

Repensando la relación violencia y ciudad: del enfoque de riesgo al enfoque de resiliencia urbana. Hacia otra forma de hacer seguridad democrática

ALEJANDRA LUNECKE¹ Y MARÍA PAZ TREBILCOCK²

Resumen

El paradigma de factores de riesgo para la prevención del delito (RFPP) se encuentra en un punto de inflexión. Tanto el fundamento teórico que lo sustenta como sus implicancias en materia de políticas de seguridad han sido y son cuestionados.

Si bien existen diferentes voces detractoras que desde la ciencia han criticado el bajo impacto de las estrategias de prevención de delito, la mayor debilidad de este enfoque radica en el déficit de ciudadanía y democracia que ha producido. Y es que el enfoque objetivista, que ha primado en la implementación del paradigma, ha estandarizado las definiciones de factores de riesgo, ha deslocalizado el análisis, ha hecho históricos sus diagnósticos, ha sobreestimado las variables individuales y ha promovido el etiquetamiento sobre grupos y comunidades que son considerados “en riesgo”.

En base al análisis de estos y otros argumentos, sostenemos que una salida posible al punto de inflexión en que se encuentra la prevención del delito, como paradigma, es situar la seguridad en el actual debate de la resiliencia urbana. Este enfoque permitirá avanzar a una forma de pensar y hacer la seguridad de manera más democrática.

Introducción

El debate sobre los alcances y limitaciones de la prevención de la violencia y el delito en las ciudades está abierto. Así, por ejemplo, los altos niveles de violencia que experimentan las urbes latinoamericanas y la inseguridad

¹ Universidad Alberto Hurtado y Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Universidad Alberto Hurtado, Chile.

que expresan sus habitantes han puesto en entredicho la implementación de iniciativas de prevención que se han desarrollado en materia de seguridad. Incluso, hay expertos que señalan que es un riesgo evaluar el éxito de las políticas de seguridad en ciudades como Bogotá y Medellín sólo considerando su dimensión de prevención y su carácter local, ya que éste se debería, en parte importante, a las políticas de seguridad de carácter nacional, pues han sido exitosas en disminuir el crimen organizado y desarticular a los grupos armados en Colombia (Llorente y Guarín, 2013).

Si bien desde mediados de los noventa se han sumado a las tareas de control y represión diversos programas y planes que incorporan estrategias de prevención social y situacional, aún han sido poco evaluados sus resultados y efectos.

El debate se ha centrado principalmente en las limitaciones que ha tenido la forma de apropiación de este tipo de estrategias en ciudades del sur, y especialmente de América Latina. El foco del análisis experto ha sido puesto en las condiciones de aplicación de los modelos preventivos y las debilidades de contexto, tales como la falta de prioridad política, de liderazgo político, bajos presupuestos, falta de institucionalidad, escasa participación, entre otras. Sin embargo, menos o casi nada se ha dicho respecto a los límites que son propios del enfoque de factores de riesgo, enfoque en el que se fundan las prácticas preventivas.

Recogiendo las diferentes aproximaciones que han cuestionado a nivel global el fundamento teórico del paradigma de factores de riesgo, los supuestos científicos (evidencia empírica) en que se basa y la forma en que se ha implementado, en las siguientes páginas damos cuenta de la necesidad de repensar el cómo hacer la seguridad en diversos contextos urbanos de manera democrática.

Sostenemos que el paradigma de factores de riesgo ha llevado a cierto determinismo causal y no permite reconocer a actores, relaciones particulares y especificidades territoriales que configuran la violencia y la criminalidad urbana. Y es que este paradigma preventivo ha promovido un tipo de diagnóstico que tiende a estandarizar las causas de la criminalidad, causas que se fundan en la violencia en cuanto patología social. Dicho supuesto no sólo esconde una idea homogeneizadora de los territorios, comunidades y de su orden urbano y social, sino que etiqueta y estigmatiza a poblaciones y territorios que se encuentran en condiciones estructurales de desventaja.

En este sentido, señalamos que es urgente que la violencia y sus causas sean abordadas desde otra perspectiva, desde un enfoque que ana-

lice cuáles son los actores, relaciones y especificidades territoriales, pero además sea situada en el seno de las capacidades y no en el marco de las vulnerabilidades comunitarias.

En este orden, una perspectiva más compleja para abordar la violencia y su relación con la ciudad, pues obliga a acercarse a los territorios, sus actores y relaciones de una manera diferente, es la resiliencia urbana. Este enfoque permite recuperar a las comunidades y vecindarios, y reconocer en éstas no sólo sus problemas, sino también sus capacidades para negociar con la inseguridad y la violencia en la vida cotidiana.

En suma, este enfoque promueve hacerse cargo de las vulnerabilidades o riesgos existentes, pero a partir de los recursos y capacidades latentes. Es decir, para que un vecindario o territorio pueda realmente mitigar los efectos de la violencia y la criminalidad, y con ello hacerse también cargo de sus causas, debe echar mano de las capacidades y competencias sociales y físicas existentes. Para ello, el interés está puesto especialmente en los territorios y quienes los habitan y los viven. Con este foco, el trabajo preventivo se inicia desde abajo, porque para que la resiliencia, en cuanto capacidad de salir adelante frente a problemas, se haga efectiva el ciudadano debe estar involucrado. Sin ciudadanías no hay resiliencia, pero tampoco la hay sin estados y gobiernos locales que fortalezcan a dichas comunidades.

El enfoque de resiliencia urbano-territorial invita, por tanto, a construir un nuevo espacio de intersección entre el estado y la comunidad, a hacer seguridad reconociendo a los actores y las comunidades, es decir, de manera más democrática.

Hemos querido considerar en nuestra perspectiva y análisis tanto el debate en el nivel global como en América Latina, porque nuestras democracias y territorios se ven afectados de manera aguda por la violencia y la criminalidad, y porque ello ha llevado a que la prevención del delito en la región se encuentre amenazada.

En la primera parte de este ensayo, damos cuenta del debate sobre los alcances que tiene el paradigma de factores de riesgo y, en especial, de cómo se ha aplicado y extendido de manera global en materia de seguridad urbana; en segundo lugar, daremos cuenta de lo que ha sido la trayectoria de las políticas de prevención del delito en la región y del reciente debate respecto a los límites que éste tiene. En la tercera parte nos hacemos cargo de este desafío y proponemos como enfoque para el abordaje de la violencia y la criminalidad el de resiliencia urbana. Y es que este enfoque obliga a situarse en los contextos particulares, reconocer a los

agentes y actores, e implementar políticas preventivas de la mano con la experiencia vivida y de sus rupturas desde las comunidades y vecindarios.

Delito y modelos de prevención: el debate sobre el paradigma de factores de riesgo (RFPP)

Desde fines de los años 80 el paradigma de factores de riesgo (*Risk factors prevention paradigm: RFPP* por sus siglas en inglés) ha tenido una gran influencia en las políticas de justicia criminal y de control, y específicamente en el ámbito de la prevención de la criminalidad y la violencia en sociedades occidentales (Walklate y Mythen; 2011). Fundado en el acervo de conocimiento científico desde la década del 70, el RFPP se ha implementado a través de diversos programas y estrategias que dan cuenta de tres modelos preventivos: el modelo de desarrollo temprano, el modelo de prevención comunitaria y el modelo de prevención situacional (Welsh y Farrington, 2012).

El modelo de desarrollo temprano postula que el comportamiento criminal está influenciado por “patrones de comportamiento y actitudes que han sido aprendidos en la infancia de los sujetos y por tanto intervenir en edades tempranas de dichos sujetos ofrece una gran oportunidad para disminuir la probabilidad del desarrollo delictual” (Welsh y Farrington, 2012). Este modelo se basa en teorías y estudios sobre el desarrollo de carreras criminales, de carácter longitudinal, que muestran cómo el aprendizaje delictual se produce en los primeros años. Tras los estudios realizados, este modelo de intervención se basa en la identificación de factores de riesgo precisos que han sido analizados en cuanto predictores del comportamiento criminal adolescente y adulto. Así, por ejemplo, los factores de mayor riesgo para el desarrollo de las carreras delictuales son: la impulsividad, los bajos logros académicos, ser hijo de madres jóvenes o solteras, ser abusados de pequeños, los conflictos parentales, las familias disruptivas, la pobreza, el entorno delincuenciales o vivir en barrios problemáticos (Welsh y Farrington, 2012).

El segundo modelo es el de prevención comunitaria. Éste se orienta a identificar las condiciones sociales y habilidades comunitarias que operan en el nivel micro local, y que explican la ocurrencia de delitos en el vecindario, así como el desarrollo de carreras delictivas. Hope (1995) destaca que este modelo incorpora estrategias orientadas a mejorar dichas condiciones sociales e institucionales que influyen negativamente en los sujetos. Este modelo combina elementos del modelo de desarrollo y del modelo

situacional de prevención, y se orienta principalmente a intervenir en instituciones del barrio como escuelas, organizaciones comunitarias u otras. Este enfoque entiende a la asociatividad vecinal y social como una barrera social frente al delito (Hope, 1995). Como destacan Welsh y Farrington (2012), sobre este modelo existe menos claridad respecto a qué factores de riesgo inciden más en explicar el delito y existen más dudas sobre el impacto de estas intervenciones (Sherman, 1997).

El tercer modelo, que involucra el RFPP, refiere al de carácter situacional, y se orienta a disminuir todos los factores de carácter físico y ambiental que influyen en la comisión del delito. Siguiendo los postulados de Newman, Jeffrey y Clarke, se busca reducir la oportunidad del crimen. Para ello, las estrategias se orientan en modificar y manipular el entorno físico, instalar dispositivos de defensa y en manipular todos aquellos elementos que aumenten el esfuerzo del victimario para cometer el ilícito. Este modelo se estructura en un sistema de clasificación de más de 25 técnicas, todas orientadas a disminuir la oportunidad.

Como destacan Tilley (2005), Crawford (2008) y Farrington y Welsh (2012), es innegable el aporte que el paradigma de prevención de la criminalidad ha hecho en cuanto tercer pilar de las políticas de seguridad, pues ha sido su evaluación científica la que le ha permitido extenderse globalmente. Sin embargo, desde mediados del año 2000 se debate tanto sobre los fundamentos teóricos en los que se basa este paradigma como respecto a los alcances que tiene el modelo de gestión de riesgos que se ha implementado a el nivel global.

Respecto a los fundamentos teóricos sobre los cuales se basa el RFPP, Walklate y Mythen (2011) destacan que este paradigma no da cuenta de manera adecuada sobre cómo los riesgos son definidos y cómo asumen distintas caras y una naturaleza diferente en cada contexto. Por el contrario, el paradigma ha estandarizando un tipo de diagnóstico de aquellos 'factores objetivos' que explican las trayectorias individuales de la criminalidad. Con ello, se han sobre estimando las variables de carácter individual (psicológicas especialmente), en detrimento de aquellas condiciones de contexto (familiares, sociales y comunitarias), en la explicación del comportamiento delictual. La predicción estadística que promueve este enfoque se focaliza sobre los sujetos bajo el supuesto de que ellos siendo sometidos a determinados estímulos responderán de la manera esperada. Y es que, los diagnósticos de factores de riesgo que se realizan, la mayoría de las veces, se hacen de manera deslocalizada y a históricamente (Lupton, 1999a). Este tipo de enfoque, por tanto, no recoge las especificidades

culturales, sociales y locales, y asume que lo que ha funcionado en ciudades del norte debe funcionar en las ciudades del sur. Como destacan Carrión y Dammert (2009), para América Latina la criminalidad ha sido comprendida como una patología social, es decir, es manifestación de una ‘anomalía del orden social que debe ser corregida’. La definición de la violencia como patología, destaca el autor, homogeneiza a los territorios, y sus actores, pero no reconoce que la violencia y la criminalidad se instalan en el seno del conflicto que es propio de la ciudad neoliberal. Así, por ejemplo, la violencia estructural y la violencia política, que caracterizan la trayectoria de las urbes de la región, no son recogidas por este tipo de enfoque preventivo.

Relacionado a esta simplificación que ha hecho esta escuela objetivista, otro debate abierto refiere lo limitado que resultan muchos de los modelos explicativos (estadísticos) en los cuales se funda. Heines y Case (2008) destacan que la política basada en la evidencia constituye más bien una retórica política y no una realidad. Y es que en los mismos estudios de Sherman (1997), la evaluación de las estrategias da mayor cuenta de modelos promisorios que de modelos efectivos en materia de violencia juvenil. Por ejemplo, los autores señalan que este modelo se ha basado en un tipo de evidencia que funciona bien cuando se relacionan dos variables de manera lineal, pero que el poder explicativo baja cuando se trata de análisis multivariados, más complejos, y en los cuales todos los factores aparecen correlacionados estadísticamente. Estos autores cuestionan el modelo causal, que se encuentra detrás del paradigma, y señalan que una de sus principales debilidades radica en la sobreestimación de las variables psicológicas en detrimento de las condiciones de contexto y de las variantes socioculturales que explican la violencia juvenil.

Junto a ellos, Mahony (2009) agrega que dentro de los promotores de este modelo, en cuanto política pública, no se han escuchado las advertencias científicas que han hecho los epidemiólogos y los estudios desde la salud pública respecto a cómo operan estos factores contexto a contexto. El autor critica que ha sido más el ímpetu de los estudiosos de las políticas de justicia criminal lo que ha llevado a la expansión de este paradigma, sin considerar las limitaciones científicas que involucra integrar explicaciones rivales en cada modelo explicativo (Mahony, 2009). Además, el mismo autor agrega que una debilidad que muestran estas mediciones es no considerar los efectos neutralizadores que tienen los factores de protección en determinados casos, o bien, tampoco dar cuenta de cómo las experiencias de vida adversas de muchos jóvenes y sus familias operan

como factores de protección en contextos de vulnerabilidad estructural. De esta manera, este paradigma tiende a simplificar la compleja relación que existe entre juventud, violencia y territorios (Mahony, 2009).

Es más, este enfoque de prevención puede ser cuestionado si se considera el etiquetamiento y estigmatización que produce sobre determinados grupos o territorios que son catalogados “en riesgo”. Esto es más grave cuando se trata de la criminalidad y la violencia juvenil. Y es que este paradigma promueve la focalización de las políticas en determinados grupos que se encuentran en ‘altos niveles de riesgo’, riesgos asociados a edad, raza y domicilio, y que terminan marginalizando y estereotipando a poblaciones completas de jóvenes que viven en condiciones de desventajas socio económicas. Por tanto, bajo este paradigma siempre serán los más pobres los que tienen más probabilidad de ser delincuentes.

Lo anterior, para Lupton (1999b), radica en la pretensión objetivista bajo la cual se ha implementado el enfoque de factores de riesgo y a la estandarización que se ha hecho de las causas del delito. Las definiciones sobre riesgo que se han usado en estas mediciones son estáticas y no reflejan lo cambiante de la realidad social. Para la autora, estas definiciones responden más bien a marcos normativos y juicios de elites predominantes.

Así, el modelo de prevención del delito, tal como ha sido operacionalizado y transferido a diferentes contextos en el mundo, se ha convertido más bien en una tecnología de control social de la sociedad moderna y menos en un modelo democrático de respuesta al crimen (Garland, 2005; O Maylley y Huchkinson, 2007). En este sentido, es necesario cuestionar la racionalidad que existe detrás de la prevención del delito que se ha aplicado en el contexto neoliberal (Garland, 2005).

Por tanto, se puede sostener que el RFPP se ha instalado como un modelo de gobernanza de la criminalidad que más que construirse desde abajo (con los actores y ciudadanías locales) se ha hecho bajo la lógica *top down* que —basada en el cientificismo metodológico— exagera explicaciones positivistas sobre el comportamiento individual, en detrimento de explicaciones sociales, históricas y culturales, que dan cuenta sobre las especificidades de comunidades y territorios.

Es en este escenario en el cual surge la necesidad de pensar otro tipo de enfoque que haga de los riesgos algo más democrático (Walklate y Mythen, 2011: 110). Y es que, si bien este paradigma ha sido muy fructífero en materia de políticas públicas en el ámbito de la justicia criminal, sus alcances democráticos pueden y deben ser cuestionados. El cómo se

configura la relación entre el Estado y cómo se construyen las ciudadanías bajo este tipo de paradigma debe ser abordado (Pearce, 2013; Broudeau, 2012). Como señala Walklate y Mythen (2011), es necesario buscar ‘otras formas’ de pensar y hacer seguridad.

Criminalidad, violencia y los alcances de la prevención en las ciudades latinoamericanas

Desde fines de los años ochenta se producen una serie de cambios en las políticas de seguridad en las ciudades del sur. En urbes de África y Latinoamérica ha existido consenso político y técnico respecto a la necesidad de abordar la criminalidad y la violencia desde una perspectiva integral, que no sólo se oriente a castigar y reprimir, sino a prevenir. Es a partir del enfoque de salud que promueve la Organización Mundial de la Salud, y su perspectiva ecológica en la década de los noventa, que un encuadre preventivo se instala en agendas regionales y locales. Experiencias como la de Cali, Colombia, en los años noventa, se inspiraron en ella y en diversos contextos para desarrollar iniciativas desde el enfoque de factores de riesgo que esta perspectiva sobre la violencia promueve (Concha-Eastman y Guerrero, 1999).

Así, junto a una serie de iniciativas orientadas a reformar y mejorar los sistemas de justicia criminal (policía, justicia y cárceles), el quehacer público se ha orientado a implementar diversas estrategias de prevención social y situacional. Junto a ello, la descentralización y la incorporación de municipios y gobiernos locales en la provisión de seguridad en el nivel territorial han sido también parte del quehacer. Diversos compendios y estudios dan cuenta de la multiplicidad de experiencias de prevención en diversos niveles locales, sean estos regionales, de ciudad o municipales (Basombrío, 2012; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [onu-Hábitat] y Universidad Alberto Hurtado [UAH], 2009; Abello y Angarita, 2013; Pontón y Armijos, 2009; Buffat, Marcuse, Lunecke y Vanderschueren, 2004).

Esta trayectoria ha llevado al discurso político latinoamericano a establecer que nos encontramos frente a un nuevo paradigma de hacer seguridad (Blanco y Tudela, 2012), cuya base estaría en la integralidad de las respuestas (control y prevención) y en la incorporación de múltiples actores en la provisión de ésta.

Sin embargo, y pese a que es indudable el desarrollo que existe en el ámbito, aún la criminalidad y la violencia amenazan la estabilidad demo-

crática y el desarrollo de territorios y comunidades. Es decir, tanto la violencia vinculada al crimen organizado y al narcotráfico, como los elevados niveles de criminalidad común y de violencia en la vida cotidiana, no sólo ha convertido a América Latina en la región más violenta del mundo (ONU-Hábitat, 2013), sino que han instalado el debate sobre la suficiencia y pertinencia de la prevención del delito y de las estrategias locales como respuesta a la criminalidad de la región.

Junto a ello, el mundo académico —pese a que reconoce la existencia de esta nueva forma de pensar la seguridad— cuestiona el que se pueda hablar de un cambio de paradigma. Expertos destacan que si bien el enfoque preventivo y ciudadano se ha instalado en el discurso y en el diseño de algunas estrategias, éste se trata más bien de una narrativa que no encuentra correlato en prácticas específicas y acciones concretas en materia de seguridad (Pearce, 2013). Para Saín (2013) no ha existido un cambio real, pues no se ha logrado instalar un sistema que sea democrático y que asegure la seguridad a los más pobres. Ello porque, al menos para la región latinoamericana, ha primado un pensamiento hegemónico sobre seguridad en los circuitos de poder institucional que sigue fundado en la idea del control y la represión del delito como respuesta más efectiva (Carrión *et al.*, 2009; Saín, 2013; Abello y Angarita, 2013). Esto se relaciona también con el excesivo pragmatismo electoral que ha permeado los procesos de toma de decisión en las políticas. La participación ciudadana, los derechos humanos y la democracia son conceptos que ha ido perdiendo vigencia en el quehacer político (De Lima y De Paula, 2013).

Otros estudios explican lo anterior analizando el cómo se han implementado las políticas y programas de prevención de la violencia y la criminalidad. Esto habría impedido que se consolidase en el mismo nivel que ha tenido el control y la represión. Así, por ejemplo, hay quienes refieren la falta de marcos regulatorios y jurídicos *ad hoc* para una buena gestión de éstas (Dammert, 2013), lo que se materializa, por ejemplo, en que las tareas de prevención situacional de los municipios tengan que seguir utilizando sus clásicas tareas urbanas, en desmedro de estrategias más innovadoras (Carrión *et al.*, 2009). Costa (2013), quien analiza el caso de las políticas preventivas locales en Perú, da cuenta del problema de las regulaciones y marcos jurídicos *ad hoc*, y de cómo la política de serenazos no ha logrado institucionalizarse porque es vista como competencia por la policía, entrando en disputa en muchas alcaldías. Veliz y Alda, en 2008, ya daban cuenta de cómo son finalmente los cuerpos legales y el desarrollo

institucional los que deben ser renovados en miras de obtener mejores resultados en esta materia.

También la falta de desarrollo institucional ha sido uno de los factores que explicarían el limitado alcance de la prevención. Para Gottbacher no existe un desarrollo institucional suficiente para controlar los espacios urbanos hoy amenazados por la violencia y el narco tráfico (Gottbacher, 2013). En otras ciudades, el déficit institucional se asocia a la falta de información y de evaluaciones que permitan pensar políticas preventivas pertinentes en los territorios locales (Ruiz, 2013). Otra debilidad ha sido la falta de gestión y capacidad administrativa en el nivel municipal. En un estudio en que fueron consultados 20 gobiernos locales respecto a los marcos de gestión, se reconoció como principal problema para desarrollar las estrategias preventivas, la precariedad institucional que existe ello materializado en falta de experticias de los encargados, falta de recursos humanos y económicos, alta rotación de equipos, poca estabilidad de la dependencia administrativa, entre otras. Dammert (2007) destaca que la inserción del área de seguridad en los municipios no ha seguido trayectorias sustentables.

Por otra parte, también se da cuenta de la estandarización que existe en el nivel local para diseñar e implementar programas y estrategias. Se destaca que los gobiernos locales no han logrado elaborar planes eficientes de reducción de la criminalidad puesto que han tendido a homogeneizar la idea de ciudad y de orden urbano (Pearce, 2013), incorporando a los ciudadanos de manera hegemónica y preestablecida. Ello ha impedido que se incorporen en las políticas, las particularidades históricas y culturales que la violencia asume en cada territorio. Así, por ejemplo, no se han abordado variables de carácter estructural y cultural, como la exclusión en que viven amplios sectores empobrecidos de las ciudades y el machismo imperante (Gottbacher, 2013)

Una de las falencias más destacadas se refiere a la participación ciudadana que el diseño e implementación de las estrategias de prevención contemplan. La seguridad se ha hecho 'desde arriba', desde el estado, sin involucrar realmente a vecinos y líderes sociales (Abello y Angarita, 2013). En dicho análisis, Abello destaca, sobre la experiencia de Medellín, que si bien se observan mejoras en términos de calidad de vida urbana, la política de seguridad en el nivel barrial no ha reconocido el rol que juegan los actores sociales en estos procesos. La autora señala que la política de seguridad y las estrategias preventivas ha estado demasiado enfocadas en 'bajar los indicadores', y por ello las comunidades no han

sido escuchadas de la misma forma como si lo han sido en los planes de mejoramiento urbano. La seguridad, pese al nivel local de intervención, se ha hecho ‘desde arriba’, es decir, céntricamente, sin el involucramiento activo de los mismos habitantes. Y es que, como dice Dammert, el involucramiento de la ciudadanía en materia de seguridad ha sido a lo menos confuso: “Se habla de comunidad, pero no se especifica claramente a qué tipo de comunidad se alude. En muchos países nos referimos solamente a organizaciones sociales legalmente constituidas, y que en los últimos 10 años han perdido legitimidad en los vecindarios. Muchos se han quedado afuera” (Dammert, 2007: 115). La falta de participación en estas políticas habría agudizado la desconfianza existente hacia las instituciones a cargo de la seguridad, pero también la sensación de impunidad que expresan los latinoamericanos.

Es por ello que las políticas de prevención de la violencia no han sido capaces de reconocer cómo la violencia se produce y se vive en territorios específicos. El déficit de ciudadanía ha producido que la prevención se haya aplicado de manera estandarizada, bajo una idea hegemónica de lo que es la violencia y sus causas en las comunidades, y que las intervenciones se hayan centrado en aquellos grupos e individuos que corporeizan determinadas patologías sociales y no sobre sus capacidades. En pocas palabras, la violencia ha sido simplificada a una enfermedad social, perdiendo su naturaleza territorial y situada (Carrión *et al.*, 2009).

Desde esta perspectiva, el enfoque de factores de riesgo implementado en las ciudades latinoamericanas da cuenta de un debate que comparte el análisis realizado en ciudades del norte. La falta de democracia que existe detrás de cómo se piensa y define lo riesgoso, la deslocalización y ahistoricidad de sus explicaciones, la sobrevaloración científica de los hallazgos, el etiquetamiento y estigmas que produce, y sobre todo la falta de ciudadanía en su implementación, lleva a la urgente necesidad de pensar en otro enfoque cuando pensamos y hablamos de seguridad.

Otra forma de pensar y hacer seguridad: el enfoque de resiliencia urbana para la seguridad democrática

La resiliencia es un concepto que viene de la física y que significa la capacidad de un objeto de mantener su entidad a pesar de la aplicación de una fuerza física externa. Al llevarlo al ámbito de lo urbano, la resiliencia se asocia a la capacidad de adaptación y surgimiento de las ciudades frente a los embates impuestos por los riesgos, sean estos naturales o sociales.

El uso del concepto aplicado a la ciudad refiere la capacidad mostrada por ésta para “enfrentar la adversidad y conseguir recuperarse para enfrentar el futuro” (Méndez, 2012). Es decir, la resiliencia urbana se asocia a la capacidad de reconstruirse como comunidad a partir de una ruptura, lo que implica movilizar las capacidades de transformación para generar una adaptación positiva a las nuevas condiciones que impone el entorno.

Es por ello que la resiliencia tiene tres grandes dimensiones que se consideran a la hora de evaluar su nivel en las comunidades y los territorios: el grado en el que el sistema puede absorber el shock y seguir manteniendo su constitución; el grado que el sistema es capaz de mantener su auto organización, y el grado en el que el sistema puede mejorar su reconstrucción y capacidad de adaptación.

La resiliencia urbana se ha asociado a la forma en como las ciudades han enfrentado las grandes catástrofes naturales: huracanes, terremotos, crisis sanitarias, en cuanto fenómenos eternos que ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la ciudad y la inseguridad cotidiana con la que lidian sus habitantes.

Este enfoque de la resiliencia ha pasado de ser visto como la recuperación frente a las situaciones de adversidad, a la capacidad positiva de agencia humana para hacer frente a las situaciones adversas, lo que implica una reorganización de la forma en como la comunidad hace frente a las situaciones externas, generando un compromiso en el uso de los recursos comunitarios para generar el cambio.

De esta forma, la resiliencia encuentra diversas formas en las que es llevada a cabo dentro de la comunidad, bajo forma de resistencia, acomodación o absorción de la situación de cambio (Ruiz, 2015).

La inseguridad es un detonante claro de un comportamiento resiliente: ¿cómo reconstruir el rumbo a partir de una experiencia traumática? En contextos de alta inseguridad, de riesgos no previsibles en la ciudad, la capacidad de resiliencia se vuelve un activo importante para poder reconstituirse frente a escenarios adversos. Pero, ¿de qué depende la capacidad de resiliencia?

Un primer elemento tiene que ver con la dimensión de los recursos materiales que poseen las ciudades. La capacidad de movilizar esos recursos, de realizar innovaciones o de contar con capital humano que se movilice frente a la situación de riesgo, es clave para la base material con que las ciudades pueden hacer frente a las incertidumbres del entorno.

Pero, no sólo la dimensión económica es central, también lo es la dimensión cultural: el capital cultural de una comunidad, entendida como la autoestima colectiva, la identidad cultural y el humor local son claves para generar un *milieu* común que permita movilizar las capacidades de la comunidad para hacer frente a la catástrofe. La cultura es un activo comunitario clave para la articulación y movilización de vínculos sociales que hagan frente a la situación de incertidumbre.

De ahí que la tercera dimensión relevante en la resiliencia es la del capital social, entendido no sólo desde el punto de vista de los vínculos que se articulan en la comunidad, sino desde la confianza institucional.

Desde la perspectiva del capital social, se trata de comunidades en las que se articulan vínculos y se fomenta la confianza entre grupos, lo que facilita el comportamiento resiliente, pues se desencadenan comportamientos colaborativos que fomentan una respuesta proactiva.

La confianza institucional y la valoración de las respuestas locales, que traducen los significados macro a respuestas espacialmente localizadas, también son un elemento clave para lograr un comportamiento resiliente. En este orden, la confianza en las instituciones locales es clave para articular los vínculos y el diálogo local que permita obrar como un soporte frente a la crisis.

También a nivel interpersonal el capital social es relevante en tanto provee tres elementos clave para la resiliencia: apoyo mutuo, participación social y límites a lo que se entiende por comunidad (Sherrieb, Norris y Galea, 2010).

La literatura es coincidente en que el éxito para proferir un comportamiento resiliente se encuentra, en gran medida, en el fomento de la participación y apoyo local, en el que la sociedad no opera como un agente pasivo, sino como una entidad que moviliza sus mecanismos de protección y desarrollo para hacer frente a la crisis.

En este orden, también es importante el rol de la comunidad en tanto genera eficacia colectiva (Sampson, 2012), entendida como un control social informal que poseen las comunidades sobre sus miembros. Las normas, valores y grado de organización de las comunidades locales potencian mecanismos protectores sobre sus miembros y promueven comportamientos pro sociales (Nash y Bowen, 1999).

Resiliencia y políticas de seguridad urbana

Aplicar el enfoque de la resiliencia a las políticas de seguridad de las ciudades implica enfrentar una serie de desafíos, por ejemplo, cómo lograr reconocer las capacidades que poseen las comunidades locales para hacer frente a los problemas de seguridad y temor al delito.

En contextos de alta desconfianza, de vulnerabilidad y sensación de pérdida de eficacia colectiva, rearticular los vínculos e identidades locales es el primer desafío para poder aplicar el enfoque de la resiliencia. Apelar a las identidades locales, a las fuentes de recursos y experiencias compartidas, es clave para fortalecer y movilizar las identidades comunes que actúan en el comportamiento resiliente.

Junto a ello, se hace necesario reconocer las particularidades de cada uno de los territorios, pues las políticas a gran escala, centralistas, con escaso conocimiento de la realidad territorial, no son eficaces a la hora de trabajar comportamientos resilientes. Es necesario bajar al territorio, reconocer las capacidades locales y las claves de la articulación de vínculos y recursos de las localidades para activar el comportamiento resiliente.

El gran desafío de la aplicación de una política de la resiliencia tiene que ver con cómo operar en comunidades desarticuladas, descohesionadas y donde prima el individualismo y la desconfianza.

De ahí que el rol de los gobiernos comunales y de las instituciones locales sea clave para asegurar el éxito de las políticas, al dotar de recursos humanos y económicos a las instituciones para que puedan trabajar con las comunidades y fortalecer la participación. En resumen, la confianza institucional aparece como un elemento clave en la discusión debido a que precisamente son las instituciones quienes se encargan de congregar a los vecinos para superar la situación de inseguridad.

El gran reto consiste, por tanto, en generar instancias de participación al interior de las comunidades. No basta sólo con generar instancias consultivas, por el contrario, es necesario generar instancias vinculantes que permitan influir en la toma de decisiones. En definitiva, la aplicación de una política de seguridad que fomente la resiliencia local necesita ser pensada en la casuística del territorio, en sus particularidades, fortalezas y desafíos, para así lograr movilizar a la comunidad en el compromiso por lograr establecer las condiciones necesarias para el buen vivir.

Consideraciones finales

La prevención del delito en las ciudades se encuentra en un punto de inflexión. Tanto el fundamento teórico que la sustenta como sus implicancias políticas en materia de criminalidad y violencia son cuestionados.

Si bien existen diferentes voces detractoras que desde la ciencia han criticado el bajo impacto de las estrategias de prevención de delito, sostenemos que éstas cobran menos importancia cuando se sitúa el análisis desde una perspectiva de seguridad democrática. Y es que, los alcances de la prevención de delito no refieren sólo a aquellos elementos de carácter metodológico (falta de evaluaciones), o a las críticas sobre la aplicación de las estrategias y medidas (factores institucionales, políticos, económicos), sino principalmente al déficit de ciudadanía y democracia que existe detrás del paradigma de factores de riesgo que se ha promovido y bajo el cual la prevención se ha aplicado. Las definiciones de riesgo que utiliza, el carácter deslocalizado y ahistórico de sus diagnósticos, la sobre estimación de las variables individuales y el etiquetamiento que produce sobre grupos y comunidades que son considerados “en riesgo”, han sido alguno de los argumentos que hemos dado para dar cuenta de la urgente necesidad de pensar la seguridad desde otro lugar.

Sostenemos que una salida es situar a la seguridad de las ciudades en el actual debate de la resiliencia urbana. Y es que este enfoque permitirá superar los alcances y limitaciones que hasta ahora encuentra la prevención del delito en los territorios. La resiliencia urbana permite avanzar en un ejercicio activo de la ciudadanía a través del fortalecimiento de las redes entre vecinos y la organización social. En definitiva, considerar el enfoque de la resiliencia es avanzar hacia el establecimiento de una perspectiva de cohesión social que permita generar vínculos entre vecinos.

Sin embargo, para promover esos vínculos y esa confianza se debe apelar a elementos que van más allá de la seguridad: es importante fortalecer la confianza, la identidad local y los vínculos entre vecinos, que son elementos que trascienden la seguridad misma.

El rol de los gobiernos locales debe ser preponderante para la implementación de este enfoque. Aun así, ellos tienen el importante reto de lograr articular los diferentes programas que trabajan en el nivel municipal para generar una estrategia proactiva y preventiva.

Fuentes consultadas

- Abello, A. y Angarita, P. (2013). *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático*. Argentina: CLACSO.
- Basombrío, C. (Ed.). (2013). *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Blanco, J. y Tudela, P. (2012). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. *Conceptos*. Recuperado de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/11/conceptos-19-retos-de-la-politica-publica.pdf>
- Broudeau, J. A. (2012). Urbanity, Fear, and Political Action: Explorations of Intersections. *Emotion, Space and Society*, 4, 71-74.
- Buffat, J.P., Luneke, A., Marcuse, P. & Vanderschueren, F. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Santiago de Chile: BID/Universidad Alberto Hurtado/Ministerio de Interior de Chile.
- Carrion, F. y Dammert, M. (Coords.). (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Ecuador: FLACSO Ecuador/Municipio de Quito.
- Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B.(Coords.). (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Ecuador: FLACSO Ecuador/Municipio de Quito/Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.
- Concha-Eastman, A y Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4/5), 322-331.
- Costa, G. (2013). Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable? En C. Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp.79-102). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Crawford, A. (2008). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Londres: Willan Publishing.
- Dammert, L. (2013). Chile: pasar de la narrativa a la gestión efectiva. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 129-148). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for scholars.
- (2007). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En O. Jarrín (Comp.), *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera fase*. (pp.111-117). Ecuador: FLACSO Ecuador/Fundación Esquirol.
- De Lima, R. y De Paula, L. (2013). Seguridad pública y reducción de crímenes violentos en Brasil: logros en gestión y cambios institucionales. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 149-168). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for scholars.

- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. España: Gedisa.
- Gottbacher, M. (2013). De la seguridad excluyente a la construcción de una seguridad legítima. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático* (pp.1-19). Argentina: CLACSO.
- Heines, K. & Case, S. (2008). The Rhetoric and Reality of the Risk Factor Prevention Paradigm. Approach to Preventing and Reducing Youth Offending. *Youth Justice*, 8(1), 5-20.
- Hope, T. (1995). Community crime prevention. In M. Tonry & D. Farrington, *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention (Crime and Justice: a review of research)* (vol 19, pp. 21-89). Chicago: University of Chicago Press.
- Llorente, M.V. y Guarín, S. (2013). Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana en Colombia: los casos de Bogotá y Medellín. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 169-202). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Lupton, D. (1999a). *Risk*. Londres: Routledge Press.
- (1999b). *Risk and sociocultural theories*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Mahony, P. (2009). The Risk Factor Prevention Paradigm and The Causes of Youth Violence: A deceptively Useful Analysis? *Youth Justice*, 9(2), 99-114.
- Méndez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44(172), 215-231.
- Mythen, G. & Walklate, S. (Eds.) (2006). *Beyond the Risk Society: Critical Reflections on Risk and Human Security*. Londres: Open University Press.
- Nash, J. K., & Bowen, G. L. (1999). Perceived crime and informal social control in the neighborhood as a context for adolescent behavior: A risk and resilience perspective. *Social Work Research*, 23(3), 171-186.
- O'Malley, P. & Hutchinson, S. (2007). Reinventing Prevention. Why did crime prevention develop so late? *British Journal of Criminology*. 47, 373-389.
- Pearce, J. (2013). Prólogo. Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático*. Argentina: CLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHL%20Informe%20completo.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Recuperado de <http://derecho.uahurtado.cl/programas/seguridad-ciudadana/publicacionesguia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/23demayo2016>
- Ruiz, J.C. (2013). Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático* (pp. 43-70). Argentina: CLACSO.

- Ruiz, J. I. (2015). Resiliencia comunitaria: propuesta de una escala y su relación con indicadores de violencia criminal. *Pensamiento psicológico*, 13(1), 119-135.
- Saín, M. (2013). La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente. En C. Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 263-296). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Sampson, R. (2012). *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: Chicago University Press.
- Sherman, L. (1997). Communities and crime prevention. In *Preventing crime. What works, what doesn't work what's promising?* [versión html]. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/works/> 23 de mayo de 2016
- Sherrieb, K., Norris, F. H., & Galea, S. (2010). Measuring capacities for community resilience. *Social Indicators Research*, 99(2), 227-247.
- Tilley, N. (Coord.). (2005). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Washington, DC: Willan Publishing.
- Veliz, G. y Alda, E. (Coords.). (2008). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: IADB.
- Walklate, S. & Mythen, G. (2011), Beyond risk theory: experiential knowledge and 'knowing otherwise'. *Criminology and criminal justice*, 11(2), 99-113.
- Welsh, B. & Farrington, D. (2012). Crime Prevention and Public Policy. In: B. Welsh & D. Farrington, (Coords.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Londres: Oxford University Press.