diferencias con el fin de la exclusión del otro. “La inseguridad tiende a convertir el multiculturalismo en multicomunitarismo: las diferencias culturales acaban siendo utilizadas como ladrillos en la frenética construcción de muros defensivos y pistas de lanzamiento (Bauman, 2001).

No obstante, el sociólogo, en abierta polémica también con los defensores del “multiculturalismo” (que estarían en colusión con los promotores de la separación comunitaria) advierte del riesgo insito en aquellas visiones que interpretan la inseguridad como resultado de la percepción de un peligro real o presunto para la peculiaridad comunitaria. Tales visiones reducidas no hacen más que distraer la atención de las causas profundas de la inseguridad, que se pueden resumir en la existencia de una profunda disparidad entre la condición de individuo “por ley” y la condición de individuo “de hecho”, tránsito que puede acaecer solo si está garantizada la paridad de recursos necesaria.

Si este tránsito no se da por descontado ni por obvio para una amplia franja de ciudadanos europeos, la condición de los inmigrados en occidente es bien distinta, de manera que incluso solamente *de iure*, éstos no son individuos a los cuales se les puedan reconocer derechos civiles, políticos ni, seguramente, sociales. La figura del inmigrado se delinea así como la de una *no-persona* (Dal Lago, 1999): si se goza de personalidad social y, por consiguiente, de derechos, solo en virtud de la pertenencia al derecho positivo, resulta que los inmigrantes “ilegales<sup>22</sup>”, los prófugos, mantenidos fuera del ordenamiento jurídico, no son personas en el pleno sentido del término jurídico-político, y pueden ser solo objeto de sanciones administrativas (expulsión) con el fin del alejamiento del riesgo que ellos encarnan para la sociedad de destino. Ante los extranjeros el derecho se detiene, excluyéndolos del propio ámbito.

---

<sup>21</sup> Foucault M., Milano 1998, “*Bisogna difendere la società*”, Feltrinelli.

<sup>22</sup> Acaso, como apunta Dal Lago, sería más correcto en este caso hablar de *a-legalismo*. Véase Dal Lago, 1999.

Aquí se trata de un caso de “*inclusión excluyente*”: precisamente excluyendo cierta categoría del derecho, éste se fundamenta; se trata de una paradoja (fundamental en la sociedad moderna, según el filósofo): la ley se aplica desaplicándose en sus excepciones. El inmigrado *a-legal* se convierte en una figura al margen, puesto que no puede gozar de una individualidad social porque queda “dejado a un lado”. “*Aquel que ha sido dejado a un lado no es, en efecto, simplemente puesto fuera de la ley e indiferente a ella, sino que es abandonado por ella, es decir, expuesto y en peligro en el umbral en que vida y derecho, exterior e interior, se confunden. De él no es literalmente posible decir que esté dentro o fuera del ordenamiento*”<sup>23</sup>.

A este propósito, Antonello Petrillo ha indicado, en su análisis discursivo de los comités anti-inmigrantes en Génova, que los ciudadanos, coherentemente al tratamiento que los estados nacionales reservan a los inmigrantes, no quieren que éstos sean castigados por los crímenes que cometen (cosa que significaría atribuirles un status jurídico) sino que reclaman la remoción, es decir, reclaman la *eliminación total del riesgo* (Petrillo Ag., 2003). El sujeto, por lo tanto, “*se disuelve en el riesgo*”: las individualidades se disuelven en la “*inmigración* como “fenómeno”, amenaza *colectiva* al *colectivo* de los *autóctonos*, o sea de los *ciudadanos*, de los *ciudadanos de Welfare*” (Petrillo An., 2003). Encontramos aquí todos los elementos de la transformación que ha interesado la ciudadanía moderna, que fundamenta actualmente la vida societaria en la polaridad dentro/fuera, incluidos/excluidos, convirtiendo los derechos en su exacto opuesto, es decir, un sistema de privilegios. Esta renuncia a los principios universales que se habían afirmado después de la segunda guerra mundial y la transformación de la ciudadanía en una ciudadanía “restringida” o, directamente “regresiva” (Petrillo An., 2003) han sido individuados como momentos integrantes del tránsito que de la sociedad disciplinar ha llevado a una sociedad del control, en la cual los actores se hacen controladores de sí mismos y de los demás, participando de manera productiva en las nuevas formas de control social.

Asistimos así a una superación de los instrumentos panópticos de control que ven, en cambio, la formación de nuevas formas de control basadas en la participación de los propios ciudadanos, formas de vigilancia de tipo social y “participativo” (Palidda, 2000). Piénsese en las nuevas formas de actuación policial, en la demanda de seguridad y en las formas de comunitarismo excluyentes de que hemos hablado: se trata de un nudo inextricable entre demanda de mayor control y garantía de la propia tranquilidad e imposición de los propios controles. En última instancia, es la precariedad misma en la que el ciudadano de nuestro tiempo vive la que representa una nueva forma de control social, persuasiva y sutil. Parafraseando Foucault, Bauman (2001) escribe: “*No teniendo nada que temer, los que detentan el poder no advierten ninguna necesidad de invertir en costosas y embarazosas “factorías de*

---

<sup>23</sup> Bauman Z., Bari 2001, “*Voglia di Comunità*”, Laterza Editore.

*aquiescencia” de tipo panóptico. En un escenario dominado por la incertidumbre y la inseguridad, la disciplina (o más bien la sumisión a una condición “sin alternativas”) se auto alimenta y auto reproduce sin necesidad de guardias o capataces llamados a imponerla por la fuerza”. En conclusión, podemos afirmar que el cuadro que se ha ido dibujando a través de la lectura de estos autores emblemáticos que han interesado el panorama estadounidense así como el europeo amenaza de parecer el producto de una visión hipocondríaca, totalizadora y generalizadora del compuesto y variado paisaje urbano occidental. Un estudio que dispusiera de tiempo y espacio más amplios habría podido rendir cuentas de manera más completa de los diversos colores que componen el espectro urbano; un espectro que se abre en dos niveles. El primero contempla las enormes diferencias que existen entre las ciudades pertenecientes a uno y otro continente, diferencias que la generalización geográfica, aunque sea un útil instrumento, a menudo amenaza de volver opacas.*

El segundo nivel interesa las diferencias que conviven en el interior de cada una de las ciudades, y que dan cuenta de visiones urbanas opuestas: a barrios que se auto-segregan en busca de la comunidad perdida, se adosan formas de resistencia y lucha contra la destrucción y privatización del espacio público. Conscientes de los límites que la aproximación aquí realizada comporta, es, de todas maneras, útil reivindicar la importancia que ello puede revestir para la teoría urbana, como instrumento crítico de análisis de las tendencias negativas estrechamente ligadas a las fuerzas de un neo liberalismo incontrolado que, a menudo, se manifiestan con virulencia en el espacio urbano. Si los fenómenos urbanos que caracterizan las ciudades americanas pueden aparecer como figuras distópicas, extremadamente alejadas de una Europa que no traiciona las instancias de una tradición auténticamente *urbana*, es igualmente cierto que actualmente representan figuras asintóticas que prefiguran una *posible* Europa.

### **3.3 EL MIEDO DIFUSO Y LA INSEGURIDAD PERCIBIDA EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA**

Frente a índices de criminalidad fuertemente diversificados entre varios países o entre las ciudades de un mismo país, a menudo las encuestas demoscópicas revelan una constancia de niveles (hoy muy altos) de miedo. Cantidad y frecuencia de los delitos en las grandes ciudades estadounidenses o inglesas son muy superiores a las, por ejemplo, españolas o italianas, pero es muy similar la manera como los ciudadanos cuentan sus miedos e igualmente alta la demanda de mayor seguridad.

Al afrontar el tema del miedo difuso y sus efectos sobre la forma y sobre la organización de la ciudad, europea en general e italiana en particular, es útil hacer algunas consideraciones preliminares de método, útiles para definir mejor el campo de reflexión. Lo que está cambiando, tal vez más profundamente de lo que se cree, en la ciudad contemporánea, no es tanto el peligro representado por la criminalidad,

como el creciente y difuso miedo de la población. Lo que está determinando nuevas sensibilidades y nuevas estrategias de gobernantes y administradores, lo que está modificando los comportamientos cotidianos, lo que está influenciando también a arquitectos y urbanistas, no son las estadísticas sobre la marcha de la criminalidad, sino la demanda de seguridad expresada con creciente fuerza e imperiosidad por una población urbana asustada.

Este difuso miedo está solo en parte determinado por la evolución estadística de la criminalidad y por las consiguientes probabilidades objetivas de ser víctima en un futuro próximo de un ataque criminal a la propia persona o a los propios bienes. No es necesario, en efecto, que una ciudad sea peligrosa para que entre su población sea alto el miedo a la criminalidad y que la “*cuestión seguridad*” se vuelva, como ha sucedido en los últimos años también en Italia, un problema relevante para administradores y proyectistas.

La población puede tener miedo sin que los valores, estadísticamente relevantes, de la criminalidad hayan alcanzado un nivel de alarma o que haya habido una ola de delitos capaces de hacer razonablemente temer a los habitantes o visitantes que puedan ser víctimas de un ataque criminal a la propia persona o a los propios bienes. El miedo tiene un decurso totalmente distinto del que tiene el peligro al cual, sin embargo, está, en última instancia, asociado. Puede crecer impulsado por factores a primera vista lejanos como la incertidumbre para el futuro, contingentes condiciones emotivas, la presión de los media, la difusión de comportamientos y señales de incivildad difusa. La distinción es importante no solo en el plano analítico, sino también y, sobretudo, en el político. Mientras el contraste del peligro comporta estrategias de seguridad, el del miedo reclama acciones y políticas de reaseguramiento.

Aunque los titulares de tales estrategias sean distintos, en cuanto a que el alcalde, por lo menos en el sistema normativo italiano, tiene, en materia de seguridad, escasas competencias y, en su mayoría indirectas, son ciertamente suyas muchas responsabilidades pertinentes a la tranquilidad colectiva.

La segunda distinción concierne al ámbito de reflexión constituido por el contexto urbano. Analizar las posibles acciones y políticas en grado de contrastar el miedo difuso y el respectivo peligro interviniendo sobre las formas y sobre la organización de la ciudad y de sus espacios menores no agota, evidentemente, el problema de la criminalidad y de la alarma social creada por ésta. Se trata solo de añadir una nueva área de reflexión y de acción junto a la tradicional y más importante de las políticas sociales tendientes a eliminar las causas de la criminalidad y a aquella, absolutamente dominante en la escena contemporánea, sobretudo italiana, confiada a la policía y la magistratura.

Las estrategias situacionales, a las cuales pertenecen aquellas urbanas de tipo proyecto-gestión, no pretender eliminar las causas estructurales de la criminalidad y del miedo que, por otro lado, por su propia naturaleza demandan acciones necesariamente de larga duración. Intervienen, en cambio, sobre el contexto con

acciones y políticas a breve y medio plazo con el convencimiento de que el problema miedo y criminalidad urbana no puede ser remitido, lavándose las manos, a policía y magistratura, pudiendo ser afrontado de manera complementaria con otros, a menudo inexplorados, instrumentos.

El tercer punto contempla la experiencia extranjera. Es indispensable observar la experiencia de los demás países, sobretodo aquellos que antes y en mayor medida han vivido la experiencia de la difusión de la criminalidad urbana. Es el caso, por ejemplo de los Estados Unidos (por otra parte, tratado) que hoy exportan simultáneamente miedo y medios para contrastarlo. Así como las difusas posturas anti urbanas de la cultura estadounidense del XIX se inspiraban en la realidad de las metrópolis europeas y no en aquella de las aún débiles ciudades americanas, hoy una parte no secundaria del miedo urbano europeo se alimenta de la incidencia sobre el imaginario colectivo de la realidad criminal de la metrópoli americana contemporánea. Más de una indagación demoscópica ha demostrado que frente a indicios de criminalidad distintos –los de las metrópolis norteamericanas son en media, aún, sensiblemente mayores- el miedo de los habitantes de las ciudades francesas, inglesas, italianas y estadounidenses está en los mismos, altos, niveles. Compartir el problema (en este caso el miedo) no significa, sin embargo, poder recurrir a soluciones iguales; un ejemplo de las dificultades para importar acríticamente recetas extranjeras está constituido por la tan aireada “opción cero” del alcalde de New York Giuliani, que se ha transformado en poco tiempo en el caballo de batalla de muchos políticos y administradores italianos. Independientemente de la valoración de la experiencia Giuliani, que se ha beneficiado de una tendencia a la reducción de la criminalidad iniciada antes de su administración, y de las reservas de cuantos han puesto de relieve que la política de la opción cero ha recolocado el crimen – desplazándolo de los barrios protegidos a los marginales – más que eliminarlo, se hacen algunas indicaciones de fondo sobre el hecho de importar la estrategia en cuestión.

El hecho de que en Estados Unidos el alcalde sea también jefe de la policía, cosa que no sucede en la Europa continental, no es un hecho baladí o sin importancia. Ello deriva del hecho que en los Estados Unidos no ha existido el pacto sobre el cual, precisamente, nacieron los modernos estados-nación europeos. En este pacto, el soberano asumió el monopolio de la contribución fiscal y del uso de la fuerza y a cambio se adjudicó la protección del ciudadano reconociendo el derecho a la seguridad de éste. Por una parte, en consecuencia, la auto tutela del ciudadano es concedida en la Europa continental sólo excepcionalmente, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos donde el derecho del ciudadano a llevar armas está sancionado por una enmienda a la constitución. Por otro lado, el Estado central no está dispuesto a ceder a nadie, ni siquiera a los alcaldes, las propias prerrogativas absolutas en materia de uso de la fuerza (aunque hoy en día, el propio estado reclama constantemente colaboración a entidades locales y ciudadanos).

Además, en el *Common Law* norteamericano el magistrado no responde, como en Italia y en Francia, sólo “ante la ley”, sino ante los ciudadanos, por lo cual, en presencia de una alarma social, éste se siente en el deber de modificar el propio comportamiento endureciendo las condenas y creando un frente común con la policía. En Italia, en cambio, el alcalde, que tiene la relación más inmediata con la población, no tiene, de hecho, ningún poder, el magistrado no se siente, en modo alguno, obligado a hacerse cargo de los miedos colectivos, el policía se siente solo e impotente. Para pasar cuentas con la opinión pública queda el Parlamento, que produce leyes cada vez más severas y, por ello, menos aplicadas. Por lo dicho, es importante e indispensable observar la experiencia de otros países, con la condición de que se haga críticamente, sobretodo a propósito de las acciones y de las políticas cuya conveniencia de importar no puede darse por descontada.

El miedo tiene ciertamente su origen en el peligro, pero no está estrechamente ligado a él ni es éste necesariamente proporcional. Por ello, es posible que el miedo permanezca alto incluso en presencia de una disminución de los delitos y, por consiguiente, del peligro objetivo. Es con el miedo que conviene principalmente pasar cuentas cuando se habla de seguridad urbana, en tanto que la demanda de seguridad proviene de los ciudadanos y éstos expresan su propia reclamación y comunican sus propias ansiedades no sobre la base de análisis y de cálculos estadísticos. Los ciudadanos dan, simplemente, voz a sus propios miedos, a menudo sin ninguna mediación fundada en análisis o valoraciones racionales, por lo cual tenemos situaciones en que frente a tasas de criminalidad y de riesgo absolutamente distintas (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania) la difusión del miedo, como sea que quede ésta realzada, es casi idéntica en los distintos países.

En el miedo a la criminalidad y en la consiguiente sensación de inseguridad, a menudo se vierten temores y alarmas claramente de otro origen. Ante todo, está el miedo que algunos estudiosos definen como “*ontológico*”. Es la inseguridad provocada por un futuro, acaso próximo, que escapa a menudo no sólo al control, sino incluso a las previsiones. En esta inseguridad confluyen, por ejemplo, el miedo a quedarse sin trabajo, el miedo a quedarse inerte en caso de enfermedad, el miedo a la soledad, el miedo a lo nuevo, el miedo genérico a *el otro* que no se conoce. Tales formas de miedo son más difundidas entre los ancianos que, a menudo, cuando denuncian la creciente inseguridad y los peligros de la criminalidad, hablan también y sobretodo de sí mismos, de la propia soledad, de los temores por un futuro nada fácil. Es evidente que este tipo de miedo –es decir, aquel no directamente derivado del peligro de agresión criminal- se contrasta con acciones y políticas ad hoc, no de tipo únicamente o principalmente relativo a la seguridad.

El dato de partida debe ser el miedo creciente que la gente tiene en la ciudad. Se puede discutir acerca de si hoy las ciudades son más peligrosas de lo que fueron ayer. Menos opinable es, en cambio, el hecho de que los habitantes de estas ciudades están hoy mucho más asustados de lo que estaban hace pocos años. Esto incluso en presencia, a menudo, de una caída absoluta y porcentual del número de delitos.

Además, la gente advierte que la falta de seguridad no es estrechamente dependiente de ningún preciso factor causal ligado al contexto o a la persona, que es, en cambio, imprevisible (quien sea, donde sea, en el momento que sea).

Otro elemento relativamente constante en el estado de ánimo colectivo es la difundida opinión de encontrarse solo en caso de ataque o peligro; de estar, en caso de agresión, rodeado por lo que se da en llamar la “cortés indiferencia de los espectadores”. O sea, está difundida la convicción de que en caso de necesidad las instituciones estarán lejos, distraídas o inermes, y que la gente –vecinos, paseantes u otros- serán indiferentes y distantes.

Un ulterior e importante elemento del actual miedo colectivo es la idea, también ampliamente difundida, según la cual, aunque exista un derecho a la seguridad, es éste el único derecho basilar de ciudadanía cuya satisfacción está, por lo visto, decreciendo. Integra esta opinión la convicción –alimentada por la propaganda y por la comunicación política- de que hoy se piensa más en la protección de los criminales que de los ciudadanos y de las víctimas potenciales.

Es posible y necesario discutir acerca de estas convicciones, pero no se puede prescindir de ellas en cuanto ellas constituyen los elementos constitutivos de un miedo colectivo que, aunque es el resultado de percepciones, opiniones y posturas subjetivas, es un efecto real y cuyos efectos son, en consecuencia, reales. Es este miedo difuso el que está marcando nuestra vida cotidiana y está determinando cambios aún no del todo previsibles en la forma y en la organización de la ciudad contemporánea. Una característica de esta ansiedad colectiva consiste en el hecho de que viene acompañada de una fuerte y creciente demanda de ciudad con la cual entra en fricción. Dicho en otros términos, el miedo en y de la ciudad no hace desaparecer la creciente demanda de uso de la ciudad, sino que va acompañada de ella. Hoy conviven, en el hombre metropolitano, miedo y deseo de ciudad. La demanda de seguridad entra en fricción con la demanda de uso de la ciudad y el derecho a la seguridad con el derecho a la ciudad: derecho a poder vivir la ciudad en cualquier parte y momento, sin límites espaciales o temporales. La ciudad que vive sin detenerse nunca, la ciudad *around the clock*, produce un presupuesto añadido de seguridad, así como problemas mayores de seguridad son generados por el deseo creciente de frecuentar a cualquier hora zonas de la ciudad que en otro tiempo eran consideradas *off limits*. El uso de la ciudad sin límites espaciales o temporales por parte de una mujer reclama, por ejemplo, niveles de protección añadidos y determina un aumento de la carga de demanda de seguridad sobre las instituciones y sobre el sistema. Este derecho a la ciudad, además, es considerado un derecho basilar que, en tanto que tal, pertenece a todos, independientemente de la edad o el género y no es renunciable en nombre de la seguridad.

El ciudadano reacciona al peligro y al miedo poniendo en práctica comportamientos que intentan, por un lado, tranquilizarlo y, por otro, ponerlo a salvo. Para reducir el peligro son modificados horarios e itinerarios para evitar zonas y horas consideradas de riesgo; se desarrollan nuevas atenciones y competencias – lo

que en Estados Unidos ha dado en llamarse la *street etiquette* o *street code*- capaces de percibir rápidamente signos de peligro ambiental – los llamados *early warning signals*- (comportamientos y presencias, signos de degradación e incuria, ruidos). Un indígena de la selva sabe comprender inmediatamente si la zona en la que se encuentra es peligrosa o no; él sabe reconocer las señales sonoras, aunque sean mínimas, de la presencia de un peligro inminente. Análoga competencia ha desarrollado un habitante de una gran ciudad, de Los Ángeles como de Berlín, de París, de Londres o de Milán. También el ha aprendido a reconocer el peligro en los signos ambientales: el micro vandalismo, las cabinas telefónicas rotas, el volumen de la música y los ruidos, los graffiti y los escritos en las paredes, la degradación de los edificios y suciedad de las calles, el nivel de iluminación. La reacción a estas señales está, hoy en día, de tal manera incorporada a la cultura cotidiana del ciudadano metropolitano, que es suficiente la modificación del cuadro físico de la calle para generar alarma y ansiedad, independientemente del hecho de que en aquella zona el peligro sea real.

Nacen y se difunden nuevos comportamientos defensivos (anti-robos y blindajes, contratos de vigilancia y de aseguración), aunque, de hecho, no todos estos comportamientos sirvan para reducir el peligro: en muchos casos, por ejemplo los anti-robos, son sólo medios útiles con efecto tranquilizador.

Una forma difusa de adaptación al miedo consiste en la remoción del suceso o en su minimización: es el caso, por ejemplo, de muchos habitantes de ciudades como Nápoles y Bari que han aprendido hace tiempo a convivir con la criminalidad y el peligro, hasta el punto de aceptarla en parte y considerarla como un elemento relativamente constante de la experiencia urbana cotidiana. Así, tenemos la aparente paradoja del miedo creciente en áreas donde la criminalidad está a niveles no alarmantes, mientras donde el peligro permanece alto o está en aumento, el miedo disminuye gracias a los procesos de adaptación. Parece fundamentada la tesis según la cual la mayor difusión del miedo en los pequeños y medianos centros, aspecto específico del caso italiano, derivaría en gran medida de la rapidez del paso de una situación en la que se dejaba la puerta de casa abierta a una marcada por una intensificación de hurtos y robos.

La rapidez del cambio habría impedido adecuados procesos de adaptación, a diferencia de cuanto ha sucedido en las grandes ciudades. El creciente miedo de la población constituye uno de los mayores problemas de la ciudad contemporánea, por ello, no puede ser ignorado o puesto en manos del resultado agregado, y a menudo imprevisible, del polvillo de los *micro-comportamientos*. A nivel macro, es posible individuar dos grandes familias de políticas y de acciones consideradas capaces de contrastar el peligro a escala urbana.

Los dos grandes modelos de referencia, tanto analíticos como proyectivos, son el del “*panopticon*” y el de la “*fortaleza*”. Se trata de dos enfoques distintos, pero no necesariamente alternativos ya que, más bien, ofrecen destacables márgenes de complementariedad. Son, además, especialmente directos en el contraste del

peligro, pero tienen, ambos, la función latente de reducir el miedo. A partir del conocimiento creciente de las consecuencias negativas posibles de ambos acercamientos, está naciendo un nuevo modo de afrontar el problema peligro y miedo en la ciudad que es posible, provisionalmente, definir como de la convivencia. El modelo *panopticon*<sup>24</sup> asume, evidentemente, como referencia inmediata, la idea de Bentham, el cual en el Setecientos había propuesto un edificio –a grosso modo, una torre en el centro de un anillo- proyectado para que desde un solo punto fuera posible ver, con la ayuda de un uso adecuado de la iluminación, todos los ocupantes del propio edificio. El *panopticon* ha sido, a menudo, el modelo de referencia en proyectos para prisiones, escuelas y todas aquellas instituciones totales organizadas en torno a las foucoltianas funciones de vigilar y castigar. El principio básico del *panopticon* es la convicción de que el control pueda inducir en los vigilados comportamientos positivos. Más bien, la conciencia de ser controlados puede generar no sólo miedo, sino también pensamientos virtuosos desde el momento en que éste puede obrar sobre las motivaciones.

La sociedad segura, según este modelo, es la sociedad en la que rige el principio de la transparencia o, retóricamente, una sociedad donde todo pasa a la luz del sol. Sólo eliminando ángulos oscuros y opacos, según la lógica de las acciones y de las intervenciones proyectadas, se puede derrotar el crimen y reducir la inseguridad. Los textos básicos del modelo son, en el plano teórico, el ya citado ensayo de Jane Jacobs *Vita e Morte delle Città Americane* y en el operativo, *Defendible Space – Crime Prevention through Urban Design* de Oscar Newman.

El primero, traducido y abundantemente citado también en Italia, ha influenciado varias generaciones de arquitectos y urbanistas. Ha servido para redescubrir la función anticrimen del control ejercitado por los ciudadanos a través de un mayor uso de la ciudad y de sus espacios públicos (el mejor control es, precisamente, aquel ejercitado por los ciudadanos que viven y usan los espacios públicos del propio barrio: calles, jardines, etc.).

El segundo texto, que desde hace alrededor de treinta años es muy usado en las universidades estadounidenses donde se han difundido los programas E/S (*Environmental/Security*) de seguridad ambiental, suministra algunos principios guía para proyectar para la seguridad y realizar “espacio defendible”. También en este caso, el principio base es que defendible es el espacio controlable. Las indicaciones de Newman, elaboradas y ampliadas, son hoy utilizadas por el Departamento de Justicia del gobierno estadounidense y por varias compañías de seguros que conceden

---

<sup>24</sup> Escribe al respecto Foucault, “*La muchedumbre en la ciudad moderna es un conjunto de individualidades separadas y Bentham ha hecho de la visibilidad una trampa*”. O también, según Foucault, representa la red disciplinaria de la sociedad, visible no solamente en la estructura carcelaria, sino también en la gran empresa capitalista, en la organización militar y en categorías sociales menos de fachada. De Foucault M., Torino 1993, “*Sorvegliare e punire. Nascita Della prigione*” (1975), tr. it. de A. Tarchetti, Einaudi.

descuentos relevantes sobre las primas si las casas aseguradas han sido proyectadas según los principios de capacidad de defensa y control.

Al lado de las estrategias fundamentadas en el incremento del control territorial y del aumento de la visibilidad (el modelo *panopticon*) están aquellas, inspiradas en el modelo de la *fortaleza*, que mantienen que el mejor medio para defenderse de la criminalidad son las murallas, aunque en su versión más moderna. La de la *fortaleza* se está convirtiendo en la estrategia dominante y está modificando profundamente la ciudad que conocemos. La lógica es la de recobrar seguridad no en toda la ciudad, sino en sus partes. Barrios, áreas, edificios singulares quedan aislados del resto de la ciudad y son así protegidos por sus propietarios o por sus habitantes. Es la llamada *segmentación* de la ciudad, que pierde de tal modo su carácter unitario para adoptar la forma de un sistema de islas seguras coligadas por corredores también protegidos, donde los privilegiados pueden ponerse al amparo de los riesgos de la “ciudad de todos” (Amendola, 2002).

Mientras el modelo *panopticon* ataca directamente y duramente la *privacy* del ciudadano, en este caso es la propia naturaleza de la ciudad que todos conocemos la que se pone en riesgo. Decae el principio fundamental de la ciudad moderna europea en el cual la seguridad es un derecho de todo ciudadano, independientemente del poder de adquisición o de la riqueza; la *segmentación* del modelo *fortaleza* hace, en cambio, depender la seguridad del poder de adquisición de cada uno (Amendola, 2002). Hay zonas de la ciudad que es necesario defender, grupos sociales que es necesario defender, grupos sociales que están en condiciones de pagarse la seguridad. Para los demás, está la respuesta institucional que, sobrecargada por las tareas de salvaguardia de las zonas privilegiadas, se muestra, cada vez más a menudo, largamente insuficiente. Aunque muchos están convencidos de lo contrario, en los Estados Unidos el riesgo para un ciudadano de color de ser agredido en un barrio marginal es muy superior a aquel que corre un blanco en su propia zona de residencia.

La forma extrema del modelo *fortaleza* son las comunidades protegidas y cercadas (las *walled communities* en USA o los *barrios cerrados* en América Latina). Se trata de áreas urbanas, una manzana, pero también un barrio entero o una zona residencial de los suburbios, que los propietarios, reunidos en forma de asociación, protegen, físicamente, con recintos, patrullas armadas, etc. y, virtualmente, con normas que regulan los accesos al área y su propia vida. Las *walled communities* son islas socialmente homogéneas, barrios blindados con soberanía limitada, resultado de una disimulada limpieza étnica, con leyes y reglamentos de policía propios.

En los Estados Unidos, en América Latina y, en creciente medida en Gran Bretaña y Alemania, la difusión de los barrios o de las áreas protegidas y cercadas está en rápido crecimiento. Hoy, en USA viven en estos CID (Common Interest Districts) de 35 a 40 millones de personas y el número crece con rapidez y tasas impresionantes. Para muchos norteamericanos no sólo se plantea el problema de en qué ciudad vivir, sino que el interrogante es, además, si quieren vivir en una ciudad.

En algunas ciudades y en algunos Estados de la Unión, de hecho, los residentes en las *walled communities* empiezan a rechazar el pago de las tasa comunitarias, sosteniendo el poderse proveer a sí mismos en las propias comunidades blindadas en seguridad, en limpieza, etc.

También Europa va en esta dirección, aunque en forma atenuada y con modalidades distintas que, sin embargo, en ciertos aspectos son incluso más preocupantes. En Gran Bretaña está el *safer city approach*, el enfoque ciudad segura que, fundamentalmente, es una variante del modelo de la segmentación y de la parcelación. Aunque no es tan exasperado como el norteamericano, no se diferencia mucho en sustancia, en tanto que hace del centro el “salón principal” de la ciudad a defender a toda costa, dejando barrios más débiles, sobretodo periféricos, a su propio destino.

El centro urbano de gran parte de las ciudades inglesas, desde las grandes, como Manchester y Liverpool, pasando por las medianas tipo Leicester, hasta las pequeñas es, actualmente, un área sólo aparentemente pública; de hecho gestionada como un territorio privado, blindado, de alta seguridad, en el cual vigilantes privados, utilizando con mucha desenvoltura las reglamentaciones municipales, mantienen alejados a los indeseables. La seguridad – o, mejor dicho, la sensación de seguridad – está considerada como un componente relevante de la calidad de la vida de una ciudad. Esto es válido, sobretodo, en la encendida competición entre las ciudades que luchan con todos los medios para atraer empresas, visitantes, eventos y capital. Manchester, al presentar su oferta como sede de los juegos olímpicos, colocó en primer lugar entre las propias cualidades los altos niveles de seguridad urbana y su sistema de control electrónico anticrimen.

Considerar el área urbana interna de las murallas como un territorio peligroso dominado por la violencia donde es, por lo tanto, necesario crear islas defendidas no es un hecho nuevo. El número de torres perimetrales de la ciudad medieval era, en general, inferior al de las torres en el interior de las murallas. La violencia urbana era tal que, a menudo, las exigencias de defensa en la ciudad eran superiores a las de la defensa externa. Las bandas y las guerrillas urbanas no han sido inventadas en nuestros días en Los Ángeles, Berlín o Estrasburgo, sino más bien, en la ciudad medieval italiana. Las murallas comunicaban, no la ausencia de peligro, sino justamente el ingreso en un territorio donde el peligro mismo se volvía predecible (Morandi, 2005).

Los límites de estos dos macro modelos, por otra parte en gran medida complementarios, son fuertes y están creando dudas sobre su utilidad a medio y largo plazo. Por ello, se ha emprendido una reflexión sobre otras posibles vías para contrastar el peligro y el miedo de la ciudad contemporánea, hay algunos principios de partida para un itinerario experimental hecho de ensayos, de acciones y de antidotos, de dudas y de conocimientos (Mela, 2005). Es preciso, simplemente, hacer referencia a tres problemas por los cuales el gobierno local puede hacer mucho, también en el plano de la comunicación: la compatibilidad de los derechos y de las

expectativas, la relación con lo *diferente*, la calidad del espacio construido. El primer principio es el de hacer compatibles derechos y expectativas distintas que cada vez más a menudo entran en fricción entre ellos. Se trata de derechos consolidados y considerados como tales que, sin embargo, no sólo no son inmediatamente compatibles entre ellos, sino que pueden crear demandas y expectativas contradictorias acerca de las cuales se presenta a menudo el problema de la “prioridad”. Nadie puede, por principios, discutir el derecho de los ciudadanos a dar vida a formas asociativas para protegerse a sí mismos aislándose del resto de la ciudad –las comunidades cerradas y defendidas y las islas residenciales urbanas blindadas- o creando, en el respeto a las leyes, formas de vigilancia adicionales. En ciertos aspectos, al contrario, este tipo de comportamientos son, en muchos países, favoritos del Estado en cuanto considerados capaces de mitigar la creciente demanda de seguridad urbana.

El problema está en las consecuencias que, a menudo, el ejercicio extremo de tales derechos, obtenido asimismo a través de la compresión de otros derechos e intereses, puede comportar. La compresión de derechos considerados secundarios puede provocar, acaso en distintas escalas temporales, efectos imprevistos o incluso opuestos a las intenciones, lo que se define como *efectos perversos*<sup>25</sup>. Por ello es importante, al gobernar tales conflictos de derechos y de demandas, saber entender las consecuencias, incluso a largo plazo, de las posibles decisiones o políticas, previendo los efectos que no se agotan en el ámbito afectado por el conflicto original sino que afectan, en general, ámbitos sociales muy amplios. Es el caso, por ejemplo, de las distintas estrategias de parcelación defensiva de la ciudad –el modelo fortaleza- que están transformando profundamente la ciudad haciéndole perder aquellos caracteres de unidad y variedad – cultural y social – que habían distinguido desde su nacimiento, como apuntaba Weber, la ciudad moderna europea.

El segundo aspecto –relevante sobretudo en la vertiente del miedo colectivo más que en la del peligro- que la ciudad debe tener en cuenta consta de las relaciones con *el otro* y de las modalidades de gestión de la presencia del “extranjero”, ahora más que nunca, cuya presencia está garantizada y conciliada con el carácter unitario de la propia ciudad. En torno a la cuestión de las relaciones étnicas y raciales, más que a la de las relaciones de clase, se desarrolla y se estructura la ciudad estadounidense. Es en la metrópoli norteamericana donde ha operado el *melting pot*<sup>26</sup>, que ha integrado, de manera a menudo conflictiva, gente de etnias, colores, lenguas y culturas distintas.

Debido a esta extraordinaria experiencia, el americano ha sido, junto al franco-británico, uno de los dos principales modelos de gestión a escala urbana de la diversidad étnico-racial. Las masivas olas de inmigración para los Estados Unidos y

---

<sup>25</sup> Los *efectos perversos*, evidenciados por maestros del pensamiento sociológico (Richard Merton) y retomados por los analistas de las políticas y las políticas urbanas (Pierluigi Crosta).

<sup>26</sup> Melting pot significa literalmente *crisol*. La expresión se usa para indicar la amalgama, en el interior de una sociedad humana, de muchos elementos distintos (étnicos, religiosos, etc.).

los imperios coloniales para Francia y Gran Bretaña han constituido la base de experiencia para la construcción de los respectivos modelos de integración social. Hoy, en Italia, estamos en apuros, a pesar de los valores numéricos en conjunto modestos del fenómeno migratorio, ante una inmigración sobre la cual descargamos gran parte de nuestros miedos y tensiones, convirtiendo a menudo al extranjero en el chivo expiatorio de la situación de tensión y de ansiedad colectiva.

En el origen de este malestar, que se expresa a menudo de manera puramente emotiva y con propuestas que, a veces, son tan racistas como impracticables, están la falta de una experiencia apreciable de relaciones con el *otro* y la crisis de los modelos tradicionales de integración social y de relaciones interétnicas.

Italia no ha sido nunca, excepto por un brevísimo periodo vivido más retóricamente que realmente, una potencia colonial; por consiguiente, no ha necesitado afrontar de manera sistemática, ni dentro ni fuera del territorio metropolitano, el problema de la convivencia con *el otro*. La ausencia de experiencia ha estado reforzada además por el hecho de que Italia ha sido siempre un país de emigración y solo desde hace alrededor de veinte años se ha convertido en el destino de procesos migratorios. La perspectiva es una sociedad, y una ciudad en particular, en la cual la diversidad no es un dato transitorio, sino una condición estructural permanente. En esta ciudad, fundamentada en la variedad y donde cualquiera en cualquier momento puede convertirse en *otro* respecto al vecino, debemos aprender a vivir y a aprovechar la extraordinaria riqueza contenida en la variedad cultural. Ello comporta aprender a ver y a conocer la diversidad, sin recurrir al prejuicio y al estereotipo ni, mediante éstos, generar y estructurar una parte relevante de los miedos y de nuestra sensación de inseguridad.

En fin, la arquitectura. El rol de la proyección no reside sólo en la fortificación de edificios –al estilo de Gehry del periodo de Los Ángeles- y de barrios o en hacer visibles las áreas sobre las que se aumenta el control. Su importancia en las estrategias de contraste de la inseguridad urbana va más allá de las funciones de “arquitectura militar” (Amendola, 2000). Una arquitectura que favorezca la convivencia debe tener una capacidad narrativa muy fuerte y debe ser capaz de enviar señales comprensibles. La ciudad en que vivimos envía, sin embargo, señales cotidianas de peligro y de miedo. Nos las envía a través del comportamiento de la gente, a través de la calidad y del estado de sus edificios y de sus lugares, a través del esmero con que es gestionada; el ambiente construido envía señales que pueden ser generar ansiedad o seguridad, a través de los usos de la ciudad y las prácticas que favorece, induce, inhibe o desalienta. Envía señales con sus ruidos, con sus luces y con sus ritmos, transmite mensajes a los propios habitantes y a quien la visita, mediante las presencias o los vacíos en sus espacios.

Podemos afirmar que una política por la seguridad, para ser efectivamente eficaz, necesita un enfoque más crítico, amplio, plural y de sectores capaces de generar una política para la ciudad multidimensional. Una ciudad segura es una

ciudad amiga que sepa comunicar, a través de sus formas y de las modalidades con que es administrada y vivida, la propia convivencia.

En particular, ciudades – sobretodo en regiones de antigua tradición municipal – como las de la Emilia Romagna o de la Toscana, se han desarrollado en la historia y se han convertido en extraordinarios testigos de arte y de civilidad, aún hoy en día capaces de ser modelo para la proyección futura, gracias a esta opción de convivencia. Hoy, esta tradición parece ser interrumpida, el miedo amenaza de resquebrajar la ciudad a la cual no hace muchos años, estábamos acostumbrados. Aquello que ayer parecía obvio, la ciudad amiga y de la convivencia, hoy se pone como compromiso y como objetivo de proyectistas, administradores y, sobretodo, ciudadanos.

### **3.4 LA CONTROVERTIDA RELACIÓN ENTRE SENSACIÓN-PERCEPCIÓN DE MIEDO Y AMBIENTE URBANO**

El tema de la relación entre sensación de miedo (sentimiento de inseguridad y percepción del riesgo) y el ambiente urbano (con el cual dicha sensación está frecuentemente relacionada) puede ser enfocado desde varios puntos de vista.

Nuestras ciudades están siendo, más que nunca, atravesadas por oleadas de malestar e inseguridad, a veces incluso de miedo. Ello no siempre va acompañado de un efectivo aumento del riesgo, o de un aumento de las probabilidades de ser víctima de un delito. Al contrario, la marcha general de la criminalidad y su distribución territorial parecen tener un desarrollo autónomo respecto a la percepción colectiva de la seguridad o inseguridad de una ciudad (Chesi, 2005).

Si se confrontan los datos sobre la criminalidad con los de la inseguridad percibida (Istat, 2007) se advierte la distancia y sorprendente autonomía del desarrollo de los dos fenómenos: uno calculable exactamente en términos probabilísticas (el riesgo), el otro (la percepción) estimable a través del sondeo de opinión a gran escala. Es también correcto señalar que, a disminución del riesgo efectivo, la inseguridad percibida se mantiene estable, o incluso aumenta.

Por lo demás, parece oportuno poner el acento en las condiciones objetivas de peligro presentes en los contextos urbanos, verificando si y en qué medida, a través de indicadores estadísticos, dichos riesgos son efectivamente mayores en el ámbito urbano que en otros lugares y cual es el desarrollo temporal real de dichos factores.

Una perspectiva totalmente distinta lleva, en cambio, a focalizar la atención sobre los procesos sociales que favorecen la difusión de los sentimientos subjetivos de inseguridad, a menudo, del todo independientes del desarrollo efectivo de las causas del riesgo (Mela, 2005).

La cuestión que se nos plantea es la de comprender el porqué (más allá de lo que demuestran los distintos indicadores “objetivos”) justamente la ciudad se presta

tan bien a suministrar un trasfondo creíble para preocupaciones de naturaleza diversa, un escenario en el que los “constructores de miedos” (Mela, 2003) pueden operar con particular eficacia. La cuestión considera la dimensión socio-espacial de la ciudad: los aspectos sobre los cuales se concentra mayoritariamente la atención son aquellos relativos a la forma física de la ciudad contemporánea y de sus distintos ambientes, incluso si tal forma resulta significativamente no relegada sólo a aquella morfológica. Por lo demás, este malestar, que tiene carácter peculiarmente urbano, se transfiere a un miedo de la criminalidad, a una convicción de que el espacio público es inseguro, de que en él somos más vulnerables que antes. Además, esta sensación de malestar y la relativa demanda de seguridad han asumido proporciones talmente relevantes como para convertirse en prioridades de la agenda política, sobretodo en el gobierno local y, por lo tanto, resulta particularmente importante conocer sus razones. Signos visibles de desorden social y físico en el espacio público tienen un potente impacto sobre nuestras percepciones acerca de las comunidades urbanas en las que vivimos o que atravesamos.

Estos signos son una suerte de presentación de un barrio y tienen un rol en la formación de su imagen pública, contribuyendo a su reputación. Pero la importancia del desorden urbano entendido así no se limita a contribuir a la construcción social de la imagen de un barrio: tiene muchas más consecuencias.

El miedo difuso es un serio problema social, es suficiente observar atentamente los resultados de la primera gran encuesta nacional sobre *victimización*, dirigida por el Istat en el bienio 2005-07: 14 millones 224 mil italianos con 14 años o más dicen sentirse “*poco o nada seguros*” cuando caminan solos en la zona en la que viven, en la oscuridad. Y ni siquiera el espacio doméstico, el más íntimo y protegido, ha resultado inmune a las preocupaciones por la seguridad: 5 millones 813 mil personas declaran sentirse poco o nada seguras cuando se encuentran solas en casa de noche.

Hay que recordar también que la tendencia de la tasa de criminalidad de nuestro país está en aumento, pero el aumento está circunscrito, e Italia continúa siendo un país con niveles de criminalidad contenidos, bajos, por ejemplo, respecto a los otros países europeos (Informe CENSIS, 2007).

Es, por consiguiente, un serio problema, puesto que el miedo tiene inmediatos efectos sociales: puede llevar a una disminución de la integración, a fenómenos de fuga y de migración interna; puede llevar a una inhibición de las actividades sociales y a comportamientos de retirada de los espacios públicos, al aumento de los costes (individuales y sociales) relativos a los gastos de seguridad.

Algunos estudiosos de la cuestión afirman que “*como la victimización misma, las consecuencias del miedo son reales, mensurables, y potencialmente severas, tanto a nivel individual como social*”<sup>27</sup>. Otros han llegado a la conclusión de que el miedo al crimen es un problema social más grave que el propio crimen. Seguir

---

<sup>27</sup> Entre otros: Amendola (2003), Belluati (2004), Bricocoli (2005), Pitch (2006).

estas premisas significa, como veremos, fijar también la atención sobre las políticas de reaseguramiento, además de las de seguridad (Amendola, 2000).

### **3.5 EL MIEDO A LA CRIMINALIDAD: UN CONCEPTO DE VARIAS DIMENSIONES**

El tema de la inseguridad y del miedo a la criminalidad está, desde hace varios años, en el centro de numerosos debates. Regularmente, a continuación de sucesos particularmente dramáticos, parece que en nuestro país estalle una emergencia por la criminalidad. Como hemos dicho, los resultados de las encuestas llevadas a cabo dicen, en todo caso que, más allá de las emergencias mediáticas, los italianos que tienen miedo son, realmente muchos. Se hace, por lo tanto, difícil tener dudas sobre el hecho de que el miedo a la criminalidad sea un fenómeno social imponente también en Italia (Barbagli, 2003), sin embargo, debemos valorar con extrema cautela la condición de inadecuados de los indicadores usados en las distintas encuestas para medir efectivamente el miedo a la criminalidad o algo distinto.

El sentimiento de miedo es un fenómeno complejo y articulado, debido a múltiples factores a menudo fuertemente correlacionados entre sí, frente a ello, es evidente la necesidad de una aproximación interdisciplinaria para profundizar en las razones que están en la base y el esfuerzo teórico de no abstraer este fenómeno del terreno concreto en el cual se desarrolla. Ampliamente compartida por la literatura es la distinción entre riesgo objetivo y percepción subjetiva. La inseguridad real, por lo tanto, puede ser distinta de la percibida, o bien puede ser puesta al margen de lo advertido. Muchos estudios han evidenciado la imposibilidad de pensar en el miedo a la criminalidad como un fenómeno que descende directamente del riesgo de ser víctima.

Demasiado a menudo, refiriéndose al miedo a la criminalidad, se ha hecho un todo con otros componentes de la inseguridad que, sin embargo, tienen poco que ver con el miedo. Es necesario, entonces, distinguir la valoración del riesgo (es decir, la probabilidad de convertirse en víctima de un delito), del miedo concreto de sufrir un delito, del miedo o la ansiedad abstracta ante la criminalidad en general, del miedo sin forma (la llamada *formless fear*): una percepción de inseguridad por sí misma generadora de ansiedad, sin particular referencia a la criminalidad (Cornelli, 2007). La limitación de muchas encuestas ha sido medir el miedo a la criminalidad sin distinguir el miedo a sufrir un crimen de la preocupación por la criminalidad como problema social, confundiendo así el aspecto emotivo con el cognitivo (Cornelli, 2004).

Esto explica el porqué muchos trabajos adolecen de lo inadecuados de los instrumentos utilizados para medirla: ciertos *item* normalmente utilizados en la encuesta como indicadores de miedo a la criminalidad indican, en realidad, aspectos diversos del fenómeno de la inseguridad, no agrupables bajo la única etiqueta de

miedo a la criminalidad (Cornelli, 2004). El riesgo que se corre, al no tener claro los fenómenos objeto de medición, es el de llamar miedo a lo que no es miedo, sino cualquier otro sentimiento como la preocupación por la criminalidad, la ansiedad o la valoración del riesgo, sobrestimando el miedo de la gente y elaborando, en consecuencia, políticas ineficaces en tanto que fundamentadas en una representación distorsionada de la realidad. Pero también el de que, etiquetando con el término miedo sentimientos distintos y heterogéneos inspirados por las mutables situaciones en las que se encuentra uno envuelto, la sensación de miedo tienda a asumir un carácter “crónico” más que alimentarse de episodios “agudos” (Mela, 2003).

### 3.6 LA SOCIEDAD DEL RIESGO: LOS NUEVOS PELIGROS

También la sociedad contemporánea se presenta cada vez más dominada por el riesgo. Si se observa la duración media de la vida, la presencia de enfermedades, de hambre, de violencias privadas y guerras, deberemos entonces considerarla como la más segura. La preocupación por el riesgo ha aumentado considerablemente en el curso de los últimos decenios, ¿a qué se debe este fenómeno?

La sociedad del riesgo, para Beck (2000), es la sociedad contemporánea donde “*la producción social de riqueza va mano a mano con la producción social de riesgos*”. La sociedad contemporánea, junto al desarrollo de la economía, de la ciencia y de la tecnología, ha contribuido a reducir los peligros (provenientes del exterior), siendo éstos sustituidos por los riesgos, como manifestación interna conexas a su desarrollo y a sus progresos. Y es, precisamente, Giddens (1999), que recoge en la combinación entre el carácter reflexivo de la modernidad y las consecuencias desconcertantes de la globalización, el desarrollo de nuevas formas de riesgo y de peligro.

Pero también Bauman (1999), como ya hemos ampliamente tratado, llega a conclusiones no muy diferentes cuando distingue la falta de seguridad existencial (*security*) – ligada al liberalismo económico que hace precarios a todos los hombres; la falta de seguridad cognitiva o incertidumbre (*certainty*) – asociada a la creciente dificultad de lectura del sistema social – y la falta de seguridad personal o incolumidad (*safety*) – que se refiere al cuerpo y sus extensiones, como los familiares y los bienes personales. Estos aspectos de la seguridad están conectados con una tendencia de los actores sociales a volcar sobre la tercera (*safety*) las ansiedades derivadas de las dos primeras, imposibles de afrontar tanto por los individuos como por las instituciones políticas, cada vez más limitadas en sus esferas de competencia. Se trata, para decirlo como Dal Lago, de una especie de “*desviación*” o “*re-direccionamiento*” (Dal Lago, 2000) de las causas atribuidas a la ansiedad. Frente a la incertidumbre y la vulnerabilidad que minan los fundamentos sobre los que se apoyaban los poderes estatales, el estado debe trasladar la atención de las cosas por las que no hay nada que hacer a aquellas sobre las que se puede intervenir: “*debe*

*individuar otro miedo, una forma de incertidumbre no económica de la que hacerse cargo, para curarla y mitigarla*” (Bauman, 1999). Es aquel que Bauman define como el miedo oficial: “*una inseguridad que, enfatizada e instigada oportunamente por quien está en el poder, está en condiciones de disminuir y poner en segundo plano la inseguridad generada por la economía y por otros factores, por la cual la administración a menudo no puede y no quiere hacer nada*”<sup>28</sup>.

Y, desde este punto de vista, ¿quién mejor que los extranjeros en general se presta a dar forma a esa realidad amenazadora? ¿Quién mejor que el extranjero, a menudo privado de su propia legitimidad espacial, así como de una actividad, evidente y legítima, se presenta como una “*categoría vacía que puede ser rellena de los miedos más variados*” (Dal Lago, 1999).

La demanda de seguridad no hace más que unificar miedos respecto a un peligro concreto (el inmigrante, el criminal) fácil de combatir, mostrando como la condición de los individuos se hace prisionera de una sensación de inseguridad individual o colectiva que no puede ser puesta bajo control, precisamente porque la propia sociedad la alimenta continuamente. Se trata de la activación de mecanismos a través de los cuales, para reducir la ansiedad y preocupación existencial, la “*sociedad del riesgo*” puede volver a ser la “*sociedad del peligro*”, reencontrándose frente a un nuevo enemigo (Beck, 2003).

Se comprende, entonces, porqué la construcción de la inseguridad une en Italia dos temas tan ligados que, a menudo, pueden ser utilizados de modo intercambiable: las alarmas por la criminalidad y por la inmigración. Ambas presentan una configuración similar: tienen en el punto de mira, la primera a los transgresores, la segunda a los extranjeros. La obsesión por la seguridad aparece como una modalidad útil para intentar disciplinar la pobreza y la marginalidad social, responder de manera instrumental a la sensación de inseguridad social difusa, focalizar sobre la criminalidad descontentos y malestares, construir enemigos adecuados (emigrantes, prostitutas, drogadictos) sobre los que descargar tensiones y conflictos generados por los cambios del mercado de trabajo, la desocupación estructural, el déficit creciente de garantías sociales. La represión del delito, el castigo de los culpables, el perseguimiento de la tolerancia cero, representan modalidades simplificadoras en relación a la complejidad del conjunto de los problemas planteados por la inseguridad: un modo a través del cual se tiende a dar respuesta a través de las instituciones con funciones para reasegurar el “orden”.

---

<sup>28</sup> Bauman Z., Strà (VE) 2005, “*Globalizzazione e Glocalizzazione*”, Altromondo Editore.

### 3.7 LA CIUDAD COMO LUGAR-ESPACIO DE LOS MIEDOS, UN LUGAR ESPACIO DEL PELIGRO

La ciudad es el terreno natural donde el miedo por la criminalidad se difunde y donde se despliegan sus efectos (Amendola, 2003), bajo este impulso del miedo difuso la ciudad está cambiando profundamente en las formas, en las modalidades organizativas, en los comportamientos individuales y colectivos. El orden físico que el movimiento moderno se ilusionaba con obtener con el zoning a través de la separación de las funciones, se revela desorden sustancial al cual, a menudo, “*la población reacciona con una creciente demanda de seguridad*”. Con esta palabras, Jacobs (1969) desarrollaba gran parte de su crítica al llamado *urbanismo ortodoxo* afrontando el tema de la seguridad. En la ciudad contemporánea se vive codo a codo con la diversidad y la proximidad física nos impone el contacto con los demás. La imprevisión es la norma y puede crear fácilmente miedo, que con el tiempo crece y se difunde generando nuevos esquemas de comportamiento y de uso de la propia ciudad (Amendola, 2003). Los nuevos “lugares” de la ciudad contemporánea se caracterizan por su capacidad de auto defenderse (por ejemplo los aeropuertos, shopping mall, etc.) y de generar auto exclusión, a través de una cada vez más constante privatización de los espacios públicos en nombre de y bajo el icono del miedo y del riesgo.

Algunos trabajos han intentado proponer clasificaciones de ciertos elementos que componen el espacio urbano, asociando a determinados tipos (definidos en base a sus características morfológicas o en base a las modalidades de frecuentación) potenciales estados de ansiedad. A continuación, reportamos un simple esquema en el que se individúan algunas tipologías de espacios físicos que, por pura configuración morfológica o por las características socio-culturales ponen en marcha un proceso de activación de una sensación de inseguridad ligada a su frecuentación (Mela, 2003).

ESPACIOS	VACIOS	ATESTADOS
ABIERTOS	Aparcamientos, Parques, etc.	Mercados, Plazas, etc.
CERRADOS	Pasos subterráneos, pasajes cubiertos, etc.	Estaciones Ferroviarias o de metro. Mercados cubiertos. Supermercados, etc.

Tab. n. 1: algunas tipologías de los espacios urbanos<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Ns. Elaboracion de Mela A., “*Le paure e gli suazi urbani*”, en Amendola G., (a cura di), Napoli 2003, *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Liguori Editore.

Otro tema esencial es el que concierne a la distribución social de los factores de vulnerabilidad que, asociado a una específica tipología de espacios, contribuye a hacer emerger una específica sensación de inseguridad.

Sobre estos argumentos existe una literatura muy amplia que, asociada a varios estudios teóricos, ha hecho emerger algunas consideraciones relevantes sobre los factores de vulnerabilidad que pueden ser conexos a variables como el género, la edad, la pertenencia social, la proveniencia étnica que, asociados a la vulnerabilidad *social*<sup>30</sup>, representan aquellos temores relativos a la posibilidad de ser víctimas de episodios de micro-criminalidad propios de los grupos desaventajados (Mela, 2003).

Como se ha dicho, si los factores de vulnerabilidad están conectados a características socioeconómicas, culturales o psicofísicas de los sujetos y, por consiguiente, son independientes de la morfología de los lugares en los que éstos viven, es también verdad que ciertos aspectos coligados al ambiente pueden influenciar positivamente o negativamente la capacidad de control de los estímulos, haciendo emerger aquellas condiciones que favorecen la sensación de inseguridad.

ESPACIOS	VACIOS	ATESTADOS
ABIERTOS	Ausencia de control, experiencia de la “tierra de nadie”	Exceso de estímulos, “desorientación”
CERRADOS	Ausencia de vías de escape, experiencia de enclaustramiento	Entrada en zonas controladas por grupos específicos

Tab. n. 2: aspectos de las sensaciones de inseguridad<sup>31</sup>.

Seguramente, las mayores sensaciones negativas se pueden asociar a la presencia de espacios vacíos, debido a la impresión de una total ausencia de control social de estos espacios abiertos, de una falta de fruición de estas partes de la ciudad y, acaso, al estado de “cuidado” de éstos.

Como ha sido abundantemente puesto en relieve, en áreas de la ciudad fruto de sistemas de planificación eficaces (como por ejemplo parques, zonas verdes, áreas equipadas, etc.), surgidas como espacios de agregación pero, al mismo tiempo, con un inadecuado estado de mantenimiento y de dimensiones, son percibidos por la población como espacios incontrolados y de escasa fiabilidad, particularmente por las

<sup>30</sup> Sobre factores de desigualdad relativos a la vulnerabilidad social véase, entre otros: Evans D., Fletcher M., 2002, “*Fear of crime: testing alternative hipótesis*”, en *Applied Geography*, n. 20.

<sup>31</sup> Ns. Elaboración de Mela A., “*Le paure e gli suazi urbani*”, en Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Liguori Editore.

clases sociales más vulnerables (ancianos, mujeres, niños). Lo mismo puede afirmarse para ciertos espacios cerrados que, por su conformación, no permiten alternativas de paso. Además, en este caso la sensación de dejadez se asocia a la del enclaustramiento.

Análogamente, también en espacios muy frecuentados pueden emerger sensaciones ligadas a la percepción de falta de control social derivado de la desorganización de las funciones que expone a sujetos (también en este caso aquellos pertenecientes a las categorías más vulnerables) a posibles amenazas (en este caso mejor definidas como “potenciales”).

Finalmente, en la categoría de los espacios repletos cerrados se pueden tener sensaciones no estrechamente ligadas a la falta de control sino más bien a una apropiación del territorio por parte de sujetos sociales extraños, una especie de privatización de los espacios públicos, que pueden producir efectos graves (es el caso de los territorios controlados por la criminalidad organizada).

Es preciso remarcar que, a excepción de la última hipótesis, encontramos una percepción indistinta del peligro, ligada a situaciones de “desorden” urbano, al deterioro físico y ambiental de ciertos espacios públicos que, sumada al malestar social, se convierten en factores de resistencia al enfrentarse a ciertos ambientes y explican la desconfianza hacia ciertas categorías sociales percibidas como amenazas.

El cambio social, que concierne no sólo a los flujos migratorios, sino también a las dinámicas internas de nuestra sociedad, va acompañado a su vez de radicales transformaciones de la estructura y del funcionamiento de nuestras ciudades. El espacio urbano tiende, de hecho y cada vez más, a fragmentarse con la creciente especialización de ciertas partes de la ciudad: es el caso de los centros históricos empobrecidos por las funciones meramente residenciales. Asimismo con la difusión de nuevos asentamientos suburbanos caracterizados cada vez más por apartamentos individuales de propiedad, conectados al resto de la ciudad sólo y exclusivamente a través de la movilidad privada; con la degradación de las primeras periferias y la marginalización de muchos barrios populares y/o de construcción pública que, en algunos casos se convierten en ghettos para la población de reciente inmigración; con el alejamiento de las actividades productivas del tejido urbano y la transformación terciaria de sus partes más apreciadas y accesibles, incluso también con la multiplicación en el territorio de nuevas centralidades, también éstas especializadas.

Las distintas partes de la ciudad, ahora “difusa” en el territorio, están entre ellas desligadas espacialmente y componen un tejido heterogéneo y discontinuo: la fragmentación social se traduce con evidencia cada vez mayor en una transformación física.

En conclusión, respecto a la difusión de los sentimientos de inseguridad en las ciudades contemporáneas, es oportuno subrayar como los miedos urbanos que se difunden no necesariamente están sólo asociados a la presencia efectiva de factores de riesgo (Mela, 2003), sino también a la genérica percepción de encontrarse en una

situación “peligrosa”. Por ello, las sensaciones de inseguridad no siempre se asocian a un aspecto preciso ni de los actores sociales (los que acarrearán la amenaza), ni tampoco al presunto daño. Las sensaciones de miedo se han agudizado con la difusión de figuras sociales con mayor vulnerabilidad (nuevos pobres, neo-inmigrantes, jóvenes desocupados) que provocan un aumento de las desigualdades sociales (Nuvolati, 2002).

Al mismo tiempo y con la misma intensidad, las sensaciones de inseguridad son favorecidas también por ciertos elementos de naturaleza físico-morfológica, evidenciados de manera particular en los centros urbanos de la ciudad. Sin duda alguna, derivan no sólo de la mala calidad de la proyección de buena parte de los barrios (generalmente periféricos) y de la debilidad de las instituciones locales en la gestión del espacio público, sino también de la difusa presencia de comportamientos que consienten una apropiación de tal espacio, considerando el territorio como “*una tierra de nadie, un residuo no merecedor de atención*”, Mela, 2003), contribuyendo de modo enérgico a la fragmentación del mismo. Los efectos evidentes, junto a otros procesos, empujan en la dirección de una ulterior privatización y empobrecimiento de estos espacios, produciendo una cada vez más neta separación entre espacio público y el privado eliminando los “*espacios de transición*” (Amendola, 2003).

#### 4. EL CUADRO TEÓRICO DE LA SEGURIDAD/INSEGURIDAD

Al afrontar la cuestión seguridad y las distintas dimensiones de este concepto objeto de estudio en este último periodo (seguridad pública, humana, urbana, ciudadana, privada) es necesario definir con claridad los límites del análisis.

Los significados más comunes del término seguridad se asocian al respeto a la integridad física y al miedo a que esta sea violada, en el interior del propio domicilio, en el propio barrio, en los lugares de paso y, en términos generales, en la ciudad en la que se vive. *“La expresión “seguridad urbana” significa, fundamentalmente, no tener miedo de una agresión violenta, ser consciente de que la propia integridad física será respetada y, sobretodo, poder disfrutar de la intimidad de la casa propia sin miedo de sufrir robos, o circular tranquilamente por la calle sin temer hurtos o agresiones. La seguridad, por consiguiente, sería entendida como una construcción social e implicaría una especie de igualdad de la vida social, un ámbito libremente compartido por todos”*<sup>32</sup>.

Sin embargo, esta definición de seguridad se encuentra con una realidad marcada por varias formas de violencia. A los delitos comunes (hurtos y robos) hay que añadir:

- la violencia intrafamiliar, hoy considerada intolerable;
- la violencia del crimen organizado y la “trata” de seres humanos, fenómenos que traspasan los confines estatales;
- la violencia “en el espacio de proximidad” (hurtos, robos, estafas, violencia sexual), o sea, la delincuencia típica de las ciudades o de los barrios, que es la que asusta mayormente;
- la violencia juvenil, respecto a la cual existen datos contradictorios alrededor de su evolución y la relación que la asocia al tráfico y al abuso de estupefacientes. Remarcar, además, que sobre este tema se desarrollan respuestas penales muy diferenciadas en los dos continentes, debidas – entre otras cosas – a las distintas edades en las que se adquiere la responsabilidad penal;
- los delitos informáticos;

Asimismo, conviene tener en consideración también: las formas minimizadas de violencia, como por ejemplo la violencia en las calles, cuyas víctimas son principalmente jóvenes; la violencia en el lugar de trabajo, debida principalmente a los riesgos impuestos a los trabajadores; la explotación laboral de menores, que impide el desarrollo individual de los niños.

---

<sup>32</sup> Definición extraída del reporte UN-HABITAT, London 2007, *“Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007”*, Earthscan.

Sin embargo, prescindiendo de las distintas expresiones de la violencia y de su *hipermediatización*, para los ciudadanos, la seguridad no consiste simplemente en la ausencia de agresiones o en no tener miedo, porque la seguridad entendida como valor implica la certidumbre de ser respetados, en cuanto a individuos, en la propia integridad física, psicológica y social.

La seguridad es, ante todo, el contexto *sine qua non* dentro del cual es posible desarrollar las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad, la creatividad. La seguridad no abarca solamente la vida de los simples individuos, sino también la de la sociedad, de las ciudades y el desarrollo personal y social de todo individuo o grupo perteneciente a una determinada sociedad. La seguridad comporta, además, el derecho, por parte de los individuos y de las comunidades, de alcanzar una calidad de vida en consonancia con la dignidad de los ciudadanos. Es un bien común que nuestras sociedades deben perseguir. En cuanto bien común, la seguridad está sujeta a una serie de amenazas en la sociedad contemporánea, a causa de la complejidad social que las instituciones, la sociedad civil, los entes privados y los individuos están llamados a combatir.

#### **4.1 LA SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA Y LA COMPLEJIDAD DE LA GOBERNABILIDAD**

La seguridad representa un desafío importante y es un elemento sobre el cual se mide el grado de desarrollo de las sociedades democráticas. Las vinculaciones entre seguridad y gobernabilidad, entre seguridad y sostenibilidad o entre seguridad y ciudadanía constituyen nodos cruciales para el modelo de desarrollo actual y para las oportunidades que dicho desarrollo puede ofrecer a los miembros de una determinada sociedad.

En el contexto de las amenazas a la seguridad que caracterizan la sociedad contemporánea, es fundamental el rol desempeñado por la ciudadanía en las políticas públicas en general, y en las políticas de seguridad en particular. La seguridad ya no es un derecho que debe ser tutelado únicamente por el estado: también los ciudadanos son llamados a participar en la defensa y en la promoción de este derecho, por tanto, es imposible concebir la seguridad sin los ciudadanos y sin una política transversal que la insiera en el interior de cuestiones importantes tales como la justicia, la integración social o los servicios urbanos.

#### **Seguridad y gobernabilidad**

Hoy en día, la seguridad está considerada la base de la legitimidad de los gobiernos democráticos. Esta definición va más allá del concepto tradicional del Estado-nación webweriano que ejerce “el monopolio de la violencia legítima en el ámbito

territorial”. La gobernabilidad prevé la participación de los ciudadanos en la elaboración y en la aplicación de las políticas públicas y la ciudadanía, la sociedad civil y el sector privado emergen como nuevos sujetos políticos y sociales, desafiando al Estado en su rol de garante único del bien común.

La participación de los ciudadanos mediante *partnership* encaradas a la coproducción de la seguridad (mediante fórmulas como “municipio seguro”, “Ciudad más segura”, “Contratos de seguridad” entre ayuntamientos y Estado, “Policía de barrio o local”, “Consejos municipales para la seguridad”, “Servicios privados de seguridad”, etc.) denota precisamente la exigencia de coproducir la seguridad, tendencia que ya ha comenzado a imponerse en varias regiones. La seguridad actualmente es cada vez más percibida como una responsabilidad de todos, y no sólo del sistema judicial penal.

Las dificultades que conlleva este nuevo fenómeno son dúplices. Por una parte, esta realidad, en su doble acepción de hecho concreto y de concepto mental, convive con modelos de aplicación y de concepción de la seguridad de los cuales el Estado central es el único garante. Por otra, las nuevas formas de seguridad emergidas a nivel local son todavía más bien experimentales, pioneras y no consolidadas, y no gozan de un consenso generalizado. Nos encontramos, por consiguiente, en una fase de transición, de tránsito de una seguridad que es el fruto del poder ejercido en vía exclusiva por el Estado central a una seguridad en la cual el Estado continúa siendo un protagonista del proceso de reglamentación pero con un rol *hegemónico* en materia de producción de la seguridad, visto que, en una óptica de coproducción, muchas de las responsabilidades son transferidas a los entes locales y repartidas entre ayuntamientos, sociedad civil y organismos estatales. Además, el difundido recurso de la creación de sistemas de seguridad privados, a menudo connotados por una fuerte carga ideológica o comercial, tiende a reducir una parte sustancial de la cuestión seguridad a la protección de la propiedad privada, particularmente de los estratos más pudientes y del sector comercial.

Otro aspecto de la relación entre seguridad y gobernabilidad viene dado por el impacto de la seguridad en la estabilidad política, dado que la ausencia de seguridad rompe la legitimidad de las autoridades locales y nacionales y amenaza la gobernabilidad. Está demostrado que, a menudo, el sentimiento de inseguridad – que se traduce en violencia y delincuencia – incide en la vida cotidiana de los individuos, debilitando el concepto mismo de pertenencia a la sociedad y difundiendo entre los ciudadanos un sentimiento de desconfianza en relación a la capacidad del Estado para garantizar su seguridad. Se deriva el intento más o menos consciente de parte de los ciudadanos de reaccionar “adaptándose” a la realidad de la delincuencia, sobretodo cuando ésta es organizada, y de convivir con ella, o de transformarse parcialmente en cómplice de su existencia.

Los barrios donde se realiza la venta de estupefacientes representan un ejemplo de esta realidad y de las variadas modalidades de tolerancia implícita, por parte de los habitantes e incluso de las fuerzas del orden, respecto a las bandas y

grupos violentos. Se consolida así un mundo fundamentado en el “derribo” de los valores, en el cual ser un hábil ladrón o un buen traficante se juzga positivamente al mismo nivel que ser un buen profesional o un trabajador competente y honesto. En este contexto, obtener el acceso al consumo se convierte en el único criterio de valoración de los comportamientos individuales y colectivos. En definitiva, la percepción de inseguridad conduce a menudo a la fragmentación social y urbana, segregando barrios y espacios dentro de la ciudad a causa de los problemas de violencia que los caracterizan. Esta situación se traduce en la construcción de “*gated communities*” (comunidades cerradas) habitadas por los estratos más pudientes de la población y en la “*ghettización*” de los barrios más pobres, una situación que compromete la convivencia social.

## **Seguridad y sostenibilidad**

La seguridad es un elemento central también del concepto de sostenibilidad, es decir, la capacidad de las sociedades de reproducirse y perdurar en el tiempo. La sostenibilidad limita el crecimiento económico respecto al modelo capitalista actual a causa de los problemas medioambientales, en cambio, la seguridad hace referencia en particular a la dimensión social y política de la sostenibilidad. De este último aspecto nace, a su vez, el debate acerca de la sostenibilidad en su dimensión urbana, en particular acerca de los problemas debidos a la desigualdad, a las marginaciones y a la violencia. Este concepto se erige sobre dos columnas: la urbanización cada vez más intensa de la población mundial, que empuja hacia la expansión territorial de las ciudades y el consumo de los recursos naturales, y la creciente importancia de las ciudades en cuanto “protagonistas de nuestra era” y centros neurálgicos de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales del mundo. En este contexto, gran parte de las ciudades de los países en vías de desarrollo – y no únicamente – se encuentran frente a enormes y múltiples desafíos debidos a la pobreza, a la desigualdad y a la violencia.

Para promover un modelo urbano de desarrollo sostenible es necesario integrar la seguridad en los servicios urbanos pero también, como elemento transversal, en las políticas y en los servicios sectoriales y urbanos.

Para ello es necesaria la participación de los ciudadanos en cuanto a sujetos de su propio desarrollo, integrando la solidaridad y el bien común con la participación. La participación de los ciudadanos y de la sociedad civil es conveniente sobretodo en el ámbito de la prevención social, comunitaria y situacional.

La difusión de una cultura de la seguridad y de la prevención de la violencia constituye uno de los principales objetivos a largo plazo de los servicios urbanos de seguridad, si se desea que la seguridad se convierta algo más que un simple servicio de policía tradicional.

Construir la cultura de la prevención significa, para una comunidad, asimilar progresivamente el instinto de estudiar, frente a una intensificación o un cambio del fenómeno de la delincuencia, las causas y las posibles reacciones colectivas al fenómeno, en vez de dejarse llevar por el miedo o de delegar en la policía la responsabilidad exclusiva. Este objetivo pretende desarrollar en los ciudadanos una actitud que pase del miedo a la asunción de responsabilidad.

La participación ciudadana, logro posible de la cultura de la prevención, abarca también la acción de las fuerzas del orden, con las cuales los ciudadanos están llamados a colaborar, no tanto aumentando las denuncias como compartiendo los objetivos y las actividades consideradas como propias de la policía. Es este el principio sobre el que se fundamenta la policía local, que nace con el objeto de colaborar con la ciudadanía mediante el intercambio y el consenso en cuanto a los objetivos, los criterios de acción y las intervenciones, las formas de cooperación y de valoración, la articulación cotidiana del trabajo preactivo y descentralizado desempeñado en conjunto con las colectividades locales.

En esta perspectiva de cooperación, los ciudadanos no deben sustituir las fuerzas de policía por servicios de seguridad privados ni tomar parte en primera persona en las actividades de represión propias de las fuerzas del orden (arrestos, etc.), sino planificar estas actividades en colaboración con las colectividades locales, una vez que éstas se hayan organizado al respecto y hayan sido adiestradas para desarrollar acciones de este tipo. Además, el despliegue activo de policía local o de barrio refuerza la prevención y mejora la calidad del trabajo de las fuerzas del orden.

En esta perspectiva se insieren también los sistemas judiciales delegados para garantizar la seguridad. Ello ocurre mediante dos líneas de acción, por una parte la justicia de proximidad que permite, mediante juicios acaso no profesionales, dirimir las cuestiones y los conflictos cotidianos que provocan tensiones en la vida social, envenenan las relaciones y difunden una sensación de impunidad a causa de la imposibilidad de ser resueltos por parte de la justicia ordinaria. A ello se añaden todas las formas de mediación aprendidas en las escuelas, en las empresas, en las asociaciones locales y en las familias para la resolución pacífica y civil de los conflictos.

Por otra parte, en cambio, está la asimilación de modelos de justicia reparadora como respuesta sistemática frente a los delitos, modelos que enfatizan la reparación de los daños acarreados a las víctimas, a las comunidades y a los propios delincuentes. Esta intervención se fundamenta en el resarcimiento del daño causado y la participación directa de los sujetos implicados en las actividades reparadoras.

## **Seguridad urbana**

“*Seguridad urbana*” es el concepto utilizado actualmente para referirse a la búsqueda de una protección ante la constatación de hechos violentos o delitos. Se diferencia del

concepto de seguridad pública por la participación de nuevos sujetos sociales en su producción. El concepto de seguridad pública va ligado a la idea de monopolio estatal en materia de seguridad, monopolio que se expresa a través de las fuerzas del orden y los tribunales. En cambio, con el concepto de seguridad ciudadana se sobreentiende que otras instituciones locales y estatales, y sobretodo, los propios beneficiarios, es decir los habitantes, sus organizaciones de barrio y la sociedad civil, desarrollan un rol importante en este sentido.

La implicación de los ciudadanos permite hablar de seguridad ya no como de una cuestión asignada exclusivamente a las instituciones estatales, sino como de un bien que es necesario producir en común, con la participación de todos los sujetos implicados. El término coproducción hace referencia a un proceso que permite a todos los organismos del Estado central y de la administración local, así como a las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y a los ciudadanos implicados participar de manera responsable a la construcción de una ciudad más segura y afrontar eficazmente y de manera coordinada los problemas asociados a los distintos tipos de inseguridad. La coproducción se basa en la presuposición de que la seguridad es una responsabilidad de todos, no sólo del sistema judicial penal. Esta presuposición, a su vez, se fundamenta en el concepto de causalidad múltiple de la criminalidad y de los comportamientos antisociales, pero también en la necesidad de una respuesta multisectorial coordinada e integrada.

La coproducción exige, por consiguiente, que todas las instituciones y los actores implicados se consideren no sólo co-responsables de las soluciones a los problemas, sino también elementos constitutivos de los problemas mismos. Ello implica, para las instituciones, la adopción de una actitud abierta a modificaciones organizativas y, sobretodo, un cambio de mentalidad necesario para afrontar adecuadamente los problemas. Además, una efectiva coproducción de la seguridad exige prestar una particular atención al rol de la comunidad. En el centro de cualquier acción eficaz de prevención de la criminalidad está, de hecho, la colectividad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad las que pueden comprender mejor los recursos, los problemas, las exigencias específicas y las capacidades de la propia región. Las colectividades deben estar preparadas para invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar una serie de partner locales para afrontar los problemas de la criminalidad y de la violencia. Este nuevo acento sobre la seguridad conlleva dos grandes problemas, aun no del todo resueltos.

Por una parte, implica la búsqueda de metodologías y mecanismos adecuados para la implicación de la comunidad y, por otra exige que dicha implicación sea obtenida con el ritmo adecuado: en otras palabras, conviene comprender en qué circunstancias la comunidad puede desempeñar un rol, y cuales son los demás entes y organismos llamados a afrontar el problema seguridad.

La implicación de los individuos en las políticas de seguridad tiene tres objetivos que es conveniente recordar. En primer lugar, la participación ayuda a mejorar la difícil relación entre la comunidad y la policía, en la esperanza de

consolidar un vínculo de colaboración en el cual la comunidad participa en la prevención de la delincuencia y apoya el trabajo de las fuerzas del orden, o bien, en el cual existe una policía local que opera en estrecha colaboración con la tradicional. En segundo lugar, intenta reforzar el tejido social existente, en la esperanza de que éste contribuya, en el futuro, a desarrollar y potenciar el capital social. Finalmente, la participación tiende a consolidar el proceso de descentralización, que confiere a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en la elaboración y aplicación de políticas y estrategias urbanas de seguridad.

En el momento en que la comunidad comienza a tomar parte activa en la producción de la seguridad, la cultura de la prevención y las instancias formales se convierten en elementos fundamentales. La prevención en el ámbito de la coproducción de la seguridad ha sido definida como “la serie de políticas, procedimientos y técnicas externa al sistema judicial penal volcada a la reducción de distintas clases de perjuicios causados por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990). Tales estrategias se han mostrado eficaces y eficientes para disminuir los delitos. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha progresado a la par con el desarrollo de aquellas interpretaciones de la violencia y de la inseguridad que ponen el acento sobre los factores de riesgo. De este modo, las medidas dedicadas a prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo, el consumo de alcohol o la tenencia de armas) son consideradas un punto cardinal en la reducción no sólo del crimen, sino también de la sensación de inseguridad urbana.

## 5. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA INSEGURIDAD EN LA MODERNIDAD

El aumento de la inseguridad social y de su particular subproducto, la *faer of crime*<sup>33</sup> (miedo a la criminalidad), manifiesta efectivamente no sólo las dificultades que los *policy makers* están afrontando en la puesta a punto de una nueva política criminal, sino que pone en relieve temas sociológicos de más ancho calado que suelen ser omitidos. Una primera observación hace referencia a las propias características de la sociedad moderna. La tesis según la cual el advenimiento de la modernidad habría conllevado el nacimiento de un orden social más feliz y seguro es hoy rebatida por la evidencia pragmática de un mundo denso de peligros. Una segunda observación contempla la escasez social de “*seguridad ontológica*”, de la cual provienen todas las otras particulares tipologías de preocupaciones, temores y miedos. Los procesos de transformación ligados a la modernidad generan en todos nosotros un estado de continua y profunda inseguridad ontológica. La sensación de miedo nutre en el inconsciente la percepción de las incertidumbres que afrontan a la humanidad en su conjunto.

La seguridad ontológica está en la base de la actitud de la mayoría de las personas que confían en la continuidad de la propia identidad y en la constancia del ambiente social y material en el que se mueven. Está, por consiguiente, íntimamente ligada a la *routine*, y depende de la difusión de las costumbres y de la familiaridad de las relaciones. La condición de previsible de las pequeñas *routine* cotidianas forja generalmente una sensación de seguridad psicológica, pero cuando éstas son trastocadas por cualquier razón, éste es remplazado por estados de ansiedad capaces de remover y alterar incluso los aspectos más sólidamente enraizados en la personalidad (Giddens, 1990).

Una de las fuentes de inseguridad es la violación de las reglas comunicativas que provoca una suspensión de la confianza otorgada al prójimo, introduciendo ansiedades existenciales que toman la forma de la sospecha y de la hostilidad. Con estas referencias a los problemas generales subyacentes al tema de la seguridad, no pretendo dar respuestas preliminares a las interpretaciones de tales sentimientos, sino alertar ante un análisis y explicaciones demasiado simplificados. Estos tienen que ver, más que con la presencia y la difusión de la criminalidad, con una necesidad general de seguridad ontológica y de confianza en los *otros*. Una combinación de confianza social y de apertura cultural en las confrontaciones con el otro podría ser un incentivo decisivo para la reducción de los sentimientos de inseguridad. La reseña que aquí se presenta toma en consideración las distintas contribuciones, esencialmente en el ámbito europeo, a un vasto terreno de investigación que, no obstante su especificidad, reconoce en su interior enfoques diversificados y, a veces, contrapuestos. El gran

---

<sup>33</sup> Definición de Evans D., Fletcher M., 2002, en “*Fear of crime: testing alternative hypothesis*”, de la revista *Applied Geography* n. 20, Elsevier.

desarrollo teórico registrado sobre el tema en los últimos años, nos obliga a limitar nuestro análisis, concentrándonos en particular sobre los escritos que datan del 1990 hasta hoy, sin olvidar que la cuestión de la inseguridad se convierte en central en todos los países occidentales desde el inicio de la posguerra, asegurándose súbitamente una posición preeminente en el interior del debate político como, por otro lado, habíamos remarcado en el párrafo precedente. Hablamos, en general, de seguridad porque creemos que es el contexto en el que hay que considerar la más específica relación entre criminalidad y miedo: por el mismo motivo, no obstante el tratarse de una expresión bastante más habitual, no nos limitamos aquí a hablar de *fear of crime*, desde el momento en que entre el fenómeno del miedo y el fenómeno criminal no todos los autores reconocen una relación tan directa, aún en el caso de que entre los fenómenos una relación, inevitablemente, exista.

Es realmente cierto que, tal como vimos, en la literatura criminológica clásica el crimen es conceptualizado como variable dependiente: es el crimen lo que debe ser explicado, aquello de lo que se buscan las razones. La superación de esta impostación abre, por consiguiente, de por sí, un amplio campo para la recerca: las consecuencias del crimen, en primer lugar las reacciones de las víctimas y, después, los cambios en los estilos de vida de las personas en general, convirtiéndose en objeto de interés y de estudio. El crimen como variable independiente parece poder influenciar fuertemente actitudes e, incluso, convicciones personales.

Las investigaciones llevadas a cabo durante los años '70 y '80 sobre la relación entre crimen y miedo parten todas de la idea de que el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos está estrechamente ligado a dicha variable, a la realidad de la delincuencia, en una especie de relación causa-efecto<sup>34</sup>. Pero, como veremos, en los últimos años numerosos estudios empíricos subrayan un goteo imprevisto entre los dos términos, avanzando numerosas hipótesis, en su mayor parte por verificar, algunas de las cuales consideran que el crimen puede haber sido usado durante decenios como registro explicativo de una inseguridad que puede nacer en otra parte. Dicho de otro modo: aquel que tiene miedo tiene ciertamente, miedo *también* de la criminalidad, aquel que se siente inseguro vive, ciertamente el crimen como un ulterior drama, pero lo suyo no puede ser llamado simplemente *fear of crime*. A ello hay que añadir la contradicción que parece atravesar los estudios más específicos sobre la victimización: el vínculo entre sentimiento de inseguridad y violencia objetiva se revela generalmente muy débil, hasta el punto de cuestionarse: *¿no podría ser, en el fondo, que el miedo al crimen no tenga nada que ver con la criminalidad?* (Lagrange, 2003). La legitimidad de la pregunta no exime de la obligación de darle una respuesta fundamentada científicamente, ni de la necesidad

---

<sup>34</sup> Para una introducción a las aproximaciones tradicionales al sentimiento de inseguridad y, para su superación en particular Boucard D., Haudebourg J.F., Leon H., 1993, "*Les clichés d'une insécurité ordinaire*" en *Etudes et Recherches*, citada en Naldi L., "*Il senso di insicurezza*", en Barbagli M. (a cura di), Bologna 2003, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino.

de “no excluir apriorísticamente que exista también una relación entre la difusión del pánico social y la difusión de la criminalidad” (Pavarini, 2006).

La literatura que consideramos es, pues, esencialmente aquella producida en el ámbito europeo, en particular en Inglaterra, Francia, España e Italia, sobre el tema específico de la relación entre criminalidad y miedo. Inicialmente se definirán ambos términos, tratando de comprender de qué miedo se habla y que tipología de criminalidad le corresponde. A continuación, se analizarán las variables que están en juego en las relaciones: factores individuales relativos a los sujetos, factores socio-relacionales relativos a las relaciones sociales que éstos puedan mantener entre ellos, factores situacionales referentes a su contexto vital. Finalmente, el factor criminalidad será retomado en la forma específica en que queda definida la relación con todas las variables citadas, llevándonos al análisis de las posibles políticas de gestión del fenómeno de la inseguridad.

Los problemas actuales de inseguridad social y de criminalidad se están manifestando con modalidades similares a las de la última década del siglo XIX, particularmente en relación a la evolución variable de las tasas de criminalidad. Este estudio, en una prospectiva diacrónica de la relación entre el presunto crecimiento del crimen y la difusión de la inseguridad, muestra un singular proceso de descomposición y recomposición social característico de los periodos fin de siglo (Roché, 1998).

La analogía entre los dos periodos fin de siglo, invocada por Roché, se hace creíble en relación no tanto con el aumento general de la criminalidad, sino en cuanto vinculada al interés creciente de los estudiosos y de la opinión pública por los delitos menores contra la propiedad y las personas, es decir, por la “criminalidad predatoria”. Conviene además precisar que, a fines del siglo pasado, por lo menos en Italia, las tasas de criminalidad que habían llamado la atención de numerosos sociólogos, antropólogos, criminólogos, no fueron tan espantosas. La investigación llevada a cabo por Melossi (1997) sobre las estadísticas criminales entre el 1863 y el 1994 muestra como en nuestro país, en los últimos decenios del siglo diecinueve, las tasas de delitos, de robos y de homicidios tuvieron variaciones crecientes perniciosas y poco significativas. Más impresionante era, en cambio, el crecimiento de las tasas relativas a los ingresos en la cárcel, a los detenidos presentes en los establecimientos penales y a las condenas a pena retentiva, que en aquel tiempo presentaban dinámicas consideradas por los expertos preocupantes e inquietantes (Melossi, 1997).

Entonces como ahora, la preocupación por “la preservación social del delito” y por la “seguridad social”, como ya se decía en la época, se transformaba repentinamente, primero en un tema de desencuentro político parlamentario y, después en alarma social vehiculada por los periódicos y por la opinión pública. La necesidad de seguridad de una sociedad era uno de estos sentimientos, incluso si el reconocimiento del daño causado al sentido colectivo de la seguridad no era suficiente para explicar la función social del derecho penal.

Con las alusiones precedentes a la tradición criminológica positivista y a la durkheimiana se quiere subrayar la no completa novedad de los temas de la inseguridad social. Ya a fines de siglo, ésta última no podía ser explicada por el aumento de las tasas de criminalidad puesto que era difícil identificar de manera precisa las causas de tal variación estadística de los fenómenos criminales. La reflexión durkheimiana muestra, además, la influencia de las creencias, de los valores, de la consciencia colectiva, en una palabra de la esfera pública, en la difusión de la inseguridad social y del miedo a la criminalidad. La complejidad de un fenómeno como el de la inseguridad o del *fear of crime* nos sugiere más bien afrontar la copiosa literatura sobre el asunto con una cierta cautela y con instrumentos analíticos de corte crítico.

## 5.1 ¿DE QUÉ MIEDO HABLAMOS?

La dificultad de valorar y medir fenómenos tales como la preocupación y el miedo resulta evidente. Preocupaciones y miedos, que a menudo pueden ser además inconscientes, no siempre resultan fáciles de exteriorizar, incluso cuando el sujeto haya adquirido conciencia de ellos. Respecto a su medición, además, cualquier técnica adoptada puede resultar arbitraria, no existiendo criterio científico alguno capaz de graduar con exactitud la intensidad de tales sentimientos. Pero incluso antes de afrontar estas cuestiones, tal vez hay que considerar el *back-ground* de conjunto en el cual toda investigación se inscribe, es decir, la esencia de sus interrogaciones en el momento en que ésta investiga sobre la relación entre criminalidad y miedo. A este propósito, en efecto, es posible hablar también de “*dos paradigmas que se contraponen*” (Vianello, Padovan, 1999).

Por una parte, tendríamos una reflexión que parte de un vínculo asumido entre el crimen y el miedo por él suscitado, donde es siempre el crimen el que desempeña el rol de tema central, en torno al cual se dibujan una serie de fenómenos tales como el miedo al crimen (*fear of crime*), precisamente, la preocupación por el crimen como fenómeno social (*concern for crime*), las respuestas al crimen (*public reactions to crime*), fenómenos que, todos ellos por separado, son considerados como indicadores para conocer la esencia del propio crimen. Desde esta perspectiva también la víctima, cuyo rol se presenta a primera vista revalorado, no es más que un informador privilegiado respecto al fenómeno del crimen. De este tipo parecen ser principalmente las investigaciones llevadas a cabo en Inglaterra, según el modelo de aquellas realizadas hace años en los Estados Unidos.

Por otra parte, tendríamos otra reflexión que parte de la afirmación de una ya no definida al detalle, inseguridad vivida y, según las investigaciones en cuestión, en aumento, pero con el convencimiento de que dicha inseguridad no debe necesariamente asociarse a la evolución de la criminalidad. Ésta se presenta en este

contexto más bien como una realidad difusa, un “proceso mediante el cual se ordena el mundo” (Chiesi, 2005).

Desde ésta perspectiva, adoptada con vigor en Francia, regresan detalladas reconstrucciones históricas de la aparición del sentimiento de inseguridad en el seno de la sociedad, con particulares referencias a las relaciones sociedad-estado y a la disminución de la capacidad de éste último para desempeñar sus propias funciones.

En este contexto, por otro lado, aunque asumiendo el fenómeno criminal una notable importancia en relación a la aparición de la inseguridad y a los incumplimientos del estado del Estado, el sentimiento de inseguridad, tema central de la investigación, se nutre claramente, también de otros factores, ajenos a la evolución de la criminalidad. A esta contraposición de fondo, que incide en la orientación de las investigaciones, se añaden otras diferencias relevantes al conceptualizar el más específico miedo a la criminalidad (*fear of crime*), con el riesgo de que, a menudo, con el mismo nombre se designen sentimientos muy distintos. Con más detalle, en las investigaciones consideradas podemos distinguir entre una preocupación general respecto a la criminalidad (*a general concern about crime*), una preocupación más personal de ser víctima de un delito (*feelings of fear*), y un juicio sobre los riesgos efectivos de ser víctima (*judgement of risk*). En el primer caso, lo que se pide es indicar la propia preocupación por la criminalidad en relación a las preocupaciones por los demás problemas sociales, sin particular atención a temor individual de ser víctima de actos criminales. En el segundo caso se suele investigar sobre los comportamientos en cuanto a seguridad de los sujetos entrevistados, sobre sus costumbres al respecto, por ejemplo, al salir o no a la calle solo o por la noche. En el tercer caso, lo que se requiere es dar una valoración objetiva del riesgo efectivo de ser víctima aunque, evidentemente, esto difícilmente puede prescindir del nivel precedente. Estos distintos tipos de “preocupaciones” han sido también designados con las categorías de “preocupaciones por la seguridad pública” y “aprensiones personales”<sup>35</sup>.

Volviendo a los problemas, señalados anteriormente, relativos a la valoración y a la medición del miedo, hay que subrayar que la mayoría de estudios empíricos considerados están elaborados sobre la base de entrevistas, más o menos detalladas, cuyos resultados se acompañan después y se confrontan con datos cuantitativos sobre la evolución de la criminalidad, provenientes de fuentes oficiales. Se trata, generalmente, de preguntas cerradas sobre aspectos que van desde la autodeclarada frecuencia de victimización (Padovan, 1999), al miedo de resultar

---

<sup>35</sup> Entre los indicios de preocupación y de seguridad son utilizadas las siguientes preguntas: 1) un anuncio publicitario afirma: “Las agresiones no respetan a nadie, mañana puede ser su turno”: ¿Qué piensa al respecto?; 2) ¿piensa que las posibilidades de acción de la policía son demasiado extensas?; 3) Opinión sobre la pena de muerte. Para los indicios de inseguridad doméstica se utilizan: 1) Temores a salir solo de noche (distinción por barrios); 2) Uso del cerrojo o de la mirilla; 3) cierre de la puerta antes de las 8:30; 4) cierre de la puerta después de las 8:30. Cfr., Vianello F., Padovan D., 1999 “Criminalità e paura: la costruzione sociale dell’insicurezza”, en *Dei Delitti e delle Pene*, n.1-2.

victima de una lista predefinida de delitos (*concrete fear*) (Recasens, 2007), a la inseguridad percibida al adoptar determinados comportamientos (Selmini, 2004) que es comparada después con la tasa efectiva de victimización (Lagrange, 2003), hasta la demanda de opinión sobre el estado de la seguridad<sup>36</sup> y sobre la preocupación, más en general, por una serie de problemas sociales entre los cuales se incluyen ciertos actos criminales significativos (Pavarini, 2006).

Otras contribuciones consideran como indicador de la percepción de la seguridad/inseguridad el grado de confianza otorgada a las Instituciones dedicadas al control<sup>37</sup>. También nos encontramos con una serie de estudios que, aunque tratando más específicamente de victimología, concentrándose en los efectos de la victimización acaecida ponen, en algún aspecto, en relieve la importancia de tales experiencias sobre los sentimientos –entre ellos, el miedo- de los sujetos implicados (Boy-Gendrot, 2003).

En conjunto, el miedo investigado parece comprender dos niveles bien distintos entre sí y cuya confrontación, en las investigaciones que muestran el conocimiento de dicha distinción fundamental, abre un amplio ámbito de reflexión respecto a la coherencia entre afirmaciones de principio y comportamientos concretos de los sujetos entrevistados<sup>38</sup>. Por una parte, podemos considerar un *miedo abstracto*, a menudo ligado al fenómeno criminal en el momento de su evocación por parte del entrevistador, relativo a un sentimiento difuso de inseguridad derivado, en su mayor parte, de una dificultad personal para comprender y gestionar el contexto social.

Por otra, nos encontramos frente a un *miedo concreto*, que parece afectar los comportamientos y las costumbres personales desembocando en actitudes relativas a la seguridad y en limitaciones auto impuestas al propio estilo de vida. En este sentido se subraya que, en los casos extremos, el sentimiento de inseguridad puede llevar, además de a comportamientos de autodefensa, a graves comportamientos de grupo, desde los cambios de residencia al racismo y la xenofobia, hasta provocar una partición del espacio social (Lagrange, 2003).

## 5.2 ¿DE QUÉ CRIMINALIDAD HABLAMOS?

Con un cierto realismo las personas afirman temer en mayor medida los hurtos y las agresiones o bien aquellos delitos cuya frecuencia es, efectivamente mayor: en particular el hurto, y el hurto con daños, que resultan estar en los primeros lugares en

---

<sup>36</sup> Duprez D. (1991); Duprez D., Hedli M. (1992); Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure – IHESI (1993); Hale C., Pack P., Salked J. (1994); Walker M. A. (1994).

<sup>37</sup> En particular, Percheron A., Perrineau P., (1990); Bennett T. (1991); Roché S. (1992); Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure – IHESI (1993).

<sup>38</sup> Elaborado explícitamente sobre este doble nivel es el cuestionario adoptado en el estudio PRIN 2005, “*Struttura sociale, selettività del sistema penale e realtà carceraria: un osservatorio sulla popolazione detenuta in Italia*”, de la Universidad de Padova.

las encuestas nacionales sobre victimización<sup>39</sup>. La asociación de este tipo de delitos con el miedo asume mayor significado si se piensa que se trata de infracciones que son cometidas principalmente en lugares privados y cuyos autores permanecen, en gran parte de los casos, anónimos.

Los principales estudios e investigaciones analizados<sup>40</sup> ponen mayormente en concordancia los dos aspectos del problema afrontado: miedo a la criminalidad menor, aquella forma de criminalidad de la cual, por una parte, policía e instituciones no parecen preocuparse y, por otra, criminólogos y penalistas no alcanzan a entender la gravedad; ineficiencia estatal y sentimiento de abandono, quizás impotencia, anomia, más que en las relaciones sociales, en su gestión. Frente a esta realidad es evidente que, en la reivindicación de la seguridad y en la consiguiente demanda de seguridad y orden al Estado, así como en la decisión de obrar en tal dirección privadamente, hay algo más que el miedo a la criminalidad. En este sentido, la noción de inseguridad se relaciona con los fenómenos sintomáticos de una puesta en perspectiva de las relaciones con el Otro, el extranjero, “*aquel que, a través de sus actos o su presencia, tiende a crear una cierta desestabilización relacional*”<sup>41</sup>. No serían, por consiguiente, los grandes delitos aislados o las formas de criminalidad extraordinarias y condenadas de modo generalizado, los que crearían el miedo, sino más bien toda aquella serie de “*incivildades*”<sup>42</sup> difusas que denuncian la dificultad de las relaciones con los demás, la crisis de la posibilidad de la vida en colectividad provocada por los sujetos que, en tanto que portadores de otros hábitos y otras costumbres, parecen no aceptar las reglas fijadas en la base de una convivencia civil.

Si bien este aspecto aparece subrayado con más fuerza por los estudios franceses, en un análisis también teórico del problema, dicha realidad es confirmada, a nivel europeo, por la mayor parte de los estudios sobre el tema que, sin embargo, tienden a concentrarse más que sobre la naturaleza de la criminalidad temida, sobre los determinantes subjetivos y estructurales, empíricamente relevados, que influyen en el nacimiento del sentimiento de inseguridad (Pavarini, 2006).

### 5.3 EL MIEDO AL CRIMEN Y EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las observaciones hasta aquí realizadas muestran la dificultad del estudio y de la interpretación de los fenómenos ligados a la inseguridad social. La categoría de *fear*

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Las investigaciones a las que se hace referencia son las del CENSIS de los años 2006 y 2007, “*Seguridad y ciudadanía*”, en *XL-XLI Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Edizioni Censis.

<sup>41</sup> Boucard D., Haudebourg J. F., Leon H., “*Les clichés d’une insécurité ordinaire*” en *Etudes et Recherches*, citado en Barbagli M. (a cura di), *Bologna 2003 Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino.

<sup>42</sup> Así definidas en particular por Roché (1992), Pich (2001), Pavarini (2005), Perera (2006), Recasens (2007).

*of cream* debe ser tratada con una cierta cautela, puesto que hay muchas ambigüedades en el lenguaje que describe la experiencia del riesgo y del sentimiento de miedo. No siendo la *fear of crime* una respuesta racional a determinados fenómenos como el de la criminalidad, es extraño notar como algunos autores se empeñan en ver en esta última la causa del miedo. Lagrange (2003) sostiene que la rápida progresión de la delincuencia pone a prueba la sociedad y, sobretudo, la capacidad del Estado de “*pacificar las costumbres*”.

Las consecuencias públicas de la difusión de la inseguridad debida al crimen serian, entonces, preocupantes para la misma integración y estabilidad social. El miedo altera los tejidos relacionales, provoca una disminución de la frecuencia en los lugares públicos y produce una involución de la sociedad que, en un efecto de *feedback*, al mismo tiempo nutre las preocupaciones por la seguridad.

En la definición de Evans y Fletcher (2002) del *fear of crime* resulta a menudo decisiva la intervención del Estado en el campo de la seguridad. Cuando los actores institucionales intervienen, a menudo no tienen en cuenta las transformaciones efectuadas en el campo de las formas de la socialización y de la solidaridad. Normalmente, actúan sobre tres esferas de socialización, la familia, el vecindario y las “clases medias”, mostrando, en la práctica, no tener conciencia de los cambios producidos en tales contextos. En la familia los vínculos de parentesco se han espaciado y debilitado; ya no se tiene una parentela sino un tejido de afinidades de parentesco, basada en la selección de los individuos. El vecindario se vuelto cada vez más residual, una esfera de contactos simples, de intercambio de servicios mínimos, cuya utilidad es mayor con la edad, pero en la cual ya no se invierte por el lado afectivo (este es un punto clave de la sociabilidad urbana en mutación). En lo referente a las clases medias, su función social es, a menudo, exagerada, esencialmente en cuanto a su presunta capacidad de estructurar la vida social y asociativa en los barrios.

Una lectura adecuada de la realidad social de aquellos barrios (sobretudo los de construcción pública) donde es más sentido el problema de la seguridad social, sería útil para orientar de manera más acorde la acción institucional. La intervención pública debería tomar en consideración el declive de aquella tipología de vecindario caracterizada por relaciones densas, ahora substituidas por relaciones ligeras enlazadas con otras redes de relaciones personales fuera del barrio y proyectadas hacia la ciudad (Vianello, Padovan, 1999).

Roché (1998) entra después en materia de las propuestas para afrontar el crecimiento de la sensación de inseguridad. Desde el momento de su intervención, las instituciones deberán tener en cuenta las solidaridades y las redes, el tejido micro-social constituido. Si se pierde esta referencia, hay riesgo de:

- a) olvidar la fuerza del sentimiento que, en el caso de la sensación de inseguridad es importante y dependiente del tejido social a disposición;

cuando el tejido social y solidario está descuidado, no hay disminución del sentimiento de inseguridad;

b) subestimar la función de previsión del comportamiento individual y colectivo que el estudio de la naturaleza de las redes permite;

c) olvidar el análisis de las redes de los individuos delincuentes, cuya transformación es rápida y, a menudo, difícil de seguir.

Como puede verse, la inseguridad está ligada a múltiples fenómenos, a menudo de naturaleza estructural y que tienen poco que ver con la criminalidad, que influyen la percepción individual del fenómeno. Frente a los escasos recursos que una institución local tiene a su disposición para afrontar los problemas de desorganización social de grupos y colectividades variados, se hace natural confiarse a políticas de seguridad que pongan entre paréntesis las ansiedades vitales. Tales políticas cuestan menos y son muy eficaces en el aspecto simbólico para suministrar protección y seguridad.

#### 5.4 MIEDO AL CRIMEN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

Regresando una vez más al concepto de *fear of crime*, es decir, el “miedo a la criminalidad”, hace ya muchos años que, por lo menos en los Usa, existen varias investigaciones. En Europa, al contrario, es desde fechas más recientes<sup>43</sup> que, junto a los estudios sobre la victimización, constituyen las bases del debate y de las políticas centradas en la seguridad ciudadana.

“Miedo” es un término que habitualmente no describe lo que de hecho estos estudios ponen de relieve. La mayor parte, en efecto, se basan en cuestionarios cuyas preguntas tienden más bien a indagar sobre la percepción y valoración del riesgo de ser víctimas de delitos o incivildades, personalmente o por lo concerniente a familiares y amigos, o en general (con la excepción de ciertos autores de la escuela anglosajona que hacen referencia a un estudio desarrollado mediante observación la participativa en una comunidad en la que conviven distintas etnias). Percepción y valoración son dimensiones cognitivas que no contemplan la *emoción* del miedo (Bauman, 2005) y la puesta en escena de situaciones coherentes con ella (Walklate, 1998). Naturalmente, los cuestionarios se preocupan en incluir preguntas sobre los comportamientos del tipo: ¿se siente seguro al salir de noche por las calles de su barrio? Pero no son sólo preguntas, estas, que realmente pidan al entrevistado una valoración (cognitiva) del propio estado de ánimo. Son, nuevamente, preguntas que seleccionan las situaciones de riesgo: la noche, la oscuridad; cuando, para ciertas

---

<sup>43</sup> Para una reseña más amplia se remite a Pich T., Bologna 1998, “*Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee*”, en *Quaderni delle città sicure n.4*, Edizioni Regione Emilia Romagna.

personas, podría ser mucho más peligrosa la propia casa, donde tal vez se convive con un marido violento.

La relevación de la percepción personal del riesgo de ser víctima de delitos, incivildades y otros, por lo tanto, no es dada tener en cuenta el eventual estado de ansiedad y de los consiguientes comportamientos del entrevistado/a, no puede, por si sola, ser utilizada para valorar el grado de seguridad o inseguridad de una determinada población o zona: dado que, de hecho, es una *valoración* y, como tal, implica selecciones, valores, modelos culturales y estilos de vida. ¿Respecto a qué Standard una determinada tasa de riesgo percibido de ser víctima es considerada alta o baja? ¿En relación a qué objetivos personales y sociales? ¿Respecto a qué estilos de vida llevados o preferidos?

Algunas investigaciones (típicamente, aquellas no llevadas a cabo a través de cuestionarios o encuestas telefónicas) muestran, por ejemplo, algunas cuestiones: que no hay relación directa entre experiencia de ser víctima y “miedo”; que la familiaridad con personas, situaciones, zonas de la ciudad hace sentir a estas personas, situaciones y zonas como seguras, aunque tengan reputación de “peligrosas”; que el hábito de “correr riesgos” disminuye la percepción de inseguridad personal; que, en pocas palabras, cuantos más recursos se tiene que sostengan y promuevan la autonomía personal, la sensación de tener el control de sí mismo y de la situación, tanto más se vive la ciudad con comodidad (Pitch, 1998). Lo que demuestra que son muchos los factores que entran en juego en la valoración de una determinada situación o zona como segura o insegura, respecto a la simple presentación de la tasa de riesgo de ser víctima y de la percepción individual de esta tasa.

La percepción (subjetiva) de *inseguridad* relativa a las vivencias en la ciudad puede, por lo tanto, tener poco que ver así con el “miedo a la criminalidad” como con las tasas de victimización, de delitos o incivildades. Puede suceder, en cambio, que el “miedo a la criminalidad” funcione, así para los ciudadanos como para quien los gobierna, como colector de ansiedades y problemas más complejos, a través del cual queden éstos simplificados.

Pero la elaboración de estudios e investigaciones en torno a la noción de miedo no permite ir más allá de esta simplificación, más bien la produce y la reitera. Incluso aquellos estudios que introducen otros temas junto al de la criminalidad (el tráfico, la desocupación, la inmigración, por ejemplo), para valorar la escala de las preocupaciones de los ciudadanos en orden a los problemas de la propia ciudad o del barrio, no sólo obran con una preselección de los problemas, sino que lo que consiguen, como máximo, es sólo ofrecer una lista ordenada y no ínter conexas de aquello que los ciudadanos consideran preocupante: lo que es visto como preocupante, en cualquier caso, no es necesariamente correlativo a la inseguridad subjetiva.

## 6. LAS FORMAS DE LA INSEGURIDAD URBANA: LAS INCIVILITIES, LA MICRO-CRIMINALIDAD Y LOS DELITOS ESPACIALES

¿Cuales son, entonces, los elementos que favorecen, para que el que vive en la ciudad, la definición de una situación que alimenta un sentimiento de inseguridad?

Ante todo, no todas las formas que asume el miedo urbano pueden ser achacadas a fenómenos de naturaleza criminal según el siguiente esquema *crimen-miedo-demanda de seguridad*. Muchos estudios han demostrado que, no obstante el haber casos de disminución de criminalidad en su conjunto, la sensación de malestar de los ciudadanos y la demanda de seguridad permanecen invariables o tienden a crecer<sup>44</sup>. Las “hipótesis de la incivilidad”<sup>45</sup>, nos ayudan a comprender este fenómeno incluso en presencia de una disminución de los delitos. Es una obviedad que, como todo modelo es siempre una esquematización incompleta, y sirve para dar solo en parte respuestas adecuadas para analizar si dichos factores pueden estar relacionados con la demanda de seguridad.

### 6.1 LA CRISIS DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA “CUESTIÓN DE LA INSEGURIDAD”

Asistimos a distintos procesos de privatización de la ciudad: grandes centros comerciales que tienden a acumular diferentes funciones urbanas, barrios residenciales cerrados al uso público, servicios de carácter público privatizados hasta la privatización más imponente representada por las fuerzas de seguridad pública. Esta tendencia a la privatización nos lleva a sustituir en ciertos campos la relación objetiva entre el Estado y los ciudadanos (relación por la seguridad en un contexto

<sup>44</sup> Verificar las encuestas sobre victimización e inseguridad del ISTAT de los últimos años.

<sup>45</sup> Una definición de “incivilidad” viene dada por Chiesi: “...En toda cultura, en toda comunidad, se comparten standard de prestación: una serie de criterios, costumbres y normas que es necesario respetar para no incurrir en alguna sanción (formal o informal). En particular, para todo grupo social establecido en un territorio, se dan standard de *convivencia en el espacio público* y standard de *cuidado y mantenimiento del territorio*. Un acto de incivilidad es un acto que pertenece a una de las siguientes clases: a) violación de los standard de convivencia en el espacio público (incivildades *sociales*); b) violación de los standard de cuidado y mantenimiento del territorio (incivildades *ambientales*). Los actos de incivildad son, por lo tanto, transgresiones de normas compartidas respecto a los espacios públicos; los signos de incivildad son las huellas por ellos dejadas. “los comportamientos que violan dichos Standard (llamados *incivilities* en el mundo anglosajón, *incivilités* en el francófono), aunque representen sólo violaciones menores de la ley o simples casos de mala educación y de falta de respeto por los demás, son interpretados por los ciudadanos, y sobretodo por aquellos sujetos más débiles como los ancianos, como un signo de la rotura del orden de la convivencia y como señales de la ausencia de control de las instituciones”. Chiesi L., “La hipótesis de la incivildad. La no obvia relación entre mantenimiento y seguridad urbana”; en Amendola G. (a cura di), Napoli 2003, *Il governo della città sicura*, Liguori Editore.

burocrático) por el enfrentamiento subjetivo entre grupos sociales (relación opaca, imprevisible, angustiante).

En las grandes ciudades se impone, en los *shopping centers*, el cartel que anuncia “*se reserva el derecho de admisión*” y, en los barrios residenciales, las calles han perdido el propio carácter público debido a la presencia de policía privada. La privatización del espacio público puede significar una negación del derecho a la ciudadanía y convertirse en un factor de rotura del tejido social. El hecho es que el espacio público representa un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana (Borja, 2003). Los proyectos y la gestión de estos espacios y de las estructuras colectivas representan una oportunidad para crear ciudadanía y una prueba del propio desarrollo. La distribución, la concepción articuladora o fragmentaria del tejido urbano, la accesibilidad o la potencial centralidad, el valor simbólico, la polivalencia, la intensidad y el rol social, la capacidad de crear ocupación, la capacidad de fomentar nuevo “público”, la autoestima y el reconocimiento social, la contribución a dar un “sentido” a la vida urbana, continúan siendo oportunidades que no deberían ser nunca descuidadas para promover los derechos y las responsabilidades políticas, sociales y cívicas propiamente constitutivas del derecho a la ciudadanía.

La negación a la ciudad representa precisamente el aislamiento, la exclusión de la vida colectiva, la segregación (Donzelot, 2006), aquellos que más necesitan del espacio público, de su calidad, de su accesibilidad y de su seguridad son generalmente aquellos que tienen más dificultades en la accesibilidad o en el usufructo: niños, mujeres, pobres, inmigrados. En los espacios públicos se manifiesta la diversidad, se produce el intercambio, se aprende la tolerancia (Amendola, 2000); por otra parte, el concepto de ciudadanía se define, en gran parte, precisamente por la calidad y la accesibilidad a los espacios públicos. La polivalencia, la centralidad y la calidad generan, seguramente, los usos distintos que entran en conflicto (de tiempo y de espacio, de respeto o de no respeto del mobiliario urbano, de estilos culturales distintos, etc.) que pueden, de cualquier modo, ser una escuela de civilidad. La crisis del espacio público parece ser una “*crónica de una crisis anunciada*” (Virilio, 1992), frente a un desinterés e incapacidad por parte de algunas grandes ciudades para resolver los propios problemas socioeconómicos y frente a la continua sobre exposición mediática acerca de la peligrosidad de aquellos que viven u ocupan dichos espacios, la solución más inmediata ha sido la de practicar una cierta “*higiene social*” para curar la ciudad (Virilio, 1992). La solución consiste en “*limpiar*” la ciudad de los otros, sustituyendo los espacios públicos por áreas privatizadas consideradas como zonas protegidas para algunos y excluyentes para otros. En definitiva, se proponen lugares hipercontrolados donde todo parece real en apariencia pero, en realidad no lo es.

Este modo de hacer implica el gran riesgo de que se forme una sociedad incapaz de relacionarse con los “otros”, incapaz de reaccionar ante los imprevistos de la vida, incapaz de decidir por sí misma, nos puede llevar a perder gran parte de

aquellas riquezas urbanas que se basan precisamente en la diversidad. El riesgo, la aventura, son tan necesarios como la protección y la seguridad. Existe una búsqueda de seguridad que conduce a cerrar los espacios públicos, como si fuesen ellos la causa de la inseguridad y de los miedos urbanos.

Esta continua búsqueda tiene sus reflejos formales, el intento de recuperar un paraíso perdido, que son un *collage* fragmentado y aleatorio de imágenes de una arquitectura del pasado. El mito de las relaciones personales e íntimas con los vecinos es sólo posible si se “restablece” un instrumento urbano controlado, seguro y, sobretodo, ficticio.

En esta nueva ciudad, las estructuras de comunicación no crean centralidades ni nodos sólidos, sino que segmentan y fracturan en gran parte el territorio y atomizan las relaciones sociales. Los nuevos parques temáticos lúdico-comerciales excluyentes crean reproducciones de “centros históricos” para clases sociales medio-altas, una forma de manifestación definida por muchos autores como “*agorafobia urbana*”<sup>46</sup>.

La agorafobia urbana es el resultado de la imposición de un modelo económico y social que se traduce en una forma aséptica de hacer la ciudad perceptible allá donde sea remunerativa, ignorando u olvidando el resto. Aquellos que viven la ciudad como una oportunidad de sobrevivir no tienen muchas opciones, los pobres muchas veces son las víctimas designadas por la violencia urbana y no pueden prescindir del espacio público, incluso si se refugian en el propio ghetto, tienen necesidad de salir para sobrevivir, deben vivir también el espacio público, y la calidad de éste contribuye a la injusticia urbana (Courbet, 2005).

El círculo vicioso constituido por el abandono, por la multiplicación de los miedos y de las inseguridades en el uso de estos espacios se interrumpe no sólo a través de políticas de seguridad (preventivas, disuasivas, represivas) sino también con una política de espacios públicos ambiciosa que pueda contar con la seguridad como elemento determinante.

Las políticas públicas, en particular modo las urbanísticas, tienen un valor singular cuando deben crear un ambiente seguro. Estas políticas públicas tienen dos dimensiones en relación con la seguridad; la primera hace referencia a políticas que se interesan por las problemáticas sociales, económicas y culturales que puedan incidir directamente sobre la violencia urbana (por ejemplo el trabajo, la educación y la cultura, la pobreza, las minorías étnicas, etc.).

La segunda dimensión hace referencia, concretamente, a las políticas urbanísticas destinadas a crear o regenerar *habitat*, espacios públicos y equipamientos

---

<sup>46</sup> La *agorafobia urbana* es una sensación que crea un fuerte contraste con el estado de ánimo del momento causando instantes de trance y alienación. Se percibe como consecuencia de la visión fugaz e imprevista de imágenes de paisajes urbanos. Una especie de malestar que no necesariamente se representa con la reproducción gráfica de realidades territoriales que presenten características de degradación. Retomado de distintos autores a partir de Calvino (1996), Davis (1999), Castel (2003), Bauman (2007).

colectivos, ambientes sociales y físicos que tengan una función preventiva e integradora respecto a grupos violentos y de alto riesgo.

Precisamente en referencia a éstas últimas, hay que señalar que una política de seguridad urbana supone también una política de revalorización de la propia ciudad. La ciudad entendida como un conjunto de espacios públicos, de servicios, de equipamientos y lugares simbólicos (Sennett, 2006). Hay que enfatizar de modo particular la importancia de los espacios públicos en la política de construcción de la ciudad segura e integradora, el espacio público cualificado es un mecanismo esencial a fin de que la ciudad pueda cumplir su función inicial de socialización de los colectivos débiles y marginados considerados de “riesgo”. Sin embargo, hoy en muchas ciudades predomina la tendencia a utilizar una dialéctica negativa entre espacio público y sensación de inseguridad difusa y exclusión social juvenil. Resulta indispensable invertir esta tendencia negativa y con una buena política urbana se puede realizar, para una ciudad la cohesión social es tan importante como su diseño, son principios que condicionan su funcionalidad. El urbanismo no puede renunciar a contribuir a hacer eficaz el derecho a la seguridad en la ciudad, es decir, el derecho al uso de los espacios públicos protegidos, para todos y sin exclusión.

Comprender estos fenómenos no impedirá reprimir o prevenir los comportamientos violentos que excluyen a los ciudadanos más o menos integrados de la vida y de la cultura urbana, hay que hacer lo necesario para garantizar la máxima concentración de usos colectivos distintos, *“hay que convertir los espacios públicos en lugares de inclusión para los excluidos”* (Sennett, 1999). El aspecto más relevante para garantizar el uso de estos espacios por parte de toda la población es la diversidad, diversidad de funciones y de *users*, también la propia seguridad queda de este modo garantizada, no obstante el multiuso, en efecto, si solamente un grupo se apropia de un espacio público, el resto de la población vive con temor su uso.

La diversidad favorece la multifuncionalidad y se convierte en un elemento de una gran potencialidad evolutiva (Borja, 2003). El espacio cotidiano es aquel de los juegos, de las relaciones casuales o habituales con los “otros”, de los recorridos cotidianos entre las distintas actividades diarias y de los encuentros, este espacio coincide precisamente con el espacio público de la ciudad y por ello garantizar su calidad estética, espacial y formal permite un uso por parte de todos sin exclusión alguna, sin olvidar que ciertos grupos sociales (por ejemplo, los jóvenes por la noche) necesitan espacios propios. La apropiación de estas áreas públicas por parte de colectivos específicos, especialmente si son aquellos de naturaleza étnica, cultural y de género, es parte del derecho a la ciudad.

## 6.2 EL CONFLICTO Y EL DECLINAR DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En efecto, hoy debemos afrontar una decadencia de los espacios públicos en nuestras ciudades. Aunque los espacios públicos han sido desde siempre privilegiados en la historia del urbanismo y de la urbanística, hoy estos sufren una influencia destructiva, un impacto mortal. Al parecer, la principal causa de ello debe atribuirse a la enorme expansión de la población urbana; ésta se concentra en las áreas en que la calidad y los valores urbanos son más elevados, creando así una importante *nueva demanda* de centralidades y de espacios públicos. Frente a ella ha sido difícil (y, en todo caso, no está previsto ni siquiera programado) tener una correspondiente expansión de *oferta* de dichas centralidades y espacios públicos.

Como consecuencia de dicho desequilibrio entre demanda y oferta de espacios públicos, se ha producido una “sobrecarga” de los espacios públicos preexistentes, que los ha deformado a causa de la saturación y el uso impropio. Esta causa principal – la expansión de la población urbana de las ciudades más grandes, desproporcionada respecto a la presencia de espacios públicos adecuados – va acompañada de dos subfactores:

- la persistencia del método urbanístico del “zoning”;
- la ingeniería del tráfico.

El primer subfactor representa un método totalmente oportuno a ciertos niveles dimensionales de la ciudad y dentro de ciertos niveles del *efecto-ciudad*. Pero dónde y cuando ciertas dimensiones y niveles cambian, este método aumenta los desequilibrios entre demanda y oferta de espacios públicos, y tiende a sobrecargar los centros tradicionales.

El segundo subfactor, íntimamente ligado al primero, es el resultado final de la planificación del tráfico. Adoptando una especie de concepción “hidráulica” de la ciudad (Lynch, 1990), con el objetivo de maximizar los accesos y minimizar los tiempos, se han introducido sentidos únicos, franjas verdes, autopistas urbanas de dirección privilegiada y non-stop, “bretelle”, pasos subterráneos y otras creaciones infraestructurales que han reducido nuestras calles de ciudad a viaductos, a pistas de carreras (independientemente de la velocidad conseguida, generalmente bastante baja). Y nuestras plazas se han reducido a aparcamientos. ¿Qué tipo de centralidad, y respectiva “socialización” se puede obtener en estas condiciones?

La inevitable degradación de la centralidad convierte en obsoletos los viejos espacios públicos, en los cuales estar, conversar, aprender o divertirse (Archibugi, 2002). Por otra parte, todo arreglo de las calles o “peatonalización” de áreas singulares, aunque recomendable, sería ilusorio e insuficiente por sí sólo, sino es en concomitancia con la remoción de las causas de esta degradación de la centralidad: la sobrecarga de los viejos centros y el abandono del equilibrio general entre demanda y

oferta de espacios públicos. En lo concerniente a las ciudades pequeñas y medianas, no obstante ciertas condiciones propias bastante agradables por calidad de vida, se ha perdido toda centralidad significativa. Se trata de las ciudades que no alcanzan un moderno, actual nivel de “urbanidad”. En efecto, cuando hablamos de “centralidad”, nos referimos a aquella centralidad urbana más importante hacia la cual el ciudadano medio de hoy y, presumiblemente, de mañana, está orientado y motivado.

Por otra parte, existe un riesgo inherente al enfoque convencional al mejoramiento de los espacios públicos en la ciudad: consiste en creer en la eficacia de un simple *revival* de un viejo estilo de vida contra la modernización de la nueva vida urbana. Esta creencia, esta “opinión del deseo”, puede llevar a una incomprensión e infravaloración de los rigurosos requisitos de una ciudad moderna (Archibugi, 2002).

Finalmente, definir qué es el espacio público se presenta hoy en día como una tarea bastante difícil. La crisis de los momentos de agregación reales, sustituidos por el encuentro virtual de multitudes de personas en la plaza telemática del video y en el universo ciberespacial de la red, se presenta, de hecho, como un fenómeno aparentemente irreversible (Lynch, 2004).

Paralelamente, el propio espacio público real pierde su identidad proponiéndose sustancialmente como una extensión del espacio comercial y como una simple prolongación del espacio doméstico. Sin embargo, a esta crisis objetiva del espacio público se contrapone una verdadera y propia reproposición; sustancialmente marginado si no claramente olvidado por los teóricos de la arquitectura moderna, ha habido importantes desarrollos no sólo en la península sino, y especialmente, en el exterior.

España, en particular, ha vivido una intensa etapa proyectiva que ha visto el tejido urbano de sus ciudades revitalizado por la redefinición de una gran cantidad de plazas, sustraídas al tráfico y al abandono y que han vuelto a ser lugares de encuentro y de descanso. En esta reconstrucción de una red de espacios públicos, por ejemplo Barcelona se ha distinguido entre todas las ciudades ibéricas por la calidad arquitectónica de las intervenciones, las cuales han expresado de modo convincente los contenidos significativos e icónicos de la operación en su conjunto. La idea de espacio público coincide hoy con la de vacío pero, al mismo tiempo, se aleja de ella. Tal vez a causa de un determinado consumo semántico sufrido por la noción de espacio público (Mazza L., 2005), actualmente capaz sólo de identificar una vocación funcional, la idea de vacío consigue comunicar mejor el sentido no sólo utilitario sino, sobretodo, estético y simbólico que todo lugar urbano debe transmitir.

Respecto a la identidad funcional y morfológica del espacio público es posible individuar tres concepciones principales. La primera puede ser llamada la concepción neofuncional, dado que en el fondo de dicha actitud se tiende a ampliar la gama de las prestaciones del espacio previendo más que una plaza, un complejo sistema medioambiental en el cual las actividades comerciales, el tiempo libre, las informaciones, el verde, el agua y cualquier otro elemento que participa en la intervención crean un *hibrido* escenario artificial (Ascher, 2006) que,

paradójicamente, acaba por complicar una actividad primaria simple y, de cualquier manera, inmutable como el estar y el encontrarse. El vacío del cual se ha hablado antes no entra con su carga destructiva en estos ambientes, lugares urbanos inmersos en una condición convencional, totalmente resueltos en su inmediata utilización que quema al instante los signos con los cuales están tejidos.

La segunda concepción del espacio público es, en cambio, de corte esencialmente morfológico. En el fondo de dicha idea el espacio público es, ante todo, un envase (Busquets, 2004), un hueco dibujado con decisión que se presenta como una escultura en negativo, un sólido inmaterial del cual se aprecia la figura invisible remarcada por un calco ideal por los márgenes de lo edificado. Se trata de un vacío significativo en el cual pueden ser inseridas referencias a particulares memorias urbanas, dentro de una representación estratificada de los caracteres “identitarios” de la ciudad.

Se podría definir como *heterotópica* (Foucault, 1998) la tercera concepción del espacio público. En el fondo de dicha idea, su esencia no se resuelve ni en el plano funcional ni en el morfológico. Se constituye como un espacio antipolar respecto a la ciudad, un espacio absoluto que pretende revocar y negar las lógicas urbanas revelando un orden distinto de la ciudad (Borja, 2003). En relación al tiempo presente, que el primer tipo de espacio público quiere restituir sin mediaciones y al tiempo histórico, que el segundo tipo tiene como contenido, el espacio heterotópico se sitúa como un dispositivo que produce y modera desviaciones y diferencias. Es un espacio irreducible, de alguna manera externo a la ciudad, aunque contenido en ella (Amendola, 2005).

Es un espacio de oposición, el lugar del conflicto en el cual tiene su origen aquella tensión sin la cual la ciudad no podría existir. A través de esta alusión, el carácter heterotópico del espacio público alude a su propia consistencia morfológica. Es difícil que una plaza esté inspirada por uno solo de los componentes de estas tres dimensiones, de hecho, cualquier espacio público resulta de un desacuerdo entre las tres concepciones apenas descritas, obviamente con acentuaciones distintas, casi siempre en ventaja de la primera. El conflicto es, entonces, la verdadera alma del espacio público, la dimensión en la cual éste muestra su auténtica necesidad, su principio y también su sentido final (Chiesi, 2005).

### **6.3 ¿QUÉ CREA MALESTAR EN EL ESPACIO PÚBLICO?**

Todos aquellos que se ocupan de la seguridad de la ciudad saben actualmente que este término ya no contempla solamente actos criminales, que cubre un amplio espectro de situaciones que van del riesgo real al miedo, al malestar. Investigaciones y experiencias de campo han señalado que cuando los ciudadanos reclaman más seguridad, no pretenden sólo hablar de criminalidad, sino que se refieren a todos los elementos que hacen el espacio urbano “inseguro”.

Para razonar sobre la relación entre urbanismo y seguridad, este “*concepto alargado*” (Cardia, 2005) es particularmente importante, porque es todo lo que hace el espacio urbano inseguro, más que a la criminalidad, lo que toma en consideración el campo de la prevención urbanística. Es útil intentar hacerse una imagen concreta de aquello que en el espacio público atemoriza a los ciudadanos y les lleva a modificar sus comportamientos cotidianos.

A continuación, presentamos un elenco con algunos de los fenómenos más recurrentes, son reportados de manera genérica, sin un orden estructurado, tal como emergen de la vida cotidiana. Son conocidos, obviamente, por quien trabaja en el campo específico, como por ejemplo las fuerzas del orden y los agentes sociales; pero los que trabajan en el campo de la planificación urbana y en la ejecución de proyectos no tienen un conocimiento claro y específico de ellos; la especialización en las lógicas del espacio y no en las de los comportamientos humanos, a veces puede exasperar el miedo como sentimiento subjetivo, no necesariamente ligado al aumento del riesgo, sino derivado de una serie de factores mucho más amplios y a menudo muy apartados del contexto específico en el que se siente miedo (Chiesi, 2004).

- grupos de jóvenes que gritan;
- mendicidad agresiva;
- juegos violentos, skateboards, carreras de motocicletas en las aceras o en los parques;
- grupos de jóvenes con perros;
- graffiti;
- gente durmiendo en los espacios públicos;
- orinar en lugar público;
- vandalismo en coche, carreras de automóviles;
- agresiones, robos;
- violencia sexual, actos obscenos;
- reyertas, intimidaciones, amenazas;
- incendios intencionados de coches, mobiliario, equipamientos públicos;
- prostitución;
- tráfico y consumo de droga, etc.

Se añaden a estos factores ligados al comportamiento humano, aquellos ligados a las características del espacio:

- abandono, iluminación escasa, recorridos no claros;
- muros ciegos, vallas no transparentes;
- árboles o plantas arrancados, adornos rotos;
- suciedad, excrementos;
- vidrios rotos, casas vacías;
- coches, motocicletas abandonados;

- carritos incendiados, lavadoras, frigoríficos tirados por la calle, etc.

A estos y a otros muchos que no son listados, el urbanismo, la proyección de los espacios públicos y la arquitectura de los edificios deben prestar particular atención. El filón disciplinar que se ocupa específicamente de la prevención ligada a la organización del espacio físico nace en América en los años sesenta y setenta y toma el nombre de CPTED (*Crime Prevention through Environmental Design*). La prevención situacional de la criminalidad se distingue radicalmente de la mayor parte de la criminología por su orientación (Clarke, 1980; Clarke y Mayhew, 1980). La prevención situacional comprende medidas de reducción de oportunidades que:

1. van dirigidas a formas altamente específicas de criminalidad;
2. prevén la gestión, proyecto o manipulación del ambiente del modo más sistemático y permanente posible;
3. hacen el crimen más difícil y arriesgado, a la vez que menos virtuoso y excusable según el juicio de una amplia gama de criminales.

Mientras que el concepto de prevención situacional tuvo sus orígenes en Inglaterra, su desarrollo estuvo pronto influenciado por dos corrientes de investigación aplicada en USA, independientes (Jeffery, 1977) pero igualmente coligadas entre sí. Estas implicaban los conceptos de “espacio defendible” (*Defendible Space*) (Newman, 1972) y “prevención de la criminalidad a través del diseño medioambiental” (*Crime Prevention Through Environmental Design*) o CPTED (Jeffery, 1971), ambos precedentes temporalmente a la prevención situacional pero, a causa del retraso en la difusión de las ideas a través del Atlántico, no se había estimulado su desarrollo. El CPTED hace un enorme recorrido en el mundo angloamericano, generando el filón de estudios sobre la proyección de espacios “seguros” y llevando a cabo numerosas experiencias. Sus características pueden sintetizarse así: tiene un carácter extremadamente sectorial, está claramente limitado al proyecto de espacios pequeños, está centrado principalmente en la edificación pública, es una respuesta a una violencia relativamente circunscrita territorialmente.

La conformación urbanística del territorio, en efecto, incide en la percepción de inseguridad de las personas. La degradación urbana contribuye a una disminución de la adhesión de las personas al propio territorio, reduciendo así el nivel de integración social y las ocasiones de control social informal. La presencia de un espacio físico poco “inteligible” (Cornelli, 2004), es decir, poco apto para el usufructo por la presencia de obstáculos físicos u ópticos contribuye a estructurar la percepción de inseguridad de aquel espacio, su abandono y, en definitiva, su mayor capacidad receptiva de fenómenos de extravío.

Las intervenciones de recalificación urbana encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad nacen de una conjunción entre dos disciplinas tradicionalmente distantes: la criminología y el urbanismo. El desorden urbano y la

degradación arquitectónica son sólo algunos de los factores que inciden en la percepción de inseguridad de las personas. El desafío de hacer seguras y habitables las ciudades va mucho más allá de una proyección urbanística y arquitectónica que tenga en cuenta el objetivo seguridad.

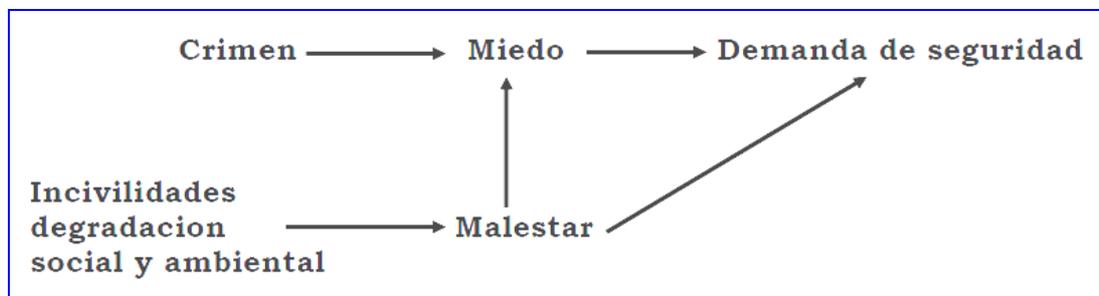
Y, por este motivo, conviene moverse con cautela pero también con coraje, experimentando soluciones innovadoras en el ámbito de proyectos globales que tengan en cuenta los distintos sentimientos de inseguridad y los distintos factores que los determinan. Sólo actuando en varios frentes, se podrá dar el valor justo a las intervenciones independientes, evitando el considerar inútil o, al contrario, el atribuir capacidades milagrosas a la manipulación del espacio urbano.

#### 6.4 INTERPRETACIONES: MODELOS E HIPÓTESIS DE LAS FORMAS DE INSEGURIDAD URBANA

Una difusa y compartida demanda de seguridad sería, por consiguiente, correlativa a la difusión de la percepción de la degradación, en cierta medida independiente de la evolución de la criminalidad. Utilizaremos aquí algunos esquemas interpretativos, proponiendo una hipótesis colateral que ayude a explicar ciertas disonancias, también en términos cuantitativos, entre la percepción de la degradación y los correspondientes comportamientos públicos. Partiendo de la definición de incivilidad, conviene ahora modificar la secuencia causal:

**Crimen** → **Miedo** → **Demanda de seguridad**

En una relación más articulada, que tenga en cuenta también los fenómenos de incivilidad, así:

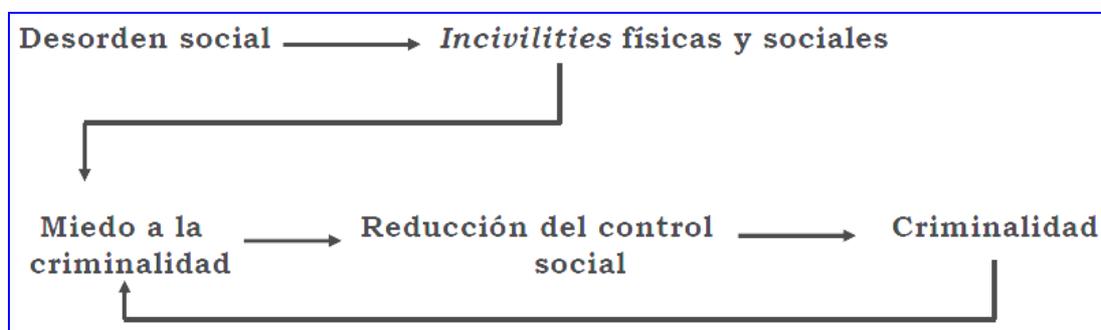


Mientras existiría una correlación directa entre crimen y miedo del mismo, la relación con las incivildades resulta mediatizada por la acumulación de malestar, que es un ulterior promotor del miedo y de la consiguiente demanda de seguridad. Es así

como, desde la segunda mitad de los años ochenta se va consolidando el rol causal de las incivildades respecto a la demanda de seguridad<sup>47</sup>.

A la degradación (física) del espacio público, se ha evidenciado posteriormente que le acompaña también la degradación del tejido social correspondiente. El citado modelo de Wilson y Kelling (el de las “ventanas rotas”) introduce, de hecho, en el círculo del miedo, el desorden social y la reducción del control social. El desorden, lo contrario del orden, corresponde a momentos en la vida del tejido social en los cuales el sistema de reglas y comportamientos entra en crisis, en los cuales algunos de los individuos que forman parte de él rompen el pacto que los liga a los demás. Y esto, adoptando comportamientos extraviados respecto al orden precedente (incivildades sociales, como la manera de hablar o de comportarse, por ejemplo, respecto a los cánones de la buena educación), comportamientos que pueden también comportar alteraciones físicas del espacio común y de las cosas (incivildades físicas tales como ensuciar, deteriorar, etcétera).

Es evidente que tales “crisis”, en sociedades en perenne transición, se transforman en trazos prácticamente constituyentes. Según Wilson y Kelling, los “signos” que las incivildades dejan en aquel que las sufre refuerzan el miedo a la criminalidad, implicando una (ulterior) reducción del control social y ofreciendo nuevas ocasiones a la criminalidad. Y así, el círculo se cerraría.

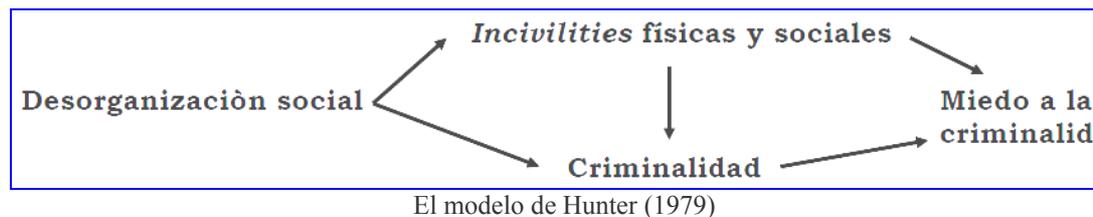


El modelo de Wilson y Kelling (1982)

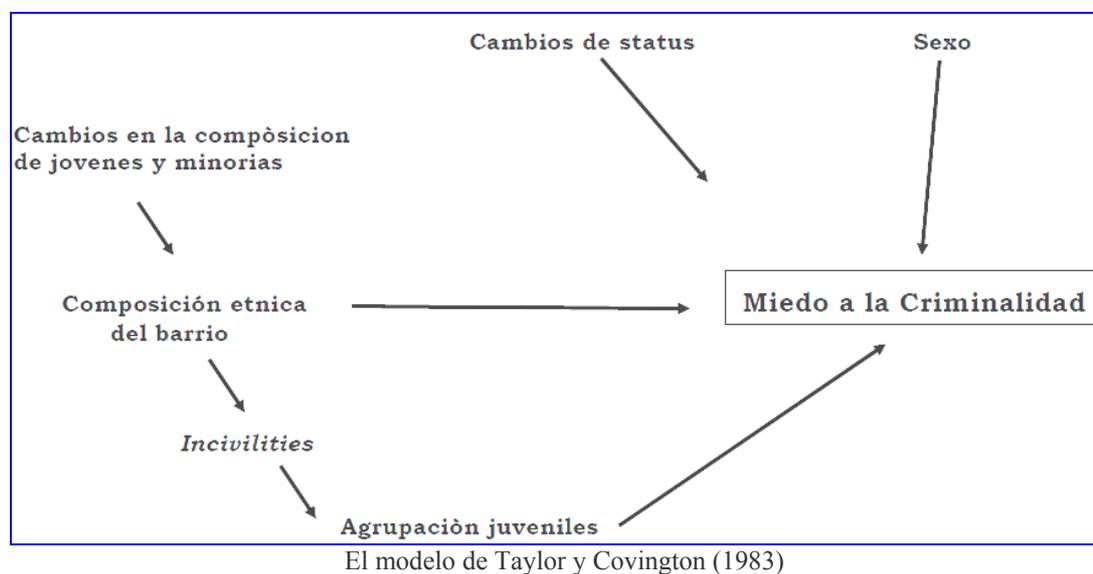
Ya en los años setenta (Hunter, 1978) la literatura de la “desorganización social” intuía tales relaciones entre *incivildades* y miedo a la criminalidad, proponiendo un modelo similar que situaba en el origen de los fenómenos la desorganización social, precisamente. Remarcamos, sin embargo, como el modelo de Hunter mantiene como independientes las dos formas de desviación: la desorganización social, por un lado, produce mala educación, transgresiones menores, etcétera (las incivildades), por el otro produce criminalidad. Incivildad y criminalidad pueden interactuar pero, independientemente, producen miedo a la criminalidad. Pudiendo así atribuir “pesos”

<sup>47</sup> Wilson J.Q., Kelling G.L., New York 1982, “Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety”, in *The Atlantic Monthly*; véase también Hartcourt A., 2001, “Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing”, Harvard University Press.

distintos a los dos itinerarios causales, el modelo podría ser capaz de explicar situaciones caracterizadas por tasas bajas de criminalidad frente a elevadas tasas de miedo.



Una ulterior e interesante contribución es la que proporciona el modelo propuesto por Taylor y Covington (1993), confirmado por los resultados de una larga investigación en barrios que han vivido un rápido cambio social. El “desorden” se descompone aquí en factores medidos de “cambio del precedente orden social”. La movilidad social y el sexo son variables que, independientemente de las incivilties, se enumeran entre los promotores del miedo, como en el ejemplo de aquel que ha creado una empresa, elevando así su *status* patrimonial, o de una mujer sola de noche en un aparcamiento aislado.

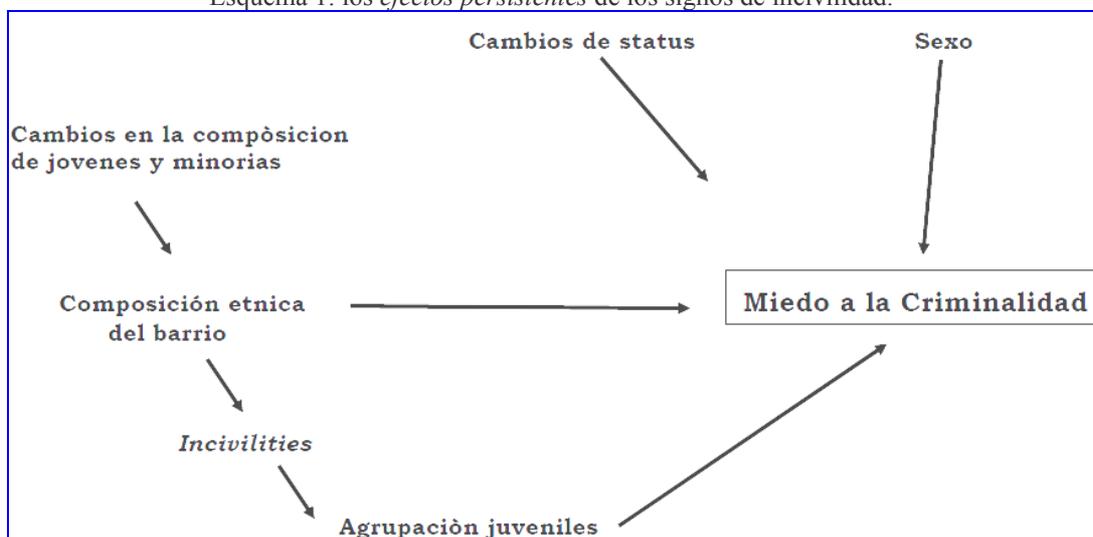


Son, en cambio, los comportamientos de los jóvenes y de las minorías los que rompen los equilibrios sociales (en particular los de la composición étnica, en el estudio de Taylor y Covington) y desorganizan el sistema de reglas que, hasta el momento, gobernaba la vida del barrio. En tal des-orden, o nuevo orden no-ordenado, se evidencian, independientemente, el miedo a la criminalidad y las incivilties (que, mediante las bandas, refuerzan ulteriormente aquel).

Todas las contribuciones científicas sitúan, por consiguiente, las incivildades dentro de los propios modelos explicativos, interrelacionando los elementos físico-ambientales de degradación del espacio público con las formas de degradación social. Lo cual, a su vez, funcionaría como multiplicador (o factor de evidencia) de los signos de incivildad transformándose el todo en un círculo vicioso que provoca ulteriores lesiones al tejido social.

La permanencia del signo, del elemento degradado determina así, a largo plazo, profundas lesiones en el tejido social: disminuyen las reacciones espontáneas de cuidado, de intervención por parte de los usuarios “normales” del espacio y de las cosas, sus reacciones espontáneas e inmediatas de protesta. Poco a poco, disminuye el sentimiento de pertenencia, debilitado por la indiferencia generalizada ante la incivildad y por la vaguedad de la respuesta institucional, prácticamente un “reconocimiento tácito del abuso”: “(...) es la quiebra de la comunidad, entendida como deseo de que se respeten standard de conducta conveniente y apropiada en los lugares públicos donde uno vive y se mueve, en armonía con los valores y los estilos de vida de las personas”<sup>48</sup>, tal como, a continuación está esquematizado.

Esquema 1: los efectos persistentes de los signos de incivildad.



Fuente: Elaboración propia.

Tres son, por consiguiente, los efectos de la persistencia de los signos de incivildad: el debilitamiento interno, la sensación de abandono del exterior y la desestabilización de la comunidad (Chiesi, 2004). Los residentes ven el espacio propio marcado por las incivildades y notan la falta de mantenimiento, relacionando la degradación física con la falta de seguridad y difundiendo en el interior de la comunidad este miedo. Este típico efecto social difusor favorece el empeoramiento de

<sup>48</sup> Selmini R., (a cura di), Bologna 2004, “La sicurezza urbana”, Il Mulino.

las dinámicas de cohesión social de la comunidad del vecindario, con el relativo declinar de la vitalidad urbana. Esto, a su vez, va acompañado por una progresiva retirada de los espacios públicos: los propios lugares son menos atractivos, quizás más peligrosos, con seguridad frecuentados por quién no los respeta. Los residentes se separan así físicamente y sentimentalmente del propio territorio, los lazos sociales se debilitan, así como el sentido de comunidad. Disminuye el control social sobre el espacio propio y se difunde el miedo a la criminalidad. Van a menos los “ojos en la calle”, según afirmaba Jacobs, que subrayaba también que: “(...) *el orden público en las calles y en las aceras de la ciudad no lo mantiene principalmente la policía, aunque ésta pueda ser necesaria: lo mantiene, sobretudo, una compleja y casi inconsciente red de controles espontáneos y de normas aceptadas y de cumplimiento obligado por los propios habitantes*”<sup>49</sup>.

Los residentes, además, interpretan la persistencia de los signos de incivilidad como un síntoma evidente de abandono por parte de las instituciones, empezando por las fuerzas de policía y la administración municipal. Ya sea interpretado como un desafío al cual las autoridades no son capaces de hacer frente, ya signifique que la acción de tutela de la ciudadanía se hace de modo aproximativo y descoordinado, si no peor, en todo caso prevalece un peligroso desaliento que, a la larga, desestabiliza inevitablemente a la comunidad. Dicha desestabilización se concreta entonces en la emigración de los residentes más sensibles y con mayores posibilidades económicas hacia otras zonas, a la búsqueda de lo perdido en términos de seguridad y habitabilidad.

Mientras tanto, el que se queda parece desarrollar una sensibilidad marginalmente decreciente al fenómeno, acaso acostumbrándose a nuevos y más bajos standard. Pero lo más relevante para nuestras demandas sobre incivilidad, es la integración de los individuos con el mínimo común denominador establecido por el uso de la sociedad y de su territorio, es decir, las reglas, todas las reglas. La aportación, constructiva o destructiva, de cada uno, se equipara, por lo tanto, a las expectativas que uno tiene para con sus iguales, ya sea entendidos como singulares o como conjunto, respecto a lo relevante que ellos harán por nosotros. “*En una óptica integracionista, resulta fundamental el rol de las expectativas desde y para con el ambiente social; los residentes de un barrio determinado, los miembros de una determinada comunidad, esperan de los demás que se comporten coherentemente a las normas escritas y no escritas que regulan la vida de dicho barrio, de dicha comunidad: estas normas contribuyen a crear un sentido de pertenencia, alentando ciertas conductas (y) bandeando otras, y regulan también el aspecto del ambiente circundante, suministrando prescripciones sobre el cuidado de jardines y parques, la limpieza de los espacios comunes, el mantenimiento de las fachadas de las viviendas*”<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Jacobs J., Torino 2000, “*Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*”, Giulio Einaudi Editore.

<sup>50</sup> Williams F.P., McShane M. D., Bologna 2002, “*Devianza e criminalità*”, Il Mulino.

La distinción introducida por Hunter, existe también una dimensión social del orden, que induce a los miembros de la comunidad a controlar el comportamiento y las actividades de los más jóvenes, a vigilar las propiedades ajenas. Por esto, los signos concretos de dejadez, abandono, vandalismo, son interpretados como un debilitamiento del orden social, señales de un desorden más general, considerado aún más amenazante cuando las causas de la incivilidad se consideran internas al barrio degradado y la responsabilidad de semejantes hechos desestabilizadores es atribuida a sujetos allí residentes: tal hipótesis constituye la eventualidad más grave, en tanto que idónea para crear sentimientos de desconfianza recíproca y para disminuir la cohesión social. Pero la incivilidad es también interpretada como señal de un teatral desinterés por parte de las autoridades o, por lo menos, de la incapacidad de los organismos encargados del control: en cualquiera de los dos casos, queda reforzada la sensación de aislamiento, ya fisiológica, para el que vive en una gran ciudad (Cornelli, 2007).

La degradación ambiental, el desorden moral, la inseguridad, resquebrajan la compactación de la comunidad local, la sensación de estabilidad y continuidad que ésta suele estar en grado de garantizar a sus miembros; cuando esto sucede, puede crearse un auténtico círculo vicioso, un *ciclo del declinar* (Chiesi, 2005), en el cual queda comprometida la capacidad misma de la comunidad para gestionar sus propios problemas.

Los habitantes tienden a retirarse físicamente (pocos circulan por las calles o frecuentan locales públicos) y psicológicamente de la vida social, y disminuye su sentido de la responsabilidad en las confrontaciones de la colectividad; los mecanismos de control social informal se atascan: crece la sensación de aislamiento, quedan inhibidas las reacciones constructivas respecto al crimen, se restringe el área sobre la que cada cual se considera en deber de vigilar, disminuye la capacidad de identificarse con las potenciales víctimas y el compartir valores o standard de comportamiento; la capacidad organizativa y política local decae: quien tiene la posibilidad, se traslada a zonas más seguras, y es reemplazado por personas (jóvenes, inquilinos, singles, inmigrados, menos acomodados, menos cultos) más difíciles de implicar y comprometer a favor de la comunidad.

## **6.5 EL PESO DE LAS INCIVILIDADES EN LAS FORMAS DE LA SEGURIDAD URBANA**

¿Quiénes son, pues, los artífices del “ciclo del declive”? ¿Qué parte hay que atribuir a la criminalidad y qué parte a las otras formas de infracciones? ¿Cuántos de los comportamientos deformes son de origen exógeno y cuantos de origen endógeno?

El esquema precedente (esquema 1) ilustraba la hipótesis de que a partir de los signos de incivilidad derivarían ya sea nuevas ocasiones para el crimen, ya sea el miedo al mismo; en este miedo tendría después su origen la espiral que generaría

debilitamiento interno, la sensación de abandono del exterior, la desestabilización de la comunidad.

Para pasar después, suponemos, a ulteriores signos de incivilidad, en grado de incrementar ulteriormente los fenómenos descritos. Ya hemos evidenciado, en efecto, la centralidad de la cuestión “a quien atribuir las incivildades”, ante todo con el fin de bascular la acción institucional respecto a las directrices represivo-sancionadora y reparadora-mantenedora, pero también según aquella educativo-preventiva.

En este nuevo esquema (esquema 2), se evidencia la criminalidad, considerando en esta categoría a todos los individuos que hacen del crimen su principal actividad y fuente de beneficios, que tiende esencialmente a producir las condiciones más favorables al prosperar de las propias actividades. Los signos de incivildad, presumiblemente, son para estas personas sólo un efecto colateral que, en el caso de que no existiera, por lo menos no perjudicaría sus actividades, incluso podemos lanzar la hipótesis que de ello ciertos sectores de la criminalidad podrían obtener, paradójicamente, provecho.

Sin embargo, distinta valoración daremos al miedo, que en algunos casos es funcional a la actividad criminal (extorsión, rapto, etcétera, es decir, todos aquellos delitos caracterizados por la amenaza de la violencia), mientras que en otros es disfuncional (robos, tirones, estafas, etcétera, es decir, todos aquellos delitos que se benefician de la falta de contramedidas preventivas tomadas por las potenciales víctimas). Llegamos así a la ineficacia de la intervención pública<sup>51</sup>, intervención que puede no ser capaz de eliminar los signos de incivildad, como tampoco de intervenir sobre la criminalidad o sobre las condiciones que la favorecen, acabando consecuentemente por alimentar la sensación de abandono del exterior. Dicha intervención puede desplegarse, como dijimos, siguiendo tres directrices: la *represivo-sancionadora*, la *reparadora-mantenedora*, la *educativo-preventiva*. Pero, mientras que es relativamente fácil posicionar y relacionar la intervención pública en sentido *preventivo-represivo-sancionador* respecto a los criminales y en sentido *reparador-mantenedor* respecto al territorio y sus infraestructuras (exceptuando el problema de los recursos, escasos por definición), bastante más difícil es el despliegue de las intervenciones en sentido *preventivo-represivo-sancionador* y *educativo-preventivo* frente a los infractores, habituales u ocasionales, que son los responsables de buena parte de los signos de incivildad.

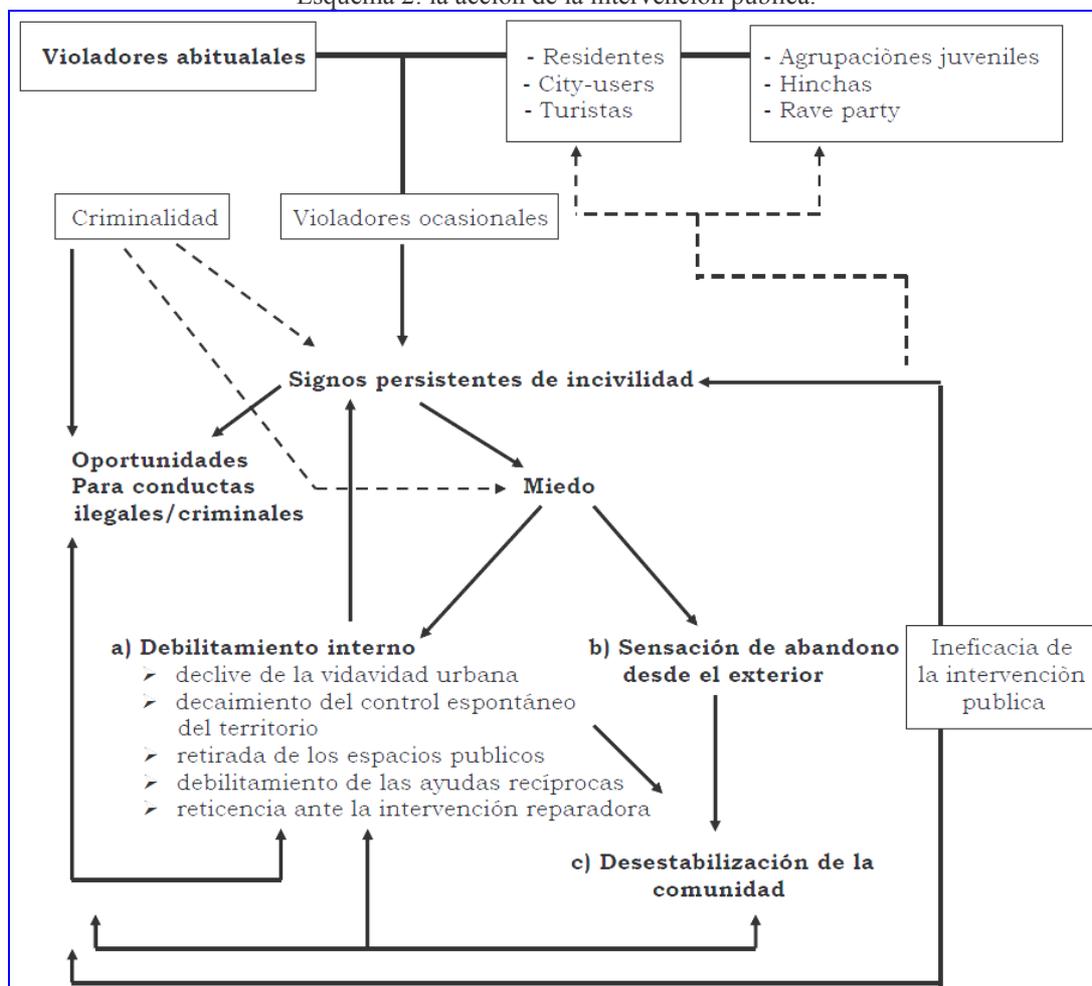
Ampliamente delegado para desarrollar buena parte de las intervenciones reclamadas, más que las otras instituciones implicadas, el ente local está obligado a desplegar ingentes recursos en un contexto a veces contradictorio, sin considerar que la reducción de los traspasos estatales y la fuga de los residentes comprometen los ya limitados recursos disponibles.

---

<sup>51</sup> No es que la intervención pública sea ineficiente y/o ineficaz por definición. En un esquema explicativo en el que se concluya el *ciclo del declinar* se da, obviamente, por ineficaz la intervención de las instituciones.

Un ejemplo entre muchos, en referencia a las dificultades que puede tener un ayuntamiento al afrontar una situación como la descrita en el esquema 2, es aquel inherente a la acción de los órganos policiales. Mientras que la acción de los órganos del Ministerio esta más tipificada y circunscrita, incluso en términos numéricos, y los “destinatarios” de ésta son “otros”, la acción del órgano de policía del ente local debe desplegarse sobre una miríada de personas sustancialmente “buenas”, dicho comúnmente, pero igualmente responsables de infinitas infracciones para las cuales están prescritas sanciones. Y dichas infracciones son, en gran parte, las que generan la mayoría de los signos de incivilidad, y en todo caso, siempre derivadas de

Esquema 2: la acción de la intervención pública.

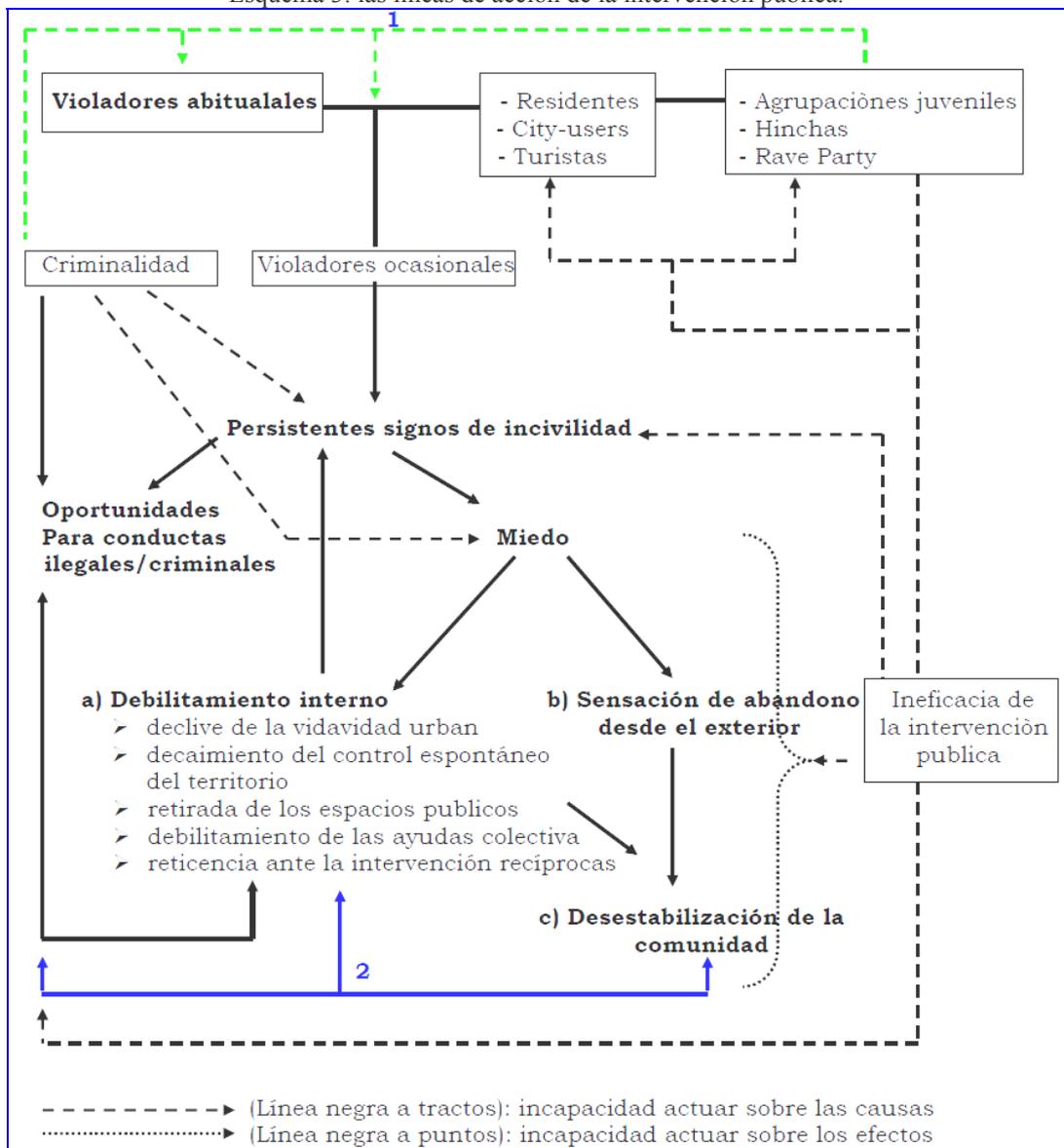


Fuente: Elaboración propia.

Igualmente dispendiosas, acaso por otros motivos, son las otras estrategias posibles, con la diferencia de que, mientras la familia de las acciones *educativo-preventivas* tiende a producir efectos *soft* diluidos a medio-largo plazo, las intervenciones de

naturaleza reparadora mantenedora (dirigidas estrictamente hacia el territorio) muestran sus efectos prácticamente al instante, aliviando inmediatamente los perjuicios de los afectados, pero imponiendo un esfuerzo organizativo y económico no indiferente al ente local. Incidentalmente, podemos observar también como la percepción común tiende a deformar, simplificando, la secuencia lógica de los

Esquema 3: las líneas de acción de la intervención pública.



Fuente: Elaboración propia.

acontecimientos. “¡Está sucio...el ayuntamiento no limpia!”, es el más obvio de los comentarios referidos a los espacios públicos degradados. Con una evidente preferencia por una inmediata acción de naturaleza reparadora-mantenedora. Pero cuando uno pregunta *porqué* está sucio, y no porqué no se limpia inmediatamente, las opiniones tienden a diversificarse.

El esquema presentado a continuación (esquema 3) evidencia, retomando el itinerario lógico propuesto en figura, las líneas de acción de la intervención pública. La línea verde (1) evidencia las intervenciones orientadas a contrastar las causas: acciones contra los infractores, habituales y ocasionales, sean de tipo preventivo, sean de tipo represivo, y acciones contra la criminalidad. La línea azul (2) evidencia las intervenciones que interesan los efectos: intervenciones materiales para la remoción de los signos de incivilidad del territorio y de las *cosas* en general, otras intervenciones orientadas a la atenuación/remoción de los daños que afectan, en cambio, el tejido social. Cuanto mayor sea la estabilidad, sino el agravamiento, de las relaciones causales indicadas en negro, más ineficiente y/o ineficaz será la intervención pública.

Volviendo así a la cuestión “a quien atribuir la incivilidad”, central al moderar la acción institucional (respecto a todas las directrices: *represivo-sancionadora, reparadora-mantenedora, educativo-preventiva*), con esta interpretación se propone una escisión de los “circuitos de producción” de la criminalidad y de las incivildades. Omitiendo la parte inherente a la criminalidad, nos dirigimos ahora a la parte inherente a los infractores, que constituyen el “peligro público número uno” en la producción de las incivildades.

Hemos subdividido, por tanto, los infractores comunes en dos categorías: los infractores habituales y los infractores ocasionales. Por infractores habituales entendemos aquellos que cometen habitualmente, y no casualmente, actos de incivildad. Pero los signos de incivildad, permanentes y provisionales, que se manifiestan en el territorio son tantos que permiten la hipótesis de que muchos de ellos puedan ser atribuidos a infractores ocasionales. Por infractores ocasionales entendemos aquellos que cometen habitualmente o de vez en cuando, pero casualmente, es decir, sin metodicidad ni suficiente premeditación y dolo, ni valor expresivo, actos de incivildad: si conviene, tiran el papel al suelo; si no encuentran pronto un sitio, aparcan encima de la acera; etcétera.

El infractor ocasional es, entonces, un hombre (o mujer) común, cuya concepción del bien público está bastante disipada, por lo menos en los momentos y lugares en que comete la infracción, por ello nos limitaremos a un único ejemplo. He aquí el más ejemplar de los lugares públicos, la calle, la *pubblica via* (como declamaban las normativas más antiguas), así como la actividad más típica a la que está destinada, la circulación de hombres y vehículos. Escribe a este propósito Sennett: “...la calle ciudadana adquiere la particular función de consentir el movimiento; y si los vínculos son demasiado rígidos (semáforos, sentidos únicos, etcétera), los automovilistas se enervan o se enfurecen. Hoy, no obstante el poderse

*desplazar con facilidad ignota en cualquier civilización urbana precedente, el movimiento se ha convertido en la actividad cotidiana más inquietante, porque se considera la movilidad ilimitada un derecho absoluto del individuo .El transporte privado es el instrumento lógico para ejercitar este derecho, y el efecto sobre el espacio público, en particular el espacio de la calle ciudadana, es que éste pierde todo significado, o se vuelve asimismo exasperante, cuando no puede ser subordinado a la libertad de movimiento. La tecnología del movimiento moderno substituye el placer de estar en la calle por el deseo de cancelar los límites geográficos....el espacio público, convertido en función del movimiento, pierde todo su significado independiente<sup>52</sup>”.*

La elección del medio privado se hace inevitable, la violación del límite de velocidad en la calle despejada no es más que la necesidad de ganar tiempo por el atasco que encontraremos poco más allá, la parada sobre la acera el inevitable riesgo cuando calles de concepción renacentista no permiten el estacionamiento de vehículos en ambos lados.

Y más y más, en una continua dilatación del propio derecho a interpretar las normas de la circulación para recuperar espacio a la propia libertad de movimiento, absoluta antes que relativa. La norma, como el espacio, se hace funcional al movimiento, aunque nadie niegue su función reguladora fundamental, por lo menos en principio.

Sostiene también Sennett (2006) que “...la mayoría de las opiniones sobre la vida social no influyen de manera notable en el comportamiento. Esta ideología “pasiva” a menudo consta en los modernos sondeos de opinión...la gente se comporta de un modo totalmente diferente de lo que profesa...”. He aquí que la norma va acompañada por formas de propaganda, orientadas a estigmatizar los comportamientos negativos y a exaltar los positivos, intentando consolidar en cada uno de nosotros el fundamento y la necesidad del derecho positivo. Sin perjuicio de ser después indulgente con nuestras infracciones más o menos ocasionales por las insuperables dificultades en la implementación de la norma en concreto, en su contextualización. En definitiva, volviendo a las líneas de acción institucional, ya hemos visto que la intervención de las instituciones podía desplegarse a lo largo de tres directrices: la *represivo-sancionadora*, la *reparadora-mantenedora*, la *educativo-preventiva*.

En referencia a la tabla 3, los sujetos destinatarios de la acción *represivo-sancionadora* serán los criminales, los infractores habituales y los infractores ocasionales. La acción *reparadora-mantenedora* se dirigirá en cambio, principalmente hacia el territorio y sus estructuras, aunque no es un error pensar que dicha línea de acción pueda y deba también interesar el tejido social (en donde contrastar el miedo, la sensación de abandono y la desestabilización de la comunidad). Respecto, finalmente, a las acciones *educativo-preventivas*, se enfocarán

---

<sup>52</sup> Sennett R., Milano 2006, “*Il declino dello spazio pubblico*”, Mondadori.

precisamente allá dónde el tejido social podría abrirse más fácilmente a las instituciones. Nótese cómo las líneas de acción posibles para el ente local, considerando las competencias propias, son variadas y numerosas como nunca, lo que implica un esfuerzo económico de notables proporciones, considerando justamente la escasez de recursos de las Administraciones locales.

	<b>REPRESIVO-SANCIONADORA</b>	<b>REPARADORA-MANTENEDORA</b>	<b>EDUCATIVO-PREVENTIVA</b>
<b>CRIMINALES</b>	<b>SI</b>		<b>SI</b>
<b>INFRACTORES HABITUALES</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>
<b>INFRACTORES OCASIONALES</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>	<b>SI</b>
<b>TERRITORIO</b>		<b>SI</b>	
<b>TEJIDO SOCIAL</b>		<b>SI</b>	<b>SI</b>

Tab. 3: los sujetos destinatarios en las acciones de intervención. Fuente: Elaboración propia.

Mantener niveles de excelencia en todos los ámbitos considerados, teniendo en cuenta la creciente reducción de traspasos de competencias del Estado a las comunidades locales, es más comprometido que nunca, si no imposible, sobretodo si se consideran algunas opciones como imprescindibles, por lo menos a breve-medio plazo.

## 7. NUEVAS POLÍTICAS URBANAS EN LA REGENERACIÓN DE LAS CIUDADES

Una de las cuestiones que pasamos a analizar es la relativa a los cambios en la formulación y gestión de las políticas urbanas de los últimos años en las ciudades europeas a partir de los años 80. En la primera parte se tratará, en particular, de la reestructuración socioeconómica urbana como consecuencia de la crisis fordista y el fenómeno de la globalización en este periodo; en la segunda parte se analizará la remodelación de las políticas urbanas en función de las nuevas exigencias dictadas por el actual orden global con el relativo impacto en la agenda de las nuevas políticas urbanas: las prioridades, los modelos de gestión, las formas de “governance”, etc. Finalmente, confrontaremos las tendencias en relación al auge de los grandes proyectos urbanísticos (elemento central de las políticas urbanas de regeneración), para reflexionar acerca de los riesgos de fragmentación y de exclusión social y territorial que comporta esta tipología de intervenciones sobre la ciudad.

### 7.1 POLÍTICAS URBANAS Y CULTURA DE LA CIUDAD

En un reciente libro, Vicari Haddock considera incontestable que la cultura es un hecho urbano<sup>53</sup>. La ciudad, observa, es cultura bajo tres aspectos. Porque contiene tesoros de arte y herencia del pasado. Porque se producen eventos culturales y acuden en masa los que gozan de la cultura, en los teatros, en los museos, en la universidad.

Porque, finalmente, en la ciudad se encuentra, más que en ningún otro lugar, la cultura en el sentido antropológico: no sólo las obras artísticas, sino también las ideas, los valores, los hábitos. Estos sucede, sobretodo, gracias a la multiplicidad de las interacciones que existen y por la heterogeneidad del ambiente: en las ciudades “...se verifica el *confronte entre orientaciones distintas y se genera un impulso dinámico que empuja a las formas culturales a transformarse y a evolucionar hacia nuevas síntesis*” (Vicari Haddock, 2004).

La ciudad como lugar de innovación cultural se contrapone al campo, donde dominan la ortodoxia y la conservación. Una característica del ambiente urbano sería la de permitir contaminaciones inéditas entre tradición y nuevas corrientes artísticas. Estas observaciones son suficientes para desencadenar una pregunta: ¿Por qué a esta riqueza de la cultura urbana no le corresponde una igualmente intensa actividad de estudio, investigación y documentación por parte de muchos entes –municipales, regionales, estatales- que se ocupan de los bienes culturales?

---

<sup>53</sup> Vicari Haddock S., Bologna 2004, “*La città contemporanea*”, Il Mulino. Recientemente el concepto anexo en el texto “*La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*” en Bifulco L. (a cura di), Roma 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci Editore.

¿Por qué estos estudios, análisis, investigaciones continúan esquivando los territorios de lo social, de lo contemporáneo, del proyecto, y se mantienen en el más seguro, consolidado y popular recinto del bien cultural histórico-artístico?

Creo, sin embargo, que un ingreso de la arquitectura, de la ciudad, de la casa, de los modos de habitar entre los temas privilegiados del análisis cultural podría producir efectos importantes, enriqueciendo la visión técnica, política, económica y facilitando vías hacia la calidad, el compartir valores y criterios, la asimilación de la diversidad cultural, etc. Mezclar culturas es uno de los principales factores de desarrollo cultural. El desarrollo cultural debería provocar crecimiento también en términos sociales y políticos, pero Bauman sostiene que “...la ciudad induce contemporáneamente tanto a la mixofilia como a la mixofobia” (Bauman, 2005). La variedad del ambiente urbano puede desorientar hasta el miedo. Este oscilar entre angustia y entusiasmo por la escena urbana, entre miedo y confianza hacia las personas que la habitan junto a nosotros, se produce no obstante, nota Bauman, que vivimos en una de las sociedades más seguras que han existido nunca. Es un sentimiento, el de la inseguridad, que creo pueda tener gran parte de su origen en la percepción confusa de que quien administra la ciudad se encuentra –aunque nadie quiera declararlo ni le guste admitirlo- sin ningún instrumento a su disposición para resolver, con instrumentos locales, las contradicciones globales que trituran las áreas densamente urbanizadas: exceso de movilidad privada, mala calidad del aire, transporte público en los límites del colapso.

¿Encerrarse, decrecer, refugiarse en la conservación y en el localismo, según una especie de ideología neo-autárquica? Bauman sostiene que cuanto más grande y heterogénea es una ciudad, mayores son los atractivos que puede ofrecer –no obstante el miedo y la mixofobia. Por consiguiente, también estos análisis nos llevan a valorar como esencial el método de la aproximación cultural a los temas urbanos como clave de conocimiento, de relaciones, de interpretación y finalmente, de proyecto. Moverse entre los extranjeros es, de hecho, la única esperanza de sobrevivir para la cultura urbana y, en consecuencia, para las políticas urbanas. A propósito de hacer cultura, Bauman cita experiencias de campo llevadas a la ciudad, como la de registrar los encuentros y las cosas vistas en una sola hora de camino. Inventamos las diferencias para legitimar las fronteras. Deberemos, en cambio, estudiar las diferencias, percibir los otros lugares que están en cada esquina de la ciudad, para enriquecer el proyecto urbano. Una serie de relatos sobre una sola hora de camino en nuestras ciudades creo que podría darnos mucho más conocimiento que muchos análisis socio-económicos o urbanísticos. Es un enfoque minimalista, pero hoy en día con una difusión cada vez más grande y frecuente, en el territorio de encuentro y superposición entre las aventuras urbanas y la public art.

## 7.2 LOS CAMBIOS EN LA FORMA URBANA Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS FORMAS DE SEGREGACIÓN SOCIAL-ESPACIAL

Otro tema que resulta interesante afrontar es el de los cambios en la forma y de los modos de funcionamiento de la ciudad, y de las consecuencias que dichos cambios generan en el bienestar colectivo y en el papel de la planificación.

Incluso en presencia de un estancamiento demográfico global, las ciudades – todas las ciudades, y no únicamente las más grandes- se extienden en el territorio, “explotan” según modelos de suburbanización y peri-urbanización de baja densidad de asentamiento. *“Nous parcourons une ville aux frontières de plus en plus incertaines, nappe urbaine qui semble s’étendre à l’infini, où les zones d’habitat, de commerce, de loisir, de bureau, se succèdent sans ordre apparent, trouées par des espaces interstitiels au statut souvent indéfinissable, et d’où émergent de loin en loin des blocs fonctionnels comme les aéroports, les grands centres d’affaires ou de commerce”*<sup>54</sup>.

El atractivo de los centros urbanos y, todavía más, de las conurbaciones densas, se reduce, en parte por efecto de una neta caída de la calidad del tejido urbano y de su funcionalidad, en parte por el efecto repulsivo de elevados precios, empujados hacia la alza por la relativa permanencia de las funciones terciarias en el centro. Por otra parte, el ambiente peri-urbano no sólo proporciona (acaso) valores ambientales más elevados, también a suele generar en su interior ocasiones de desarrollo endógeno. Varios términos han sido utilizados para describir el fenómeno; entre los primeros utilizados, hace más de diez años, sobretudo en Francia, se ha hablado y se habla de “ville éclatée”, de “ville éparpillée” (ciudad explosionada, ciudad desparramada), respecto a los términos utilizados más recientemente por otras corrientes de pensamiento, que hablan de “ville étalée”, de “ciudad difusa” o incluso más de “ville émergente” (May, 1998).

Las primeras definiciones dejan traslucir un enfoque dinámico y evolutivo, menos ligado a la pura descripción del modelo emergente, más atento a las transformaciones inducidas en las prácticas económicas y sociales y a las consecuencias sobre el bienestar colectivo. Evidentemente, hay que considerar lo que estas evoluciones tienen de innovador. Pero ello no debe impedir reconocer que lo que emerge naturalmente (aunque el adverbio no sea, tal vez el apropiado: de hecho, son decisivas las relaciones de fuerza, los problemas de interés económico o de poder) son las segregaciones sociales y espaciales, son los paisajes desfigurados, los atascos de tráfico y la contaminación. Esta dispersión de la ciudad en el territorio, esta fragmentación de funciones urbanas (que se advierte no sólo en el ámbito metropolitano sino también en sistemas regionales de carácter poli-céntrico) procede en paralelo a otras fragmentaciones, que en parte representan concausas de fenómeno en examen y, en parte, son consecuencia de él. Recordemos:

---

<sup>54</sup> May N., Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (a cura di), Paris 1998, “La ville éclatée”, Editions de l’Aube.

- la *fragmentación del mercado del trabajo*, con la importante reducción del trabajo asalariado en la gran empresa, el aumento de profesionalidades y especializaciones que, cada vez más, se organizan en formas de trabajo autónomo, el recurso a formas de trabajo interino, a tiempo parcial, por obras, intermediado por estructuras cooperativas, el aumento de la desocupación, así de corta como de larga duración;

- la *fragmentación social*, visible en las desigualdades crecientes entre zonas y barrios internos de las grandes aglomeraciones y en los procesos crecientes de segregación social: emerge una ciudad “de dos velocidades”, una ciudad de los excluidos y de los perdedores y una ciudad de las clases vencedoras. Todas las ciudades históricas y, en particular, la ciudad fordista, han producido segregación, conviene recordarlo; pero en tales casos se trataba de la que ha sido definida como una “segregación asociada”, cuya fuerte solidaridad de clase y las reducidas dimensiones de las cuencas de vida y de movilidad permitían la permanencia y el desarrollo de procesos de socialización.

En la ciudad “explosionada” se trata, en cambio, de “*segregaciones disociadas, islas de pobreza y de exclusión localizadas casualmente en el interior de un tejido urbano discontinuo, tipo archipiélago*” (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002):

- la explosión de las *cuencas de movilidad*, sea de aquellas relativas al recorrido casa-trabajo, que se alargan y, cada vez más, se superponen a las tradicionales cuencas del mercado de trabajo, sea de las cuencas de vida relativas a los desplazamientos no sistemáticos (shopping, tiempo libre), que hoy en día se están volviendo preponderantes. Y, continuando con el tema de la movilidad, se asiste a una diferenciación creciente entre los modelos espacio-temporales de los diversos estratos de la población: de modelos que se refieren todavía a cuencas de proximidad (a las cuales están, entre otros, ligados estratos de la población con menor movilidad, como los ancianos, los niños, los portadores de handicap o aquellos que no disponen de vehículo privado), a modelos de carácter metropolitano, que aumentan vertiginosamente, a modelos, finalmente, que tienden a la globalización utilizando las redes de transporte de larga distancia;

- la *fragmentación de los actores de la “regulación” urbana*, con la superposición de los territorios y de los ámbitos de competencia y la multiplicación de los actores presentes en la arena decisoria.

El resultado es una ciudad que se expande, integrándose con otros sistemas territoriales y urbanos en un paisaje nuevo, que ya no es ciudad ni es campo, un continuum de asentamientos “explosionado” pero intensamente interconectado (Ascher, 1995). Se sale del modelo de organización metropolitana tradicional, caracterizado por una relación jerárquica clara entre las distintas áreas y una división del trabajo territorial igualmente clara entre centro y periferia. Los desplazamientos

cotidianos ya no son principalmente de entrada, sino que se reequilibran en los dos sentidos; en ciertos casos, como el holandés, los dos tipos de flujos resultan distinguibles en términos sociológicos, las clases medio-altas residiendo en el extrarradio y trabajando en el centro, y las clases medio-bajas residiendo en el centro y trabajando en los servicios a las personas o en la industria en la periferia.

Aumentan de manera importante los desplazamientos de hinterland a hinterland y los desplazamientos a caballo entre las tradicionales cuencas del mercado de trabajo (Camagni, 2006). Podríamos decir que los modelos de residencia, de trabajo y de desplazamiento se fragmentan y se individualizan. Describiendo los nuevos fenómenos, considerando las numerosas y complejas concausas, valorando la ambivalencia de los éxitos (por ejemplo, el ensanchamiento de las cuencas de movilidad puede ser interpretado bien como un aumento de los niveles de integración territorial y de los ámbitos de control y de libertad individual, o bien como un creciente coste económico, psicológico y social), interrogándose:

- sobre la racionalidad en su conjunto de los nuevos modelos de organización territorial, desde la óptica de la sostenibilidad local y global<sup>55</sup>;
- sobre las nuevas demandas y los nuevos roles que se le requieren a la planificación territorial, en términos de predisposición del capital fijo social y de orientación estratégica de las decisiones públicas y privadas relevantes;
- sobre los sistemas de *governance* y *government* más adecuados a la nueva complejidad.

Dos temas son, en este sentido, de particular criticidad:

- a nivel micro-territorial, el tema del diseño de los nuevos asentamientos y de la compactación del paisaje urbano, un tema que es generalmente abandonado a la práctica y la cultura urbanística del propio municipio;
- a nivel macro-territorial, el tema de la coherencia entre desarrollo del asentamiento y presencia de corredores de movilidad de masa sobre raíles. En ausencia de una planificación intermunicipal que distribuya el desarrollo en el territorio en función de su infraestructura general, generalmente asistimos a un caso de “crisis del mercado” en cuanto sólo raramente el coste mayor de la carga en la red de transporte sobre ruedas es tomado en consideración por el *Developer* y, sobretudo, éste reacciona en ausencia de señales fuertes sobre la tendencia de desarrollo de la red de transporte de masa.

---

<sup>55</sup> Observar y analizar esta evolución hacia un territorio de lugares de estatuto incierto (*placeless*) es justo y correcto; elogiarla como “*la expresión inevitable y deseable de nuestras nuevas tecnologías y de nuestra cultura hiper-individualista*”, sin intentar ofrecer alternativas, parece excesivo, como ha justamente observado Calthorpe (Calthorpe P., Fulton W., “*The Regional City*”, Island Press).

Siempre en una investigación (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002) se ha intentado analizar en sentido cuantitativo el coste público y el coste social-colectivo de la dispersión urbana, superando los límites de un debate, nacional e internacional, ampliamente connotado por posiciones casi ideológicas preconstituidas y por (pre)juicios de valor.

Se ha intentado, pues, resumir por una parte los resultados de las, todavía escasas, investigaciones con éste corte cuantitativo y valorar, por otra parte, los costes colectivos relativos a distintas tipologías de desarrollo urbano: desarrollo por expansión (la mancha de aceite), por relleno de espacios encajonados (*infilling*), por grandes proyectos urbanos, por *sprawl*, desarrollo lineal a lo largo de las principales arterias de comunicación. Las variables analizadas han sido los consumos de suelo y el impacto ambiental de la movilidad generada, recogidos por todos los municipios del área metropolitana milanesa. Los resultados han sido alentadores: en particular se ha podido confirmar la “virtuosidad” de las formas compactas de expansión urbana y de los modelos de urbanización mixta residencial-productiva.

Y, definitivamente, hay que reconocer que la forma urbana “explosionada” no es la principal causa ni del aumento de la movilidad privada ni del alargamiento del recorrido medio; pero, del mismo modo, hay que reconocer claramente que sin una racionalización de los asentamientos, sea a escala, bien micro, bien macro-territorial, tal como se ha dicho más arriba, el actual modelo de metropolización-regionalización conducirá rápidamente a contradicciones gravísimas y, sobretudo, irreversibles sobre el bienestar colectivo y sobre la sostenibilidad global.

En conclusión, las ciudades son, hoy, centro de nuevas atenciones por parte de las políticas urbanas, no sólo a nivel local sino también y, sobretudo, a nivel nacional e internacional. Por una parte, en efecto, a ellas se ha confiado un rol fundamental: el de ejercer de nudo de redes internacionales de carácter económico, financiero, direccional, cultural y científico, instrumento natural a disposición de los territorios para afrontar, de manera positiva y ventajosa para la colectividad local establecida, los procesos de globalización. Por otra parte, ellas son depositarias de una herencia cultural que, sobretudo en Europa, constituye un inestimable patrimonio de civilización y progreso. Todavía están sometidas a riesgos y feedback que pueden ser fatales, la rapidez de las transformaciones que les afectan generan tensiones sociales, nuevos procesos de segregación y pobreza; los procesos multiplicativos que se ponen en marcha en los casos en los que la transformación es llevada a cabo con éxito pueden generar un aumento de la masa de las actividades locales, productivas y residenciales y, en consecuencia, una superación de las dimensiones urbanas compatibles con el equilibrio ambiental y la posibilidad de interacción social; las nuevas formas que asumen los procesos de asentamiento, caracterizados por la dispersión, baja densidad de uso del suelo, alargamiento y dificultad de los flujos de movilidad: todos estos procesos son testimonio de estos riesgos.

### **7.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, LA EXCLUSIÓN Y LAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURIDAD**

El estudio en objeto ha sido principalmente orientado al análisis de la demanda de seguridad en la ciudad y a las respuestas dadas por los gobiernos locales. La tipología emergida más comúnmente en las ciudades europeas (también en las americanas) es la de la prevención. Las políticas de prevención han apostado por la acción positiva respecto a los grupos vulnerables y de riesgo a través de procesos de inclusión y de reinserción. Estas políticas, para una correcta aplicación necesitan, como hemos visto, reformas estructurales importantes (uno de los aspectos negativos emergidos) de la policía y la justicia. Son políticas locales que atribuyen a la participación social un papel relevante.

El otro tipo de respuesta está representada por la fórmula, ya ampliamente tratada, *Zero Tolerance*. Su boga se debe no tanto a los resultados alcanzados como a la “espectacular simplicidad” de su aplicación y a los beneficios inmediatos alcanzados, fruto también de su fácil visibilidad<sup>56</sup>. Por *Zero Tolerance* se entiende acciones de naturaleza preponderantemente represiva sobre territorios y grupos sociales considerados “de riesgo”; estas formas de “hacer” prevención al paso del tiempo han resultado peligrosas: han estimulado la agresividad de aquellos que se sienten protegidos respecto a aquellos que se sienten sospechosos, provocando reacciones violentas. De entre las políticas integradas de seguridad, conviene distinguir aquellas que contemplan el miedo, la inseguridad subjetiva y la sensación de inseguridad de aquellas que contemplan la existencia objetiva de focos de violencia, de coerción, de delincuencia hacia personas, bienes y en el espacio público y en la cotidianidad urbana.

En el primer caso, en efecto, se necesitan políticas sociales o culturales de apoyo al conjunto de la población, interviniendo sobre el espacio público mediante el mantenimiento y el mejoramiento; fomentando la participación y la cooperación mediante programas sectoriales dirigidos a los grupos más vulnerables y a aquellos percibidos como peligrosos.

En el segundo, la acción pública debe caracterizarse por la proximidad, la inmediatez y la cooperación, modulándolas específicamente en función del comportamiento generador de inseguridad y en función de los perfiles de las personas implicadas. El derecho a la seguridad es un derecho fundamental para todos, las políticas deben ser capaces de promover la integración y la cohesión a través de un ambiente urbano “protegido”.

El problema de las áreas urbanas está justamente representado por el aumento de territorios de exclusión y de grupos sociales marginados, que transforma la ciudad en un enorme contenedor de problemáticas sociales donde las políticas de

---

<sup>56</sup> Así para los grupos sociales débiles (exclusión), como para los espacios y servicios públicos (control y degradación) que definimos de deriva securitaria.

seguridad están sólo parcialmente en grado de responder. Aunque el urbanismo y la planificación resulten incapaces de resolver estos problemas, de todas maneras, pueden contribuir a no agravarlos. Por tanto, es necesario siempre prever, en cualquier plan de acción o en cualquier proyecto urbano, la contribución a la cohesión social y a la integración de los sectores sociales excluidos. El uso diferenciado de los espacios públicos es un dato relevante a considerar, tanto en el diseño como en la integración sociocultural, y no sólo en términos de percepción de la seguridad. En síntesis, podemos considerar que existen otros mecanismos incluyentes-excluyentes que van más allá de la disciplina urbanística pero que deben ser asumidos en las políticas urbanas, para definir las dinámicas urbanas actuales, concluyendo que:

- la ciudad no es la que genera sus graves problemas sociales (exclusión y violencia). El problema es la no ciudad, es decir, el debilitamiento de las centralidades, la insuficiente comunicación y visibilidad de las distintas zonas urbanas, la segregación social, la especialización funcional contraria a la cohesión social y la degradación de los espacios públicos y de uso público;
- la respuesta puede estar en las políticas públicas implantadas a través de grandes proyectos urbanos globales, multifuncionales, vinculados a actuaciones sectoriales y paralelas.

Al parecer, pues, desaparece la creencia en un modelo único de seguridad a aplicar prescindiendo del contexto y se delinear políticas de *governance* de la seguridad que tienen en cuenta una pluralidad de condiciones históricas, políticas, sociales y culturales, a fin de coordinarlas en su totalidad para conseguir una seguridad factible y multidisciplinaria. Las estrategias de sostenibilidad introducen a un tipo de seguridad que no puede ser obtenida a cualquier precio. Y esto, en términos prácticos, significa por ejemplo que la garantía de seguridad asegurada por los dispositivos de video vigilancia irá conjugada con la exigencia de tutela de la privacidad de los ciudadanos y, además, que los costes sociales de los mecanismos de producción de la seguridad representan un componente esencial en la valoración de las políticas de seguridad. La seguridad, declinada en términos de sostenibilidad, invita más a accionar monitorias atentas sobre los fenómenos productivos de inseguridad urbana, a fin de orientar las decisiones administrativas y de no sobrecargar las dinámicas productivas de seguridad.

Los cambios en la estructuración de la cosa pública contemplan también el ámbito de la seguridad en general y de la ciudadana y urbana en particular. La aparición de nuevas instancias sociales, de nuevos sujetos informados y capaces para intervenir en el ámbito de la seguridad y la relativa estabilidad de la capacidad de respuesta del Estado han conducido a la aparición de nuevos métodos de acción e intervención. La tradición de la seguridad urbana como ámbito de poder discrecional del Estado y la tradicional tríada policía-justicia-sistema penitenciario han empezado a ceder el paso frente a otros métodos de intervención de nuevos actores en la lucha

contra los delitos y la construcción de la seguridad ciudadana. En este sentido se pueden citar:

- el vertiginoso crecimiento de la seguridad privada;
- la creciente petición de seguridad de los ciudadanos y, al mismo tiempo, una mayor implicación al respecto de los mismos, que ha llevado a una participación ciudadana más profunda en las decisiones y en las acciones relativas a este ámbito;
- el cambio progresivo de una concepción de la seguridad entendida como servicio público a la de la seguridad entendida como bien público, que ha comportado la necesidad de implicar actores no tradicionales del Estado (agencias sociales y económicas), sujetos del sector privado y sujetos sociales para una coproducción de seguridad;
- los procesos de descentralización, que han llevado a las administraciones locales a asumir cada vez más competencias en la materia;
- los procesos de globalización, que han acosado también el crimen y los delitos, sustrayéndolos, en muchos casos a la solas jurisdicciones nacionales;
- las relaciones cada vez más estrechas entre la policía y la comunidad en materia de cooperación y coproducción de seguridad, además de control social sobre la acción de la policía.

Ante las peticiones de los ciudadanos y ante estos fenómenos, los Estados han empezado a crear espacios para métodos “no verticales” de desarrollo de las políticas públicas de seguridad. Se ha hecho necesario afrontar la cuestión de la seguridad desde una perspectiva más horizontal y mediante la integración de nuevos mecanismos de negociación e interacción entre los actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores (públicos, privados, sociales). *“Se podría afirmar que, contra el tradicional esquema vertical y discrecional, se está abriendo camino un esquema transversal de la política pública de seguridad ciudadana. Hoy se podría hablar de seguridad transversal”*<sup>57</sup>.

Pero este desarrollo de nuevos instrumentos “transversales” u “horizontales” de política pública en seguridad ciudadana no se ha efectuado sin conflictos ni inconvenientes. Por ello es necesario concebir la seguridad ciudadana desde una perspectiva de gobernabilidad y de governance. Parece, por tanto, hacerse necesaria la creación de una correlación entre gobernabilidad y seguridad urbana.

La gobernabilidad de la seguridad en el plano local debería desarrollarse en tres ámbitos específicos:

---

<sup>57</sup> Suárez A., “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”, Paper VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, [www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf).

1. desarrollo del “*capital de gobernabilidad local*”, es decir, la posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de acceder a recursos financieros y a la instrucción para reforzar su legitimidad y autonomía;
2. desarrollo del “*capital normativo*” de las comunidades, sobretodo mediante la enseñanza y el reforzamiento del uso de los instrumentos de auditing, monitoría y consulting de la acción pública. De este modo, es posible mejorar el nivel de debate acerca de las prioridades y las competencias de los métodos de intervención en materia de prevención;
3. reforzamiento del rol de las administraciones locales en materia de seguridad ciudadana. Además de la posibilidad de asumir mayores responsabilidades en la gestión de la erogación de servicios locales y además de aumentar la capacidad financiera de dicha erogación, es necesario que la administración local sea capaz de evitar desequilibrios en materia de seguridad ciudadana y a asegurar la equidad de acceso de todos los ciudadanos a la seguridad.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, G. *La comunità che viene*. Bollati Coringhieri Editore, Torino 2002.

AMENDOLA, G. *La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea*. in *Quaderno 2 - Supplemento al n. 17 di Metronomie*, Atti del convegno *La sicurezza nella progettazione urbana*. Bologna, 2000.

AMENDOLA, G. *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*. Liguori Editori, (a cura di) Napoli, 2003.

AMENDOLA, G. *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*. Liguori Editori, (a cura di) Napoli, 2003.

AMENDOLA, G. *Insicurezza e fragilità delle città d'arte*", in *Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana I-2005*. Angelo Pontecorboli Editore, Torino, 2002.

ARCHIBUGI, F. *La città ecologica. Urbanistica e sostenibilità*". Bollati Boringhieri, Torino 2002.

ASCHER, F. *Le logement en questions*. Edicions L'Aube, Paris 1995.

ASCHER, F. *I nuovi principi dell'urbanistica*. Pironti Editore, Napoli, 2006.

AUGÈ, M. *Tra i confini. Città, luoghi, interazioni*. Bruno Mondadori Editore, Milano 2007.

BARBAGLI, M. *Rapporto sulla criminalità in Italia*. Il Mulino, (a cura di) Bologna.

BAUMAN, Z. *La società dell'incertezza*. Feltrinelli ed, Milano 1999.

BAUMAN, Z. *Voglia di Comunità*. Laterza Editore, Bari 2001.

BAUMAN, Z. *Fiducia e paura nelle città*. Bruno Mondadori Editore, Milano 2005.

BAUMAN, Z. *Homo Consumens*. Edizioni Centro Studi Ericsson, Gardolo (TN) 2007.

BECK, U. *I rischi della libertà*. Il Mulino, Bologna 2000.

BECK, U. *La società globale del rischio*. Asterios Editore, Trieste, 2003.

BELLUATI, M. *L'in/sicurezza dei quartieri. Media, territorio e percezioni d'insicurezza*". Franco Angeli Editore, Milano 2004.

BODY-GENDROT, S. *La paura urbana. Le città francesi al bivio*, in Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori Editore, Napoli 2003.

BOHIGAS, O. *Realismo, urbanidad y fracaso*, Tapa blanda. Pamplona 2003.

BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, Madrid 2003.

BORJA, J. *Urbanismo i ciutadania*, en *Barcelona metròpolis mediterrànea*. Instituto de Cultura Ajuntament de Barcelona, Barcelona 2005.

BORJA, J. *Un futuro urbano con un corazón antiguo*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2005.

BORJA, J.[y] MUXI, Z. *Urbanismo en el siglo XXI*. Edizioni UPC, Barcelona 2004.

BORJA, J. [y] CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era informática*. Alianza Editorial, Madrid 2004.

BRICOCOLI, M. *Insicurezza, città e politiche in affanno*, in Bifulco L., (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci. Roma 2005.

BUSQUETS, J. *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*. Ediciones del Serbal. Barcelona 2004.

CALTHORPE, P. [y] FULTON, W. *The Regional City*. Island Press, Washington DC 2001.

CAMAGNI, R., GIBELLI, M. C. [y] RIGAMONTI, P. *I costi collettivi della città dispersa*. Alinea Editrice. Firenze 2002.

CAMAGNI, R. *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*”, in *Scienze Regionali*, n. 2/2004, Franco Angeli, Milano 2004.

CARDIA, C. *La sicurezza dell'ambiente urbano*. Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, DiAP – Politecnico di Milano, Milano 2005.

CASTEL, R. *Le insidie dell'esclusión.*, in *Animazione Sociale n. 3-4*, Gruppo Abele, luglio-dicembre 2003

CASTELLS, M. *La conexión perversa: la economía criminal global*. en *La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio*, Alianza Editorial, Madrid 2001.

CAVALLETTI, A. *La città biopolitica. Mitologie della sicurezza*. Bruno Mondatori, Milano 2005.

CENSIS. *Sicurezza e cittadinanza en XL Rapporto sulla situazione sociale del paese*. Edizioni Censis, Roma 2006.

CENSIS. *Sicurezza e cittadinanza en XLI Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Edizioni Censis, Roma 2007.

CHIESI, L. *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, en R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*. Il Mulino, Bologna 2004.

CHIESI, L. *Quando i cittadini hanno paura lo stesso* en *Quaderni Fiorentini sulla qualità urbana n. 1 – La sicurezza*. Angelo Pontecorboli Editore, Firenze 2005.

CLARKE, R.V. *Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Pratical Scope*, in *Crime and Justice*. Michael Tonry Editor, Chicago 1983.

- CORNELLI, R. *Insicurezza e criminalità*. Aracne Editore, Roma 2007.
- COURBET, J. *Seguridad Sostenible*. IIG-Instituto Internacional de Governabilidad, [www.iigov.org/seguridad](http://www.iigov.org/seguridad), Barcelona 2005
- DAL LAGO, A. *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*. Feltrinelli, Milano 1999.
- DAVIS, M. *La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles*. Manifesto Libri, Milano 1993.
- DAVIS, M. *Agonia di Los Angeles*. Datanew, Roma 1994.
- DAVIS, M. *Geografie della paura*. Feltrinelli ed, Milano 1999.
- DONZELOT, J. *Ville, violence e dependance sociale: l'implexion neoliberale des politiques urbaine, sociale e de securité*, seminario La Hollande, PUCA – INHES – Ministère de la recherche. Paris 2006.
- EVANS, D. [y] FLETCHER, M. *Fear of crime: testing alternative hypotesis* en *Applied Geography* n. 20. Elsevier, London 2002.
- FOUCAULT, M. *Bisogna difendere la società*. Feltrinelli, Milano 1998.
- GASPARINI, A. *La sociologia degli suazi*. Ed. Carocci, Roma 2000.
- GIDDENS, A. *The Consequences of Modernity*. UP; Stanford 1990 tr. it. Bologna 1994, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*. Il Mulino, Bologna 1994.
- JACOBS, J. *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*. Giulio Einaudi Editore, Torino 2000.
- LAGRANGE, H. *Parcours de l'insécurité*. Seuil Editeur, Paris 2003.
- LEFEBVRE, H. *Il Diritto alla città*. Marsilio Editore, Padova 1976.
- LYNCH, K. *Progettare la città. La qualità della forma urbana*. ETAS, Milano 1990.
- LYNCH, K. *L'immagine della città*. Marsilio Editore, Padova 1976.
- MARTINELLI, G. , *La costruzione del rischi*. Laterza ed, Bari 1993.
- MAZZA, A. [y] ACIERNO, A. *Città in Trasformazione. L'esplosione urbana di Madrid*. Aracne Editore, (a cura di) Roma 2008.
- MAZZA, A. *La sicurezza partecipata: il modello Barcellona*, in *Fare Ricerca*, Atti del VII Convegno della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale. Alinea Edizioni, Firenze 2008.
- MAZZA, A. *Le politiche di sicurezza urbana integrate ai processi di rigenerazione urbana partendo dai nuovi strumenti della pianificazione partecipata*, in *Quali periferie?* , Atti del convegno *Territori e Città del Mezzogiorno, Quante Periferie? Quali politiche di Governo del Territorio*. Edizioni Planum Association, Roma 2009.

MAZZA, L. *Appunti per la lezione*, in Maria Chiara Tosi (a cura di), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*. Ed. Meltemi, Roma 2006.

MELA, A. *Sociologia delle città*. Carocci Editore, Roma 1996.

MELA, A. *Le paure e gli spazi urbani*. Liguori Editore, Napoli 2003.

MELA, A. *La città ansiogena. Le cronache ed i luoghi dell'insicurezza urbana a Torino*. Liguori Editore, Napoli 2003.

MELA, A. *Il progetto sicurezza*, in *Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005*. Angelo Pontecorboli Editore, Firenze 2005.

MAY, N., VELTZ, P., LANDRIEU, J. [y] SPECTOR T. *La ville éclatée*. Editions de l'Aube, Paris 1998.

MORANDI, M. *Sostenibilità sociale e senso di insicurezza nella città contemporanea*, in *Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005*. Angelo Pontecorboli Editore, Firenze 2005.

MUXI, Z. *La arquitectura de la ciudad global*. Gustavo Gili, Barcelona 2004.

NEWMAN, O. *Defensible space*. Mc Millan, Milano 1972.

NUVOLATI, G. *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*. Il Mulino, Bologna 2002.

PALIDDA, S. *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Feltrinelli, Roma, 2006.

PARK, R. E., BURGESS, E. W. [y] MCKENZIE, R. D. *La città*. Edizioni di Comunità, Torino 1999.

PAVARINI, M. *L'amministrazione locale della paura*. Carocci Ed, Roma 2006.

PETRILLO, Agostino. *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*. Dedalo, Bari 2000

PETRILLO, Agostino. *Villaggi, città, megalopoli*. Ed. Carocci, Roma 2007.

PETROLLO, Antonello. *La città delle paure: per un'archeologia delle insicurezze urbane*. Sellino Editore, Avellino 2003.

PITCH, T. [y] VENTIMIGLIA, C. *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*. Franco Angeli, Milano 2001.

PITCH, T. *Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee*, in *Quaderni delle città sicure n. 4*. Regione Emilia Romagna, Bologna 1998.

PITCH, T. *Prevenire e punire*, in *Studi sulla questione criminale 2006*. Ed. Carocci, Roma 2006

REBUGHINI, P. *Violenza e spazio urbano. Rappresentazioni e significati della violenza nella città contemporanea*. Guerini e Associati, Milano 2002.

RECASENS BRUNET, A. *La seguridad y sus politacas*. Atelier de Libros Jurídicos, Barcelona 2007.

- ROCHÉ, S. *Insécurité, sentiment d'insécurité et recomposition du social: deux fins de siècle*, in *Revue internationale d'action communautaire n. 19*. Editions Albert St-Martin, Montreal 1988.
- SASSEN, S. *Le città nell'economia globale*. Il Mulino, Bologna 2003.
- SAUNDERS, P. *Teoria urbana e questione sociale*. Edizioni Lavoro, Roma 1989.
- SELIMINI, R. *La Sicurezza Urbana*. Il Mulino, Bologna 2004.
- SENNETT, R. *La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città*. Feltrinelli Editore, Milano 1992.
- SENNETT, R. *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*. Costa & Nolan. Milano 1999.
- SENNETT, R. *L' uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Feltrinelli, Milano 2000.
- SENNETT, R. *Il declino dello spazio pubblico*. Mondadori, Milano 2006.
- UN-HABITAT. *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Earthscan, London 2007.
- VAN DIJK, T. A. *Il discorso razzista: la riproduzione del pregiudizio nei discorsi quotidiani*. Rubettino, Soveria Mannelli (CZ) 1994.
- VIANELLO, F. *Ai margini della città*. Ed. Carocci, Roma 2006.
- VICARI HADDOK, S. *La città contemporanea*. Il Mulino, Bologna 2004.
- VIRILIO, P. *Estetica della sparizione*. Liguori Editore, Napoli 1992.
- WACQUANT, L. *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*. Feltrinelli, Milano 2000.
- WACQUANT, L. *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale*. Edizioni DeriveApprodi, Roma 2002.
- WACQUANT, L. *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*. Edizioni DeriveApprodi, Roma 2006.
- WALKLATE, S. *Excavating the fear of crime: fear, anxiety or trust*, en *Theoretical Criminology n. 2*. Oxford University Press, Oxford 1998.
- WILLIAMS, F. P. [y] Mc SHANE M. D. *Devianza e criminalità*. Il Mulino, Bologna 2002.

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA** difunden bimensualmente aquellos trabajos que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Están abiertos a cualquier persona o equipo investigador que desee publicar un trabajo realizado dentro de la temática del Urbanismo y la Ordenación del Territorio. Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en [maquetacion\\_ciu@yahoo.es](mailto:maquetacion_ciu@yahoo.es). La decisión sobre su publicación la tomará un Comité Científico con representantes de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística constituido por profesores de las universidades latinoamericanas pertenecientes a la Red y del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. El autor tendrá derecho a diez ejemplares gratuitos. Pueden consultarse los números anteriores en formato .pdf en: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

**1 Originales:** los trabajos serán originales e inéditos. La presentación del manuscrito original al comité científico de CIU implica el compromiso ético formal, por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación

**2 Extensión:** no sobrepasará las 80 páginas formato UNE A-4 con los márgenes establecidos por CIU (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.

**3 Título del trabajo:** Será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario. No contendrá ni abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo.

**4 Descriptores:** Se incluirán los descriptores, de las referencias temáticas que identifiquen a juicio del autor, su texto. No obstante, el comité editorial se reserva la homologación de los mismos.

**5 Autores:** Bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores incluyéndose si lo desean, la profesión o cargo principal así como en su caso, número de fax, y e-mail.

**6 Resumen Obligatorio:** Al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract, de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras con el objeto, metodología y conclusiones del texto, sin notas al pie, redactado en español e inglés.

**7 Evaluación de los trabajos:** los trabajos recibidos serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica, ante dos expertos anónimos pertenecientes al comité científico, quienes emitirán un informe de evaluación. Si se sugirieran correcciones, se transmitirán al autor, que podrá corregirlo y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión negativa será motivada y se remitirá por escrito al autor. Se emitirá decisión negativa si alguno de los evaluadores la emitiera en tal sentido.

#### **ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

**1-52** El listado completo aparece en la página web:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>

- 53 Agustín Hernández Aja:** “Áreas vulnerables en el centro de Madrid”. 102 páginas. Julio 2007.
- 54 Vincenzo Todaro:** “Procesos de Integración entre Redes Ecológicas e instrumentos de planificación”. 104 páginas. Septiembre 2007.
- 55 Sonia de Gregorio Hurtado, Robert Kocewicz:** “Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-99”. 100 páginas. Noviembre 2007.
- 56 Luis Inostroza Pino:** “Turismo en la Patagonia: una amenaza para la integridad ecológica del medio natural”, 124 páginas, Enero 2008.
- 57 Carlos Enrique Flores Rodríguez:** “Suelo Ejidal en México. Un acercamiento al origen y destino del suelo ejidal en México”, 86 páginas, Marzo 2008.
- 58 Julio Pozueta Echavarrí:** “La experiencia internacional en peajes urbanos”, 116 páginas, Mayo 2008.
- 59 Mateus Porto Schettino y Julio Pozueta Echavarrí:** “Los espacios compartidos (“Shared space”)", 76 páginas, Julio 2008.
- 60 Cristina Sánchez del Real:** “Memoria histórica, patrimonio urbano y modelos de centralidad. La destrucción del centro histórico de Guadalajara”, 112 páginas, Septiembre 2008.
- 61 Carlos Alberto Regolini:** “El conocimiento generador del proyecto urbano sostenible”, 116 páginas, Noviembre 2008.

## MÁSTER EN PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

### OPORTUNIDAD DEL MÁSTER

Desde hace más de treinta años, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT), integrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), ha venido impartiendo cursos de posgrado en el área de urbanismo y ordenación del territorio. Su Programa de Doctorado *Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana* tiene un amplio reconocimiento internacional por su preocupación en introducir la visión de la sostenibilidad dentro de la práctica del planeamiento urbano y regional. La oportunidad de ofrecer un Máster Oficial en Planeamiento queda avalada por las razones siguientes:

- Dar respuesta a la creciente demanda de jóvenes profesionales que desean ampliar y perfeccionar los conocimientos logrados en los estudios de grado.
- Formar a jóvenes investigadores en el área de planeamiento urbano y territorial.
- Estrechar relaciones entre la Universidad, las empresas y los organismos públicos dedicados al urbanismo.
- Posibilitar el establecimiento futuro de acuerdos con otras universidades europeas para la impartición conjunta de cursos de posgrado y así participar activamente en la formación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

### FINES

El Máster se centrará en el análisis de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico, la construcción de la nueva sociedad cívica y la definición de la ciudad ecológica, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida; estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente y equilibrado. En ese sentido, la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Capacitar al alumno para la redacción de planes de urbanismo, tanto en el ámbito general y territorial como en el de desarrollo y urbanización.
- Ofrecer una visión actual del proceso de urbanización y de configuración de la ciudad en relación con el territorio.
- Capacitar al alumno en el manejo de las principales fuentes de información e instrumentos de análisis urbano.
- Desarrollar la capacidad del alumno para diagnosticar los problemas de la ciudad contemporánea y para formular alternativas viables.
- Dotar al alumno de destreza profesional para formular y desarrollar modelos urbanos a escala municipal e intermedia.
- Incorporar el paradigma de la sostenibilidad al desarrollo urbano.



Ayuntamiento Real Sitio  
san fernando  
de henares

DUyOT

Ci[ur] CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA



## PROGRAMA

<p><b>MÓDULO I (27 créditos ECTS)</b> <b>Segundo semestre curso 2007-2008</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formas de intervención en la ciudad moderna y contemporánea: marco institucional del plan (3 créditos)</li> <li>• El territorio como soporte físico (3 créditos)</li> <li>• El territorio como soporte socioeconómico (3 créditos)</li> <li>• Estructura y tejido urbano (3 créditos)</li> <li>• Nuevas tecnologías aplicadas al análisis urbano y territorial (3 créditos)</li> <li>• Dibujo de la ciudad y el territorio (3 créditos)</li> <li>• Taller de análisis urbano y territorial (9 créditos)</li> </ul>	<p><b>MÓDULO II (27 créditos ETCS)</b> <b>Primer semestre curso 2008-2009</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco y métodos del planeamiento (3 créditos)</li> <li>• Nuevos enfoques sociales y territoriales (3 créditos)</li> <li>• Marco jurídico del planeamiento (3 créditos)</li> <li>• Transporte y movilidad (3 créditos)</li> <li>• Taller de planeamiento urbano (9 créditos)</li> </ul> <p>Asignaturas optativas: por determinar</p>	<p><b>MÓDULO III: Especialización en Planeamiento de desarrollo</b> <b>(27 créditos ETCS)</b> <b>Segundo semestre curso 2008-2009</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión y ejecución del planeamiento de desarrollo (3 créditos)</li> <li>• Bases jurídicas (3 créditos)</li> <li>• Diseño de elementos y tejidos urbanos (3 créditos)</li> <li>• Técnicas de diseño bioclimático (3 créditos)</li> <li>• Taller de planeamiento de desarrollo (9 créditos)</li> </ul> <p>Asignaturas optativas: por determinar</p>
---	--	---

**COORDINADOR DEL MASTER:** Agustín Hernández Aja. Doctor arquitecto

## PROFESORADO

<p>Luis Felipe Alonso Teixidor. Felipe Colavidas Espinosa. Abel Enguita Puebla. José María Ezquiaga Domínguez. José Fariña Tojo. José Miguel Fernández Güell. Agustín Hernández Aja. Ester Higuera García.</p>	<p>Francisco José Lamiquiz Daudén. Marian Leboeiro Amaro. Ramón López de Lucio. Luis Moya González. Javier Ortega Vidal. Fernando Roch Peña. María Nicolasa Rodríguez del Río. Javier Ruiz Sánchez.</p>
--	---

**MATRÍCULA:** Preinscripción: del 19 de noviembre de 2007 al 11 de enero de 2008  
Comienzo: febrero de 2008

## INFORMACIÓN:

En la página  
[http://www.upm.es/estudios/postgrado/programas\\_oficiales.html](http://www.upm.es/estudios/postgrado/programas_oficiales.html)

Secretaría Administrativa del Máster Oficial en Planeamiento Urbano y Territorial  
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT)  
ETSAM  
Avda. Juan de Herrera, 4. Ciudad Universitaria  
2840 Madrid  
Tel: +34 913 366 508 / Fax: +34 913 366 534

DUyOT: Manuel Guerrero García [manuel.guerrero@upm.es]  
ETSAM: Gema Gómez López [gemma.gomez@upm.es]  
Gloria Carmona Corman [gloria.carmona@upm.es]  
María Eugenia Álvarez Otero [mariaeugenia.alvarez@upm.es]



Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:



Consulta y pedido de ejemplares: [urban@antaediciones.com](mailto:urban@antaediciones.com),  
[maquetacion\\_ciu@yahoo.es](mailto:maquetacion_ciu@yahoo.es)

Página Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

que contiene todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que tiene el Departamento con permanente actualización de sus contenidos.