UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

LA SECURIFICACIÓN EN LA CIUDAD LATINOAMERICANA: VISIONES DE SEGURIDAD URBANA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y MICROLOCAL EN BOGOTÁ, CIUDAD DE MÉXICO Y SANTIAGO DE CHILE 2016-2020

Germán Camilo Hernández Triviño

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2020

LA SECURIFICACIÓN EN LA CIUDAD LATINOAMERICANA: VISIONES DE SEGURIDAD URBANA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y MICROLOCAL EN BOGOTÁ, CIUDAD DE MÉXICO Y SANTIAGO DE CHILE 2016-2020

Germán Camilo Hernández Triviño

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos

Director:

Doctorando Alexander Emilio Madrigal Garzón

Línea de Investigación:

Gobierno y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2020

Dedicatoria

A mi madre por su dedicación y sacrificio, a mi padre por sus enseñanzas, a mi amada esposa por siempre estar presente con su apoyo, a Cami e Ikal por ser fuente de inspiración.

En memoria de Dylan Cruz, George Floyd y todas las víctimas que han perdido sus sueños y vidas, a manos de las acciones securitarias en cualquier rincón del mundo.

Agradecimientos

Un especial agradecimiento a la universidad pública y a todos los que la han hecho posible con sus luchas; a la Universidad Nacional de Colombia en especial y a quienes la hacen posible con su trabajo y dedicación día a día. A Claudia, profesional de la oficina de la maestría quien siempre dispuesta a brindar su apoyo rodeó mi proceso para lograr esta meta difícil de alcanzar.

A mi familia que siempre me ha acompañado con su confianza, su cariño y motivación. A mi esposa por pasar noches en vela cuidando a nuestro hijo Salvador, mientras yo buscaba descifrar los nudos de la escritura de tesis acompañado de la tasa de tinto, y por siempre estar presente con su voz de aliento.

A mis amigos, Diego, por su acompañamiento incansable, sus consejos oportunos, sus ideas acertadas y su apoyo incondicional; a Grigor, por su ánimo, su experiencia, y su apoyo hasta el final; a Josué, Emi, Jim y Aleja, por sus horas de trabajo adicional en el taller, mientras yo dedicaba esfuerzos a este sueño académico; a Rafa por su apoyo y consejo.

Un agradecimiento muy especial al maestro Alexander Madrigal quien no sólo dirigió esta tesis, sino que creyó en ella, gracias a sus recomendaciones, consejos y solicitudes que hicieron del proyecto un documento a la altura de la academia y la Universidad. Gracias por su apoyo incansable, por su empeño y motivación.

Resumen

La relación espacio - política que se materializa entre otras relaciones del poder y el espacio, en el binomio y relación ciudad - seguridad, comporta una expresión geohistórica, y una transformación concreta para la ciudad latinoamericana en el siglo XXI, particularmente y de acuerdo al interés de la investigación, en el periodo 2016 – 2020, que produce mecanismos para la gestión de la seguridad en la ciudad desde una perspectiva restrictiva del orden público que prioriza el despliegue de dispositivos (de securificación), para garantizar la defensa del orden urbano asentado sobre los elementos y valores del proceso de neoliberalización en el subcontinente latinoamericano.

La investigación, con el propósito de analizar este fenómeno de construcción de mecanismos para la gestión de la seguridad urbana que, a su vez, incide en la transformación de la ciudad contemporánea latinoamericana, privilegia el enfoque de marco por el referencial para dar cuenta del despliegue de la noción de securificación - noción que aporta la presente investigación -, a partir de la interpretación y análisis de las visiones y referenciales manifiestos en los instrumentos de planificación de los gobiernos locales y microlocales objeto de estudio, como documentos estratégicos para la toma de decisiones en Bogotá, Ciudad de México, y Santiago de Chile, y sus unidades territoriales definidas, localidad de Santa Fe, alcaldía de Cuauhtémoc, y municipalidad de Santiago, correspondientemente. Lo anterior con el ánimo de contribuir al campo de los estudios críticos de seguridad, desde el análisis y la reflexión propia de las realidades de la geohistoria latinoamericana.

Palabras clave: Ciudad contemporánea latinoamericana, gobiernos locales, gobiernos microlocales, seguridad urbana, securificación, dispositivos de securificación, referencial.

Abstract

The space-political relationship that materializes among other relations of power and space, in the binomial and city-security relationship, involves a geohistorical expression, and a concrete transformation for the Latin American city in the 21st century, particularly and according to interest of the research, in the period 2016-2020, which produces mechanisms for the management of security in the city from a restrictive perspective of public order that prioritizes the deployment of (*securificación*) devices, to guarantee the defense of the urban order based on the elements and values of the neoliberalization process in the Latin American subcontinent.

The research, with the purpose of analyzing this phenomenon of construction of mechanisms for the management of urban security that, in turn, affects the transformation of the contemporary Latin American city, privileges the framework approach by the referential to account for the deployment of the notion of *securificación* - a notion provided by this research -, based on the interpretation and analysis of the visions and references manifested in the planning instruments of the local and micro-local governments under study, as strategic documents for decision-making in Bogotá, Mexico City, and Santiago de Chile, and their defined territorial units, the locality of Santa Fe, the mayor's office of Cuauhtémoc, and the municipality of Santiago, correspondingly. The foregoing with the aim of contributing to the field of critical security studies, from the analysis and reflection of the realities of Latin American geohistory.

Keywords: Contemporary Latin American Cities – Local Governments – Micro-local Governments – Urban Security – Securitization – Securitization devices – Referencing

Contenido

Lista de figuras **4**

Lista de abreviaturas **7**

Lista de tablas **8**

Lista de gráficos **10**

Introducción **1**

Capítulo 1. La ciudad contemporánea latinoamericana **13**
1.1 La ciudad, una geografía compleja 14
1.1.1 Ciudad desde la Geografía Urbana 16
1.1.2 Ciudad desde el enfoque de la Economía Política 18
1.1.3 Sociología, antropología urbana y estudios culturales 19
1.2 La ciudad neoliberal 23
1.2.1 Elementos de la ciudad neoliberal 23
1.2.2 Los gobiernos locales en la ciudad neoliberal 30
1.3 La ciudad latinoamericana 31
1.3.1 Recorrido histórico 32
1.3.2 La ciudad latinoamericana neoliberal 41
1.4 Conclusión Preliminar 45

Capítulo 2. Ciudades latinoamericanas de estudio **49**
2.1 Caracterización Bogotá y Localidad de Santa Fe 51
2.1.2 Localidad de Santa Fe 63
2.2 Caracterización Ciudad de México y Alcaldía de Cuauhtémoc 70
2.2.1 Ciudad de México 72
2.2.2 Alcaldía de Cuauhtémoc 84
2.3 Caracterización Santiago de Chile y Municipalidad de Santiago. 92
2.3.2 Santiago de Chile 95
2.3.3 Municipalidad de Santiago 104
2.4 Conclusión Preliminar 113

Capítulo 3. Seguridad en las ciudades **117**
3.1 Conceptualizar la seguridad 119
3.1.1 De la ortodoxia a los estudios críticos de seguridad 119
3.1.2 Del Estado al ciudadano: seguridad nacional, seguridad ciudadana, urbana y humana 130
3.2 Securitización y securificación: retorno al orden público 137
3.2.1 Seguridad como acto de securitización: Escuela de Copenhague 137
3.2.2 Securificación: Régimen de gobernabilidad securitaria 142
3.2.3 Dispositivos securificadores y urbanismo de control 146

3.3 La seguridad en América Latina 153
3.3.1 La doctrina de seguridad nacional: El realismo en América Latina.....153
3.3.2 Del gobierno central a los gobiernos locales: Transición a la seguridad ciudadana.....157
3.4 Conclusión Preliminar..... 159

Capítulo 4 Visiones de seguridad urbana en los instrumentos de planificación local y microlocal.....161
4.1 Enfoque de Política Pública 162
4.2 Análisis de Política Pública..... 169
4.2.1 Política Pública Bogotá D.C Plan Distrital de Desarrollo: "Bogotá Mejor Para Todos" (2016 – 2020).....170
4.2.2 Localidad de Santa Fe - Plan Local de Desarrollo: "Santa Fe Mejor Para Todos" (2017 – 2020) 177
4.2.3 Política Pública Ciudad de México Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (2013 – 2018) 181
4.2.4 Alcaldía de Cuauhtémoc.....186
4.2.5 Política Pública Santiago de Chile 191
4.2.6 Ilustre Municipalidad de Santiago.....196
4.3 Triangulación: Visiones securificadoras en los instrumentos de planificación 202
4.4 Conclusión preliminar..... 213

5. Conclusiones y Recomendaciones.....217

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de Bogotá 229

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la localidad de Santa Fe.....232

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la Ciudad de México 236

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc. .242

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de Santiago de Chile. 246

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la municipalidad de Santiago.....249

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Bogotá 252

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Santa Fe 254

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la Ciudad de México.....256

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc.....259

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Santiago de Chile 262

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la Municipalidad de Santiago .266

BIBLIOGRAFÍA.....270

Lista de figuras

Figura 1-1
Proceso de configuración histórica de la Ciudad Latinoamericana, ... 33
Figura 1-2
Centralidad de la ciudad contemporánea latinoamericana, ... 47
Figura 2-1
Ubicación y mapa de Bogotá D. C., ... 55
Figura 2-2
Mapa división administrativa de Bogotá..... 56
Figura 2-3
Organigrama secretarías del Distrito capital 58
Figura 2-4
Estructura de la Secretaría Distrital de seguridad, convivencia y justicia 59
Figura 2-5
Evolución del homicidio en Bogotá 1990-2019..... 61
Figura 2-6
Tasa de percepción de inseguridad por lugar..... 63
Figura 2-7
Mapa de ubicación de Santa Fe en la ciudad y de las UPZ de la localidad 65
Figura 2-8
Estructura alcaldía de Santa Fe 66
Figura 2-9
Instancias encargadas de la seguridad localidad de Santa Fe 68
Figura 2-10
Delitos contra el patrimonio localidad de Santa Fe v.s Bogotá, y cifras de seguridad .. 69
Figura 2-11
Mapa de calor hurtos localidad de Santa Fe 71
Figura 2-12
Mapa ubicación del Valle de México y Ciudad de México en México 71
Figura 2-13
Mapa áreas naturales protegidas en la Ciudad de México 72
Figura 2-14
Mapa de la Ciudad de México con alcaldías 73

Figura 2-15
Distribución de población por alcaldía, Ciudad de México 76
Figura 2-16
Porcentaje de personas en pobreza por alcaldía 77
Figura 2-17
Gabinete Jefatura de gobierno de la Ciudad de México..... 79
Figura 2-18
Estructura de la Secretaría ciudadana de Ciudad de México 80
Figura 2-19
Tasa de delitos por tipo 81
Figura 2-20
Ubicación de Cuauhtémoc dentro de la Ciudad de México..... 82
Figura 2-21
Esquema de direcciones alcaldía de Cuauhtémoc 85
Figura 2-22
Estructura Dirección de seguridad ciudadana y protección civil, alcaldía de Cuauhtémoc 86
Figura 2-23
Concentración espacial delito de extorsión Ciudad de México 2019 88
Figura 2-24
Concentración espacial delito de robo con violencia en vía pública 2018-2019..... 90
Figura 2-25
Mapa de la Región de Santiago 92
Figura 2-26
Mapa del Gran Santiago 93
Figura 2-27
Estructura Intendencia de la Región Metropolitana 94
Figura 2-28
Secretarías ministeriales de la Región Metropolitana..... 95
Figura 2-29
Componente institucional para la gestión de la seguridad en Santiago de Chile..... 96
Figura 2-30
Tasa de victimización de hogares, Santiago de Chile 2008-2019 102
Figura 2-31
Mapa de barrios de la Ilustre Municipalidad de Santiago..... 103
Figura 2-32
Estructura de la alcaldía de la municipalidad de Santiago 104
Figura 2-33
Estructura institucional para la gestión de la seguridad, Municipalidad de Santiago .. 106
Figura 2-34
Delitos y victimización Región v.s. Comuna de Santiago, 2016 108
Figura 2-35
Mapa de calor de los principales sectores de delito en la comuna de Santiago 108
Figura 3-1
Ampliación del concepto de seguridad. Barry Buzan..... 148
Figura 3-2
Securitización como proceso intersubjetivo 156

Figura 3-3
Securificación como modo de Régimen de gobernabilidad securitaria 151
Figura 4-1
Componentes del referencial de Política Pública 180
Figura 4–2
Acción de los operadores de transacción 182
Figura 4-3
Pilares y ejes transversales del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2016 - 2020 ... 186

Lista de abreviaturas

AICM. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
BBVA. Descripción Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CAI. Centros de atención inmediata
CORE. Consejo Regional Metropolitano de Santiago
DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECSC. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana
ENUSC. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana
ENVIPE. Encesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
GORE. Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
hab/ha. Habitantes por hectárea
HSBC. Hongkong and Shanghai Banking Corporation
INE. Instituto Nacional de Estadística
INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
J.U.D.. Jefe de Unidad Departamental
JAL. Junta Administradora Local
msnm. Metros sobre el nivel del mar
OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCMSJ. Observatoria Ciudad de México, Seguridad y Justicia
ONU. Organización de las Naciones Unidas
PDD. Plan de Desarrollo Distrital
PDI. Policía de Investigaciones de Chile
PIB. Producto Interno Bruto
PLADECO. Plan de Desarrollo Comunal, Plan de desarrollo comunal
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT. Plan de Ordenamiento Territorial
PRD. Partido de la Revolución Democrática
s.f.. Sin fecha
SDP. Secretaría Distrital del Planeación
SEREMIS. Secretarías Regionales Ministeriales
SESNP. Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad
sic. Así en el original, transcrito de forma literal
SIEDCO. Sistema de información estadístico, delincuencial, contravencional y operativo
SITP. Sistema Integrado de Transporte Público
UPR. Unidad de Planeamiento Rural
UPZ. Unidades de Planeamiento Zonal

Lista de tablas

Tabla 1-1 Criterios de Geografía Urbana para definir una ciudad 17
Tabla 1-2 Elementos del proceso de neoliberalización en la ciudad 27
Tabla 1-3 Ciudad de la conquista 33
Tabla 1-4 Ciudad colonial 34
Tabla 1-5 Ciudad republicana 35
Tabla 1-6 Ciudad del desarrollo hacia adentro 37
Tabla 1-7 Ciudad contemporánea 38
Tabla 4-1 Matriz de análisis del instrumento de planificación de Bogotá 176
Tabla 4-2 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la localidad de Santa Fe . 180
Tabla 4-3 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la Ciudad de México 185
Tabla 4-4 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc 190
Tabla 4-5 Matriz de análisis del instrumento de planificación de Santiago de Chile 195
Tabla 4-6 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la municipalidad de Santiago. 201
Tabla 4-7 Instrumento de triangulación 203

Lista de gráficos

Gráfico 4-1 Triangulación de las Unidades Territoriales 205
Gráfico 4-2 Triangulación de las ciudades 207
Gráfico 4-3 Triangulación comparada 210

Introducción

La seguridad durante al menos las últimas cinco décadas no ha dejado de ser uno de los problemas más relevantes y crecientes a nivel mundial y regional latinoamericano. Este fenómeno se ha venido estudiando y gestionando con cada vez mayor atención en la ciudad contemporánea desde principios de los años noventa. Al respecto, se encuentran importantes trabajos como los de Maristella Svampa (2004), Teresa Caldeira (2007), Lucía Dammert (2007a) (2007b), o Luis Berneth Peña (2017) que, desde diferentes enfoques, han examinado el fenómeno en la realidad latinoamericana. Encuestas regionales (Latinobarómetro, 2011, 2015, 2018), relatos políticos, hábitos de la gente o documentos de política pública, reflejan el problema como una de las prioridades más relevantes para los habitantes de las ciudades y los gobiernos locales, muy por encima, excepto en algunos momentos circunstanciales y políticos, de otros problemas urbanos y sociales de profundo arraigo.

Las posiciones y narrativas políticas, académicas o cotidianas frente al problema a atacar, a los responsables o a las soluciones varían. Estas van desde el problema del hurto al terrorismo global, así como desde la visión que plantea la necesidad de inversión en la gente

a la que reproduce la exclusión, la penalización exacerbada y la pérdida de libertades individuales.

Esta permanente preocupación urbana ha fomentado un proceso de profundización de los esfuerzos en seguridad en la ciudad latinoamericana. Esto, en gran medida, a través de la intensificación de la securificación, noción analítica propuesta en la investigación, y que se expresa en una serie de dispositivos encaminados a salvaguardar el orden, el control y la verificación de comportamientos y prácticas de los individuos. La securificación y sus dispositivos, manifiestos en la ciudad en documentos de política, particularmente como expresión de la planificación de los gobiernos locales y microlocales, desde una visión (como proyecto general) y unos referenciales de política pública[1] restrictivos (como representaciones de ésta), se propone garantizar la seguridad urbana como bien social y político fundamental.

La seguridad en este sentido, representa tanto un producto social, como un resultado de las definiciones de actores sociales, como productora de geografías urbanas, teniendo en cuenta que las dinámicas de la seguridad definen y moldean espacios en la ciudad; y, por tanto, su tratamiento e implementación materializa la construcción de ciudad, tal como se verá en el capítulo 1, al tratar la estrecha relación entre espacio y política.

De acuerdo a los elementos anteriores, la presente investigación gira en torno a preocupaciones e interrogantes sobre: i) La visión, en términos de referenciales de política pública y el modo en que se están planteando el problema de la seguridad los gobiernos locales en Bogotá, Ciudad de México, y Santiago de Chile; y de la localidad de Santa Fe, la Delegación de Cuauhtémoc, y la Municipalidad de Santiago, como unidades territoriales

[1] Alude al enfoque de marco por el referencial de políticas públicas (Muller, 1998) y se refiere a los marcos de interpretación de la realidad a partir de los cuales los actores interpretan y representan los problemas y desarrollan el contenido de las políticas públicas. Por tanto, se refiere a la construcción de políticas en un momento determinado a partir de la representación del problema, sus consecuencias y posibles soluciones.

microlocales en cada ciudad, en el periodo 2016 - 2020; ii) La existencia de una correspondencia entre la visión y sus referenciales de política pública para el tratamiento de la seguridad urbana y su implementación por parte de estos gobiernos locales y microlocales; iii) La relación entre democracia y seguridad urbana a partir de los referenciales de política pública; y iv) El papel de las políticas de seguridad urbana, proyectadas en los instrumentos de planificación de dichos gobiernos locales en la producción de ciudad.

En consecuencia, la pregunta problema de la presente investigación es: ¿de qué manera la visión de política pública para la gestión de la seguridad urbana por parte de los gobiernos locales y microlocales latinoamericanos, manifiesta en sus instrumentos de planificación y su implementación, contribuyen a la producción de una ciudad securificada poco democrática y ageohistórica en los casos de Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile en el periodo 2016 – 2020?

En esta línea, la investigación con la intención -como señalaba Zemelman (1997)- de reconocer opciones de transformación de la realidad, busca contribuir a la problematización de las políticas de seguridad y sus referenciales, entendiendo que la "apropiación del presente deviene un modo de construir futuro" (p. 17), lo que convoca a sentar bases para la necesaria discusión sobre las visiones, actores y categorías que subyacen en la idea de seguridad en la ciudad.

Esto permitirá brindar un aporte a la capacidad de pensar la transformación de la realidad, en este caso, la realidad de la ciudad latinoamericana contemporánea, comprendiendo el presente, algunos de sus actores y sus potencialidades. Por esta razón, se considera clave explorar y analizar el fenómeno a partir de los documentos que orientan la acción de los gobiernos locales y microlocales, como uno de los actores más importantes en la institución del discurso y las acciones para el tratamiento y gestión de la seguridad urbana, lo que dará luces sobre la totalidad histórico-política del presente (Retamozo, 2015) y la capacidad de transformación en la ciudad latinoamericana contemporánea de lo deseable a lo posible.

En este contexto, desde el enfoque del marco referencial de políticas públicas, la investigación se propone como objetivo general, analizar la manera en que la visión de seguridad urbana manifiesta en los instrumentos de planificación de gobierno y su implementación por parte de los gobiernos locales de Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile; y microlocales, localidad de Santa Fe, Alcaldía de Cuauhtémoc, y Municipalidad de Santiago, correspondientemente, en el periodo 2016 – 2020, contribuye a producir una ciudad securificada.

Lo anterior, contribuirá al campo de estudio con un aporte teórico a los estudios críticos de seguridad, al menos en dos sentidos: i) una mirada que busca integrar estudios urbanos, estudios de seguridad y análisis de políticas públicas, como caja de herramientas holística para reconocer la producción de seguridad urbana en el presente en la región latinoamericana; ii) un análisis que se propone fortalecer los estudios de seguridad desde la mirada y el análisis de su producción desde los gobiernos locales y microlocales, que complemente la mirada, las aproximaciones teóricas y los análisis desde las escalas de estudios de seguridad de orden nacional, regional e internacional.

En este sentido, esta apuesta busca vislumbrar comprensiones de las realidades desde las especificidades geohistóricas para pensar y proyectar virajes que fortalezcan construcciones más democráticas de seguridad urbana, y, por tanto, de ciudad en el subcontinente latinoamericano en este cambiante y dinámico presente del siglo XXI. A su vez, reconociendo que las visiones y decisiones involucradas en problemas nodales de la sociedad contemporánea como la seguridad urbana, no sólo inciden en la definición y solución del problema mismo, sino que simultáneamente son productores de prácticas, hábitos y geografías en la ciudad.

Por lo tanto, en la investigación se consideran relevantes cuatro objetivos específicos. En primer lugar, caracterizar conceptualmente la ciudad contemporánea, su especificidad y elementos relevantes en el proceso global de neoliberalización. En este marco, es de interés abordar la particularidad de la ciudad latinoamericana, en sus conflictos y desafíos en el escenario neoliberal global, configurada a través de contextos históricos que la marcaron

con una serie de instituciones, que han llevado a que se encuentre configurada como hoy se reconoce. Elementos que ofrecerán herramientas teóricas para el estudio y análisis de la ciudad latinoamericana como resultado geohistórico y como orden urbano.

En segundo lugar, caracterizar las ciudades y sus unidades territoriales[2] objeto de estudio en la investigación, reconociendo sus particularidades geográficas, las especificidades de sus instituciones y gobiernos locales y microlocales[3], así como el contexto de la seguridad urbana en cada una de ellas.

En tercer lugar, identificar los debates conceptuales en torno a la seguridad contemporánea así como las nociones contextuales aplicables para la geografía latinoamericana, destacando el papel analítico de la teoría de la securitización y la noción de securificación para pensar la seguridad urbana como producción social, desde una visión y referenciales restrictivos del orden público, por parte de los gobiernos locales y microlocales en la ciudad latinoamericana contemporánea.

En cuarto lugar, analizar desde el enfoque de marco por el referencial de políticas públicas, el despliegue de la seguridad urbana securificada en la visión y los referenciales manifiestos en los instrumentos de planificación de Bogotá (2016), Ciudad de México (2013) y Santiago de Chile (2012); y la localidad de Santa Fe (2017), la Alcaldía de Cuauhtémoc (2018), y la Municipalidad de Santiago (2014) en el periodo 2016 – 2020.

De acuerdo a lo anterior, el estudio plantea de la siguiente hipótesis: en los instrumentos de planificación de Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile y sus unidades territoriales,

---

[2] La unidad territorial es entendida como una división del territorio, en este caso de las ciudades, que representa una unidad de análisis de acuerdo a la división u ordenamiento territorial vigente en la legislación nacional, federal o distrital, según corresponda.

[3] Hace alusión a dos categorías de gobierno definidas para la presente investigación, en concordancia con los dos niveles territoriales diferenciados definidos; en el caso de los gobiernos locales, estos se relacionan con el gobierno de las ciudades; mientras los microlocales como categoría menor, se relacionan con el de las unidades territoriales.

localidad de Santa Fe, Alcaldía de Cuauhtémoc, y Municipalidad de Santiago, respectivamente, en el periodo 2016 – 2020 opera una visión para la gestión de la seguridad urbana desde el orden público, la vigilancia y la comprobación de procedimientos sociales, por parte de sus gobiernos locales y microlocales, para garantizar el *orden urbano*, que acentúa el despliegue de los dispositivos de securificación, agentes, artefactos e infraestructuras, y con ello la producción de una ciudad Securificada.

Desde esta perspectiva, y producto del desarrollo en los capítulos que constituyen el presente trabajo, se asumirá que la securificación se constituye en una expresión específica como régimen de gobernabilidad securitaria, para la gestión de la seguridad urbana por parte de los gobiernos locales y microlocales, que no sólo ha marcado las discursividades electorales, sino que ha penetrado los imaginarios sociales, las agendas políticas y, especialmente, en lo que respecta a la investigación, en los planes e instrumentos de gestión de gobierno y desarrollo de las ciudades, resultando no medidas coyunturales, sino un tratamiento estratégico y estructural de la seguridad, como se analizará en el capítulo 4, desde los hallazgos empíricos.

Por otra parte, reconociendo que la seguridad es un fenómeno plural y multiforme, la presente investigación se propone examinar y abordar metodológicamente el fenómeno a partir de tres momentos importantes que buscan dar cuenta de la necesidad de un abordaje crítico, holístico y riguroso. El primero, configurará el corpus teórico para situar y particularizar la ciudad contemporánea latinoamericana y la securificación como categorías analíticas de la investigación; el segundo, desde el marco por el referencial de política pública, como se ha mencionado, analizará los instrumentos de planificación equivalentes para los gobiernos locales y microlocales objeto de estudio, en su producción de seguridad desde la visión de los actores gubernamentales como agentes si bien no los únicos, sí decisores en la definición de visiones y referenciales para gestionar la seguridad en la ciudad, para lo que se construirán y aplicarán matrices de análisis que permitirán leer, interpretar y analizar los documentos mencionados a partir de la categoría de securificación definida y los elementos del enfoque de política pública señalado; el tercero, a través de la triangulación como herramienta de validación de resultados, se contrastarán no sólo los instrumentos de

planificación local o de las ciudades, sino los documentos equivalentes de planificación, para la unidad territorial interna definida, a la que corresponden los gobiernos microlocales, lo que permitirá corroborar las conclusiones del análisis de las matrices, en esta línea y con la misma intención, para finalizar se confrontarán dichas conclusiones con una revisión de los documentos de rendición de cuentas o las noticias sobre la implementación de los instrumentos de planificación suministradas por los mismos gobiernos locales y microlocales.

El estudio se desarrollará en cuatro capítulos como se describe a continuación: 1. La ciudad contemporánea latinoamericana; 2. Ciudades latinoamericanas de estudio; 3. Seguridad en las ciudades; 4. Visiones de seguridad urbana en los Instrumentos de planificación local y microlocal. 5. Conclusiones y proyecciones democráticas.

El primer capítulo se desarrollará en tres momentos. El primero considerará la ciudad contemporánea como objeto de estudio a partir de los desarrollos y elementos conceptuales ofrecidos por diferentes escuelas y autores de los estudios urbanos, que en la presente investigación se agrupan en tres enfoques, a saber: i) enfoque de la geografía urbana (George, 1980; Pacione, 2009); ii) enfoque de la economía política (Castells, 1973, 1976; Topalov, 1979; Lojkine, 1979; Moncayo, 1981); y iii) enfoque de la sociología y antropología urbanas, y los estudios culturales (Mumford, 1937; Davis, 2001, 2014; Bauman y Lyon, 2013; Duhau y Giglia, 2016). Estos enfoques permitirán abordar la ciudad contemporánea como una realidad holística y compleja, así como brindar al desarrollo de la investigación un abanico de elementos teóricos y conceptuales para explorar y analizar la ciudad contemporánea latinoamericana.

El segundo momento, en un recorrido por el proceso de neoliberalización global, que destacará los elementos que la investigación reconoce como la triada del neoliberalismo, y como constituyentes de los procesos de transformación espacial en la ciudad contemporánea que le han dado su espíritu de segregación y desposesión. Esto se enmarca en el posicionamiento crítico propuesto y se articula con el momento uno, como base teórico-conceptual.

En el tercer momento, se hará un recorrido histórico de la ciudad latinoamericana, identificando los rasgos característicos de algunas etapas consideradas relevantes por dejar marcas en su configuración: i) La "ciudad de la conquista", se impone el régimen de propiedad privada por medio de la violencia (Aprile-Gniset, 2016); ii) La "ciudad colonial", se impulsa un modelo de ciudad que la ordena desde la estratificación y la segregación; iii) La "ciudad republicana", destaca el primer brote de urbanización promovido por la libertad de comercio y el desarrollo de las ciudades capitales; iv) La "ciudad del desarrollo hacia adentro", reconoce la búsqueda del desarrollo económico endógeno, en el que se produce una importante concentración de población en la red urbana, una profundizada división social del espacio y polarización entre sectores de la ciudad, así como en este marco la emergencia de las primeras formas de vivienda de población pobre como inquilinos; y v) La "ciudad contemporánea", en la que se destaca su doble condición, fragmentada producto de la exacerbación de la segregación social, y orden urbano como articulación e interdependencia de los diferentes órdenes, prácticas, composiciones, morfologías y sectores de la ciudad, en una lógica y orden en el que se privilegia el capital y se organizan y regulan las prácticas, significados y espacios de la ciudad.

El segundo capítulo, situará el contexto de las tres ciudades -Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile- y las tres unidades territoriales correspondientes a ellas -respectivamente, Localidad de Santa Fe, Alcaldía de Cuauhtémoc y Municipalidad de Santiago-, a partir de la descripción de sus elementos geográficos y espaciales, sus instituciones y formas de gobierno local, y el contexto de la seguridad urbana. Estos elementos resultan fundamentales como base para reconocer especificidades y elementos comunes en la composición, organización, y situación de las ciudades como parte de la noción analítica de ciudad contemporánea latinoamericana.

El tercer capítulo, se desarrollará partiendo de la doble vía, en lo que podrían ser señalados como los primeros estudios de la seguridad, ofrecida en el siglo XVII por Hobbes (2008) y en el XVIII por Sonnenfels (Citado por Cavalletti, 2010), en la que se encuentran el entendimiento de la seguridad ahistórica y el principio dinámico de la seguridad, respectivamente. En el caso del principio dinámico, este resulta como primer intento por

pensar la seguridad desde una perspectiva histórica, trabajos teóricos que sentarán las bases de los estudios contemporáneos de seguridad.

Se continuará la conceptualización de la seguridad con un recorrido entre la ortodoxia y los estudios críticos de seguridad, en el que se destacarán los principales elementos teóricos ofrecidos por las escuelas de relaciones internacionales y estudios de seguridad, como son: el realismo (Morgenthau, 1986), el idealismo (Kant, 1999), así como las escuelas derivadas del realismo, el neorrealismo (Krasner, 2001), el realismo periférico (Ayoob, 1998) y sus opositoras, el liberalismo o institucionalismo neoliberal Keohane y Nye (1988), el constructivismo, y finalmente la teoría crítica y los estudios críticos de seguridad como corriente versátil que tendrá gran relevancia para el desarrollo de la presente investigación, en la que se destacan los aportes teóricos de, Krause y Williams (1997), Buzan, Waever y De Wilde (1998), entre otros.

La conceptualización terminará con una revisión de las acepciones de la seguridad, desde la que parte teniendo como centro al Estado, hasta la centrada en el ciudadano, trayectoria en la que se aclaran términos como seguridad pública, seguridad urbana, seguridad humana y seguridad ciudadana.

El capítulo continuará con el subtítulo Securitización y securificación, en el que se desarrollarán algunos elementos de la teoría de la securitización como parte de los aportes de la escuela de Copenhague, una de la tres escuelas críticas de los estudios de seguridad y que ofrecerá una base teórica, a propósito de los referenciales de la seguridad desde los gobiernos locales y microlocales, para posteriormente entrar a desarrollar la noción de securificación como aporte propio de la investigación. Ese concepto será entendido como un régimen de gobernabilidad securitaria específico, que permite comprender, a partir de estudios como los realizados por Stephen Graham (2012) en torno al “Militarismo Urbano”, y la incorporación de nuevas tecnologías para la vigilancia y el control urbano, según Bauman y Lyon (2013), Mattelart y Vitalis (2015), la proclividad a los cerramientos residenciales y la autoseclusión Wacquant (s.f); Vidal-Koppmann (2014), el fenómeno de securitización de las agendas y políticas públicas de los gobiernos locales en la ciudad contemporánea latinoamericana.

Finalmente, el capítulo concluirá con una revisión histórica de la seguridad en América Latina, desde la doctrina de seguridad nacional como marco histórico y precedente político, con aportes como los de Leal Buitrago (2002, 2003) y Rouquié (1984); y los estudios de Lucía Dammert (2004, 2007), y Peña (2017), acerca del fenómeno de la seguridad urbana contemporánea en el subcontinente, reconociendo que a partir de la década de los noventa la seguridad ciudadana comienza a ser una noción emergente que describe un abordaje nuevo para la seguridad en las ciudades, posterior a la Guerra Fría y la Doctrina de Seguridad Nacional.

El cuarto capítulo delimita el objeto de análisis, centrándolo en los últimos instrumentos de planificación implementados en Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile durante el desarrollo del estudio, así como para sus unidades territoriales señaladas previamente, la Localidad de Santa Fe, la Alcaldía de Cuauhtémoc y la Municipalidad de Santiago. Esto se desarrollará a partir del enfoque de marco por el referencial de políticas públicas, con el que se construirá una matriz de sistematización y análisis de resultados para cada uno de los instrumentos de planificación. Lo anterior permitirá identificar los diferentes referenciales y la visión desde los que se proyecta la seguridad urbana, cruzados con los dispositivos de securificación, para comprobar así la existencia del régimen de gobernabilidad securitaria, denominado securificación para el tratamiento y la gestión de la seguridad en las ciudades.

En este marco se estudiarán los documentos de tres ciudades de América Latina y sus correspondientes unidades territoriales, que pese a encontrarse en regiones muy diferentes del subcontinente latinoamericano, i) comparten una historia política, económica y social común a la realidad vivida por sus países; ii) al interior de sus países resultan no sólo su capital política, sino ciudades de centralidad para su desarrollo social y económico; y, iii) representan un foco de atención en el desarrollo de agenda y políticas públicas para sus países.

Por otra parte, como se verá en el desarrollo del documento, sin duda las ciudades y unidades territoriales en su interior, tienen amplias diferencias, al menos en cuanto a las reglas de juego, la distribución territorial del poder, la distribución funcional de este, los actores

implicados y la agenda política. En este sentido, pueden identificarse algunas como, i) la divergente legislación y por ende su sistema político que, genera facultades y responsabilidades diferenciadas para las instituciones locales y microlocales; ii) el ordenamiento territorial definido para cada caso implica diferentes estructuras de representación política y por tanto de toma de decisiones; iii) sus autoridades locales y microlocales en algunos casos son electas, mientras en otros son nombradas, por lo que responden a fuerzas de diferente procedencia ideológica y política; iv) la seguridad pese a implicar factores y resultados diferentes en cada caso, cuenta con una importante atención en la agenda política.

Por lo anterior, la investigación considera que más allá de los elementos comunes entre las ciudades, las diferencias marcadas mencionadas, que muestran una amplia heterogeneidad, en lugar de representar una limitante, se convierten en una fortaleza para la comparación y la comprobación conceptual y metodológica. Esto en razón a que permiten contrastar la realidad del fenómeno a observar, y sus resultados en realidades diferenciadas del subcontinente, dando cuenta de la gestión gubernamental frente a la seguridad urbana en distintas subregiones latinoamericanas, a saber: la subregión del Cono sur, la subregión Andina y la subregión México y América Central.

En esta línea las ciudades definidas, como se ha mencionado anteriormente son: Bogotá, Ciudad de México (CDMX), y la Región Metropolitana de Santiago, y los instrumentos análogos y comparables de política pública para estas ciudades son: i) Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020; ii) Plan General de Desarrollo Federal de Ciudad de México 2013-2018; y, iii) Estrategia Regional de Desarrollo de la Región Metropolitana de Santiago 2012-2021.

A su vez, para dar mayor solidez al trabajo, se realizará una triangulación metodológica (Benavides y Gómez, 2005) a través de la revisión de los instrumentos de planificación de la unidad territorial, definida para cada caso, en consideración a su relevancia económica, cultural, social, política e histórica análoga. Las unidades territoriales definidas y sus instrumentos de planificación son: i) Localidad de Santa Fe para Bogotá, Plan de Desarrollo Local Santa Fe Mejor Para Todos “2017-2020”; ii) Alcaldía de Cuauhtémoc para la Ciudad

de México, Plan de Gobierno de la Alcaldía de Cuauhtémoc 2018-2021; y; iii) La Municipalidad de Santiago para Santiago de Chile, Plan de Desarrollo Comunal, Municipalidad de Santiago 2014-2020.

Finalmente, se desarrollarán las conclusiones, posicionando desde el análisis y sus resultados, los retos, desafíos, proyecciones y potencialidades para fortalecer la producción de la seguridad urbana desde una lectura del presente y una proyección del futuro con una visión de seguridad urbana que contribuya a construir una ciudad más democrática y menos restrictiva, teniendo en cuenta la estrecha relación espacio-política. Se confía en que ello permitirá a los sujetos sociales asumir un rol determinante en la construcción de "presente" y, por tanto, de una ciudad democrática con seguridad integral, reconociendo que sus proyectos y visiones son productores de hábitos, prácticas, imaginarios y geografías, y que, a través de la emergencia de nuevos referenciales y visiones sobre sus problemas y formas de gestión, pueden incidir en la definición de políticas públicas y trazar nuevas alternativas para la producción de seguridad urbana y, por tanto, de ciudad.

Capítulo 1. La ciudad contemporánea latinoamericana

Caracterizar y situar la ciudad contemporánea latinoamericana en su profunda complejidad, exige un esfuerzo para contextualizar y ubicar los elementos más importantes que han incidido en su configuración como especificidad geohistórica, es decir, reconociéndose como una realidad producida socialmente, condicionada por elementos históricos, sociales, y geográficos o espaciales

Por lo tanto, el presente capítulo se propone brindar elementos conceptuales para explorar la configuración de la ciudad contemporánea latinoamericana como complejidad y, en última instancia, como "orden urbano". Esto se desarrollará aquí en tres momentos. En el primero, se explorará la ciudad contemporánea como referencia analítica y su complejidad desde la que se considera una aproximación holística, con los aportes teóricos y conceptuales de escuelas y autores agrupados en tres enfoques: i) Enfoque de la geografía urbana; ii) Enfoque de la economía política; iii) Enfoque de la sociología y antropología urbanas, y los estudios culturales.

El segundo momento situará la ciudad contemporánea global en su proceso de neoliberalización, que, a partir de la década de los años 70 del siglo pasado, ha determinado en gran medida el curso geohistórico de las ciudades, produciendo modificaciones, ajustes y transformaciones históricas y espaciales. En este marco se destacará la llamada -para efectos de la presente investigación- "tríada neoliberal", y sus elementos configuradores, como característicos y comunes a los procesos de neoliberalización a nivel global, que a su

vez ha determinado de cierta forma la emergencia de los gobiernos locales como actores fundamentales en el desarrollo sociopolítico de las ciudades.

El tercer momento desde una trayectoria por ciertas etapas históricas de la configuración de la ciudad latinoamericana, de la conquista a la época contemporánea, pretende reconocer elementos propios en cada etapa que han contribuido a configurar la ciudad latinoamericana que hoy se conoce, destacando el proceso de neoliberalización como determinante en la realidad presente. Así mismo, dichos elementos constituyen una naturaleza compartida y específica propia que permite pensar en América Latina y la ciudad latinoamericana como unidad de análisis y realidad geohistórica común.

1.1 La ciudad, una geografía compleja

José Luis Romero consideraba la ciudad como "un tipo de creación hecha por una sociedad que volcaba en [ésta] toda una concepción de vida" (2009, p. 51). En tal sentido, representaba la concurrencia, entre otros factores, de concentraciones culturales, sociales, militares y económicas que, manifestadas con distinto grado de intensidad, resultarían productoras de una materialidad urbana concreta y diferenciable. La ciudad es entonces, un producto social geohistórico, es decir, una producción tanto intencional como aleatoria de una serie de condicionantes geográficos e históricos, a su vez definidos por una organización social concreta, que se materializa con sus especificidades y particularidades en un momento dado en factores como la morfología, las técnicas, las relaciones y las conflictividades sociales propias de dicha espacialidad humana.

En el presente, las ciudades, como expresión concreta de dichos elementos urbanos, resultan geografías complejas atravesadas por una trama específica y permanente de tensión y conflictividad cultural, social, política y económica. En este contexto, desde los años setenta y especialmente desde inicios del nuevo siglo, la ciudad como objeto de estudio ha recobrado gran fuerza e incluido una variedad de perspectivas y disciplinas, que tuvieron como antecedentes algunos estudios urbanos como el trabajo sociológico en la segunda década del

siglo XX de Ernest Burgess y la Escuela de Chicago con su propuesta de la zona concéntrica (Davis, 2001), que radicaba en la ecología urbana y el entendimiento del crecimiento de la ciudad en una división funcional por anillos.

Esta variedad de estudios urbanos, se ha nutrido constantemente. En las últimas décadas se ha producido, por ejemplo, una creciente ola de trabajos de autores anglosajones y europeos continentales como Manuel Castells (1973), Zigmunt Bauman (2002, 2013), David Harvey (2007) y Neil Smith (2012). Estos han elaborado estudios de gran relevancia académica sobre la ciudad contemporánea, tratando desde diferentes visiones políticas y anclajes metodológicos, como la economía política y la sociología urbana, los recurrentes problemas sociales de las ciudades como la pobreza, la gentrificación y la insostenibilidad urbana.

Hoy día, una significativa cantidad de los debates y la cada vez más prolija producción sobre los estudios urbanos, se centra en un oscuro mapa urbano, en el que sobresalen la desigualdad y la discriminación social, el predominio de economías ilegales, la segregación social, el miedo ciudadano a la delincuencia común o al crimen organizado, el desarrollo urbano desigual, la informalidad laboral, la pobreza y marginalidad de grandes sectores urbanos. Dicho mapa, resulta un escenario de complejidad e incertidumbre urbana que induce a los ciudadanos a la búsqueda de seguridad y a los gobiernos locales a la definición de agendas y políticas que a su vez fortalezcan legitimidad, gobernabilidad y *orden urbano* (Duhau y Giglia, 2016).

En este sentido, leer y comprender la historia urbana contemporánea y sus complejidades, para comprender la ciudad como la conocemos, exige hacerlo a partir de un criterio geohistórico que reconozca el valor de las fuerzas y proyectos políticos y sociales que disputan la agenda y el sentido común de la sociedad. En esta línea, reconocer la incursión del patrón neoliberal de acumulación, como una de las agendas y proyectos emergentes y estructuradores de la ciudad contemporánea, resulta fundamental para identificar de qué manera se han “producido profundos cambios en las estructuras económicas, sociales y territoriales de las ciudades latinoamericanas” (Pradilla, 2010, p. 508).

Sin embargo, para dilucidar algunos de los elementos de la ciudad neoliberal y tener una comprensión más holística sobre la ciudad contemporánea, es importante iniciar rastreando

de qué manera se han aproximado diferentes enfoques y disciplinas para entender y analizar la cuestión urbana. En este sentido y como arguye Luis Berneth Peña (2010), pueden identificarse, al menos, tres acercamientos al estudio de la ciudad, que si bien no agotan los estudios urbanos, si recogen una notable producción académica sobre la cuestión urbana, y que, además, de no (necesariamente) ser excluyentes en sus posiciones, se intersectan para lograr comprensiones más amplias de la compleja trama urbana.

Así pues, el presente capítulo abordará dicha problemática. El primero de estos acercamientos, que se desarrollará a continuación, se inscribe en los aportes realizados por la geografía urbana. El segundo, en las nociones, comprensiones y elementos conceptuales aportados para entender el fenómeno por parte de visiones inscritas en la economía política. Y el tercero, desde trabajos y aportes realizados desde la sociología y antropología urbanas y los estudios culturales. De tal forma, se espera dar cuenta de la geografía compleja de la ciudad contemporánea, para luego articular la lectura con la ciudad en Latinoamérica.

1.1.1 Ciudad desde la Geografía Urbana

El destacado geógrafo urbano de origen francés, Pierre George, señalaba que “ninguna parte del globo carece de grandes aglomeraciones humanas” (1980, p. 11), lo que para su momento ya pronosticaba la alta concentración de población humana que hoy reside en las ciudades. Pero, ¿cómo distinguir una ciudad?

Desde la geografía urbana, se identifican al menos cinco elementos característicos (tabla 1 – 1) que hacen de una aglomeración humana una ciudad y que a su vez, muchas agencias gubernamentales han interiorizado para la construcción de estadísticas demográficas y procesos de planificación (Peña, 2010). Estos elementos son: i) Población urbana; ii) Actividades económicas; iii) Criterios administrativos; iv) Morfología y aspecto; v) Área de influencia. A continuación, una breve explicación de cada uno de ellos.

Tabla 1-1 Criterios de Geografía Urbana para definir una ciudad

Criterios para identificar una ciudad	
Criterios	**Definición**
Población Urbana	Diferenciación de zonas urbanas y rurales, a partir de la cantidad de habitantes y ritmos de crecimiento de una aglomeración humana. Señala (George, 1980) que la diferenciación de estándares para definir una aglomeración como urbana es muy notoria; en Suecia, cualquier asentamiento con más de 200 personas es considerado una ciudad, mientras en Estados Unidos la cifra mínima de habitantes es de 2500 para ser considerada ciudad (Peña, 2010).
Actividades Económicas	Se refiere a criterios económicos, como el porcentaje de población que se dedica a actividades no agrícolas; factor que también varía considerablemente entre países y regiones. Señala George, que mientras "en Europa la discriminación podía realizarse sin dificultad sobre la base de un porcentaje máximo de 20 o 25% de personas dedicadas a la agricultura, (…) en Asia era necesario elevar los porcentajes hasta el 60%" (George, 1980, p. 19). Así mismo, señala Pacione, que en la India es considerado un asentamiento urbano si más del 75% de su población masculina se emplea en actividades no agrícolas (2009).
Criterios administrativos	Criterios legales o administrativos, bien sean de orden demográfico, económico, o netamente de división político administrativa, que definen un asentamiento como urbano (Peña, 2010). Lo que conlleva a ampliar las ya numerosas dificultades para definir la ciudad.
Morfología y Aspecto	Criterios descriptivos, que en términos elementales podrían englobarse en: i) *casa urbana* "se distingue de la casa rural por la clara separación entre locales profesionales y viviendas" y que se alinean en *calles, "*cuerpos de edificios dispuestos alrededor de patios o espacios verdes" (George, 1980, p. 78); ii) *vialidad urbana*, entendida como el "conjunto de instrumentos lineales que facilitan a los ciudadanos el uso de aquellos servicios que generalmente faltan en los centros rurales, como, distribución de agua, gas y electricidad, (…) red de circulación de personas y mercancías." (George, 1980, p. 78); iii) *servicios* de toda clase, "desde los administrativos a los personales, incluyendo el equipo comercial, sanitario y cultural" (George, 1980, p. 78); iv) *fisonomía del núcleo y estructura del organismo,* expresión de los estilos y las formas peculiares de la vida urbana, así como a la estructura y relación entre las distintas partes de la ciudad.
Área de influencia	Criterio que permite detectar regiones funcionales, administrativas o de planeación integradas, como el "Sistema Urbano Diario", las conurbaciones o las Áreas Metropolitanas

	(Peña, 2010), como será el caso de ciudades objeto de estudio de la presente investigación como Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile.

Fuente: Elaboración propia a partir de George (1980), Peña (2010) y Pacione (2009).

Ciudad desde el enfoque de la Economía Política

Bajo este enfoque, la ciudad es comprendida como un espacio material y territorial clave para el desarrollo de la acumulación capitalista, que, entre otros elementos, brinda las condiciones materiales y los soportes colectivos necesarios para el desarrollo económico. En esta perspectiva, la ciudad, o como Moncayo la denomina la *forma-urbana,* no puede concebirse como algo natural o "como un fenómeno de civilización ineluctable", sino como esencialidad "en la existencia histórica de la relación capitalista" (1981, p. 11).

Para Harvey, significa una geografía del capital fundamental desde el punto de vista del "triple imperativo de la producción, la movilización y la absorción de excedentes de capital y fuerza de trabajo" (Harvey, 2007, p. 337). Por su parte Lojkine (1979) la comprende como la forma más desarrollada de la división social del trabajo y la caracteriza, por una parte, como

> la creciente concentración de los medios de consumo colectivos que poco a poco irán creando un modo de vida, necesidades sociales nuevas (…) y por otra como, el modo de aglomeración específico del conjunto de los medios de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo que se irá haciendo una condición cada vez más determinante del desarrollo económico. (p. 115)

De otro lado, Cristian Topalov (1979), considera que la ciudad como sistema espacial constituye un valor de uso complejo, que denomina efectos útiles de aglomeración; en tal sentido, la ciudad representa una

> forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades

> de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. (1979, p. 9)

Desde el estructuralismo marxista, Manuel Castells (1976) considera que la ciudad representa las diferentes etapas del modo de producción capitalista y reconoce tres sistemas, a saber: el sistema económico, entendido como la materialización en el espacio de las relaciones fuerza de trabajo (medios de producción – consumo – gestión); el sistema político institucional que a través de la delimitación administrativa de la ciudad permite desarrollar eficazmente los procesos económicos, sociales y de lucha política; y el sistema ideológico, como organización simbólica del espacio, a través de una red de signos cuyos significantes están constituidos por formas espaciales y cuyos significados son contenidos ideológicos (Castells, 1976; Peña, 2010).

Por su parte, en un punto de complementariedad entre la geografía urbana y la Economía Política se puede encontrar a Milton Santos, geógrafo brasilero e importante autor latinoamericano sobre los estudios urbanos. En sus trabajos sobre la urbanización en los países subdesarrollados (1973), incorpora en la comprensión del fenómeno urbano y de urbanización, elementos como el crecimiento y composición de la población, la actividad económica, la funcionalidad de la ciudad y la red urbana y sus áreas de influencia. Pero, así mismo, valora una comprensión desde la Economía Política. De este modo, entre sus reflexiones Santos señala que,

> los procesos económicos o, de forma más precisa, los diferentes grados de éxito en la adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial, determinan la nueva geografía urbana, (…) las repercusiones sobre la geografía en general, y sobre la geografía urbana en particular, son importantes. (…) Los efectos son muy diferentes según predomine el consumo o la producción. (Santos, 1973, p. 16)

1.1.3 Sociología, antropología urbana y estudios culturales

En esta aproximación, se encuentran una multiplicidad de autores y lupas diferenciadas para ver la realidad urbana y comprender la ciudad en su complejidad. Desde la sociología

urbana, se destaca el que para algunos representa un padre de la disciplina, Georg Simmel, quien consideraba que "la ciudad tiende a sustituir las formas tradicionales y cohesivas de la sociedad por un mundo anónimo, complejo y de distanciación entre individuos" (Lamy, 2019).

En esta disciplina, se encuentra a inicios del siglo XX la Escuela de Chicago, que se destaca por orientar sus estudios de sociología urbana principalmente desde la ecología humana. Desde esta óptica, se propone entender sociológicamente el crecimiento urbano junto con sus procesos y problemáticas, a través de la comprensión de las dinámicas sociales desde el ángulo de la pertenencia a un grupo en un espacio geográfico, de la voluntad colectiva, y del entramado cultural, entendido en clave de las representaciones, significados y prácticas simbólicas (Lamy, 2019).

Junto con esta apuesta, se plantean tres modelos para explicar la correspondiente morfología urbana: "los círculos concéntricos de Burgess; los sectores radiales de Hoyt; y los núcleos múltiples de Harris y Ullman" (Richardson, 1993, citado en Pradilla, sf. p. 35). Tal vez el más destacado de estos tres modelos es el de Burgess, al punto que "autores latinoamericanos de distintas épocas han utilizado el modelo de zonas concéntricas (…) para explicar la lógica de estructuración urbana, a pesar de sus notorios problemas" para analizar la realidad latinoamericana, tal es el caso de autores como Luis Unikel o Javier Delgado (Pradilla, s.f., p. 36).

Ahora bien, los trabajos de sociología urbana, son cada vez más numerosos, provienen de todas las latitudes del mundo y se enfrentan a nuevos retos y realidades, como es el caso de estudios y publicaciones como los de Mike Davis (2001, 2007, 2014), Zygmunt Bauman (2013), Emilio Duhau y Angela Giglia (2016). A partir de los cuales podría decirse que la "sociología urbana se interesa por las desigualdades sociales a partir de los estudios sobre la segregación social, es decir en la inscripción en el tejido urbano de las desigualdades empezando por la posición social y el origen étnico" (Lamy, 2019).

Ahora bien, tanto desde la sociología y la antropología urbana, como especialmente desde los estudios culturales, se entiende la limitación de la Economía Política y la Geografía Urbana para comprender y explicar algunas fuerzas, actores y fenómenos en la ciudad.

En el caso de la economía política, a pesar de haber propiciado una mayor comprensión del fenómeno urbano desde la reproducción de la fuerza de trabajo, de la concentración de los excedentes y la acumulación de capital, y por tanto de la producción espacial como co-relación con la producción capitalista, este enfoque no permite dar cuenta de "la experiencia cotidiana del habitar y las representaciones que los habitantes nos hacemos de las ciudades". (García, 2004, p. 59). Por su parte la crítica a la geografía urbana, radica en el papel relegado de la historia, pues "no da cuenta de los procesos históricos y sociales que engendraron las estructuras urbanas, la dimensión, la densidad, y la multiculturalidad que son constitutivas" (García, 2004, p. 59) de las ciudades.

En este contexto, Lewis Mumford, consideraba a la ciudad como un espacio definido por despliegues de diferentes órdenes. Al respecto señalaba que

> la ciudad es un conjunto interrelacionado de grupos primarios y asociaciones con propósitos definidos: los primeros, como la familia y el grupo de vecinos, son comunes a todas las comunidades, mientras los segundos son característicos de la vida urbana. Esta variedad de grupos se mantienen así mismos (sic) a través de una específica organización económica. Los medios físicos esenciales para la existencia de la ciudad son los sitios fijos, los refugios durables, las instalaciones permanentes para el ensamblaje, el intercambio y el almacenamiento. Los medios sociales esenciales de la ciudad se condensan en la división de trabajo que no tiene solo una finalidad económica sino que hace parte del proceso cultural. (Mumford, 1937)

Por su parte, trabajos de Antropología Urbana en las últimas tres décadas, como *On the Run. Fugitive life in an American City* de Alice Goffman (2014) o *In search of respect. Selling crack in El barrio* de Phillipe Bourgois (2002), exploran a través de la etnografía el estilo de vida, las prácticas y pertenencia a grupos sociales urbanos, como el gueto latino en la *New York* de los años 80 y 90 del siglo pasado, en el que se indaga sobre la forma de vida de un grupo de traficantes de droga en medio de la segregación racial y social.

De este modo, la ciudad es comprendida como una múltiple expresión económica, social y cultural, pero poniendo el acento en las formas de habitarla, de vivirla, así como en las prácticas, simbolismos, identidades, representaciones y subjetividades que ella contiene.

Por su parte, señala Canclini, que se trata ya no de entender lo específico de lo urbano en oposición de lo rural, sino de explorar el rostro multicultural, la coexistencia de diversas culturas en un espacio denominado urbano (García, 2004, p. 62).

***

Es así como cada una de estas líneas de acercamiento ofrece tanto una riqueza, como unos desafíos para aproximarse a las complejidades de la ciudad contemporánea, y en estricto sentido a la especificidad geohistórica neoliberal. Las tres líneas de estudio ofrecen herramientas importantes para la presente investigación, reconociendo un valor adicional para el análisis politológico en los elementos y nociones desplegadas por parte de los últimos dos enfoques de acercamiento a la cuestión de la ciudad.

Elementos que fortalecerán conceptualmente la mirada de la ciudad contemporánea como una compleja materialidad geohistórica, que adopta su expresión concreta a partir de la intersección de la historicidad y la geograficidad con sus contenidos específicos culturales, económicos, políticos y sociales. Desde esta óptica, en la ciudad contemporánea, la morfología, los crecimientos demográficos, la composición poblacional, sus técnicas, modo de producción, así como sus conflictividades políticas, tensiones sociales, y relaciones económicas, son particulares y su contenido se diferencia geohistóricamente de la especificidad de la ciudad en otros momentos de la historia y otros lugares del planeta.

Condicionada en su complejidad, como producción y resultado de toda esa serie de factores societales, la ciudad como realidad se encuentra en permanente movimiento, adoptando en cada momento una forma de existencia o un sentido en su conjunto denominado *orden urbano*, que en la época contemporánea como se verá a continuación se encuentra altamente determinado por la forma particular de acumulación de capital inscrita en el proceso de neoliberalización, que a su vez como factor económico, social, cultural y político define y

transforma la ciudad en una estrecha relación entre espacio y política, tema del que se ocupará el siguiente apartado.

1.2 La ciudad neoliberal

Recuerda Andrea Cavalletti una fórmula de Carl Schmitt, en la que afirmaba que "no existen ideas políticas sin un espacio al cual sean referibles, ni espacios o principios espaciales a los que no correspondan ideas políticas" (2010, p. 7). Por su parte, y desde una orilla filosófico-política completamente ajena a la de Schmitt, Foucault señalaba la necesidad de escribir toda una historia de los espacios, que sería al mismo tiempo una historia de los poderes (Cavalletti, 2010, p. 8).

En estas dos afirmaciones, provenientes de corrientes del pensamiento fundamentalmente distantes, emerge la idea de que no existen espacios neutrales, justamente porque existe una cerrada implicación entre el espacio y el poder, lo que conlleva a la idea de que, en la producción espacial, y en el interés de la investigación, en la producción de la ciudad, hay inscripto todo un contenido político.

Con este precedente, intentar caracterizar la ciudad neoliberal implica pensar que es el resultado de un modelo que buscó responder en su momento a los desequilibrios y desajustes producidos en el modo de acumulación capitalista por una doble crisis, compuesta por un lado por la crisis de acumulación de la década de los 70 del siglo XX, y por otro por la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano. La respuesta para lograr dicho ajuste ante la crisis, fue condensada en el Consenso de Washington y en las fórmulas económicas de los organismos multilaterales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial o la OMC (Organización Mundial del Comercio).

1.2.1 Elementos de la ciudad neoliberal

Comprendiendo el contexto histórico en el que surge el neoliberalismo y que su materialización, aunque con elementos comunes en diferentes partes del globo, ha tenido sus especificidades en razón a la geohistoria de los países o las regiones en las que se fuese

a implantar, es fundamental como señala Puello Socarrás (2013), mantener a flote la idea de que el neoliberalismo, o como se denominará en la presente investigación, el proceso de neoliberalización[4]. Este proyecto político del capitalismo tardío, implica una dimensión mucho mayor que un conjunto de políticas, que son finalmente sólo "una expresión concreta de las acciones reales del neoliberalismo en un tiempo y un espacio particulares" (Puello, 2013, p. 170).

Atilio Borón comenta frente al surgimiento y el contexto histórico de la emergencia del patrón neoliberal, que la "derechización del clima ideológico y político de Occidente en los ochenta trajo una exaltación del mercado (…) y una oleada de desregulaciones, liberalizaciones, aperturas indiscriminadas de los mercados y privatizaciones" (Borón, 2003, p 18). En esta línea, pensar en la ciudad neoliberal, exige, abordar la ampliación de la movilidad del capital, la flexibilización laboral, la minimización del Estado, el rol preponderante de la tecnología de la información, la privatización de lo público, la competitividad como principio, las fórmulas de la gerencia privada aplicadas en lo público y la confianza en las virtudes del mercado.

En resumen, la caracterización de la ciudad neoliberal implica no perder de vista que dicho modelo económico y político se fundamenta, al menos en principio, en la plena confianza en el tridente: mercado, privatización y no regulación, y que éste representa por ende desde esta perspectiva, la mejor fórmula para conseguir el desarrollo socioeconómico.

Al respecto, escribe José Puello Socarrás que

> la discursividad sobre el desarrollo mantenida por el neoliberalismo desde la Sociedad Mont-Perélin resulta ser bastante explícita respecto a sus objetivos ideológicos y políticos.

[4] En consideración a que como se verá para el caso de la seguridad en el capítulo 3 de la presente tesis, en el que se utilizarán las nociones de securitización y securificación, se trata por un lado de procesos de producción social y por otro de un proceso inacabado.

> Enaltece sin ningún tipo de cortapisas, que el progreso sólo podía lograrse basándose en la economía de mercado. (2015, p. 38)

De este modo el patrón de acumulación y desarrollo económico neoliberal, además de revalorizar el *dejar hacer, dejar pasar*, ha venido transformando las sociedades y junto a ellas, sus espacios, tanto rurales como urbanos, para convertirlos en espacios susceptibles de ser funcionales para el mercado. Ahora bien, si el patrón de acumulación es productor y generador de espacialidades, significa por un lado que no es una idea abstracta o un modelo acabado, sino que supone un proceso continuo que se reedita de acuerdo a las especificidades geohistóricas de los territorios en los que se emplaza, y por otro que su tridente orientador, tiene una materialización espacial.

En este sentido, la espacialización o la producción de espacialidades significa sin más, en el marco de los debates urbanos, la producción de ciudad. Lo que quiere decir, que la materialización de los principios del tridente del patrón de acumulación provoca un proceso o acción de neoliberalización de la ciudad, fenómeno que viene acelerándose y consolidándose al menos, en la ciudad contemporánea occidental.

Pero, ¿cómo se expresa? y ¿de qué manera se puede comprender el tridente neoliberalizador (mercado, privatización, no regulación) en su relación con la ciudad y la producción espacial?

Como se puede observar en el siguiente cuadro (Tabla1-2), Mercado, Privatización y No Regulación, como elementos del proceso de neoliberalización, han marcado el sentido común, y los valores interiorizados en la vida social de las ciudades. En este sentido, junto con la supremacía del mercado, la intensificación del individualismo metodológico y la competencia económica y social, no sólo se han minado las políticas de redistribución y se ha exacerbado la tendencia a fortalecer y privilegiar los ámbitos individuales, socavando los procesos de solidaridad, además, se ha fortalecido la apropiación individual o privada de los bienes, servicios y valores comunes o públicos.

Por otra parte, la propiedad privada en estas nuevas condiciones históricas, genera desposesión, debilita la propiedad pública o comunal, fortalece el ímpetu de la libertad individual y la competencia, y contribuye a la generación de un fuerte desarrollo desigual.

En este sentido, la transformación urbana ha sido tal, que las ciudades se han convertido en espacios de mercado exclusivo y excluyente, como es el caso del desarrollo de las estrategias de *city marketing*, con las que se propone atraer lo que Richard Florida (2005) denomina clases creativas, "discurso con el que se esconde la intención de expulsar a los no deseados y crear las condiciones para la gentrificación general de las ciudades" (Hidalgo y Janoschka, 2014).

Por tanto, en el marco de los procesos de neoliberalización, la lógica imperante en las políticas urbanas "es el uso del valor de cambio como elemento central de la reproducción social, haciendo del consumo la referencia básica de un campo de relaciones sociales cada vez más hedonista y narcisista" (Hidalgo y Janoschka, 2014, p. 17)

En este contexto, la actuación de los gobiernos, privilegia el sector privado sobre la ciudadanía e incorpora criterios empresariales al gobierno y la gerencia pública en clave de mejorar la competitividad, proceso al que Harvey (1989) denominó empresarialismo urbano.

De este modo, el ideal de neoliberalización, proyecta un Estado que no intervenga en la economía de manera directa, que deje fluir las fuerzas del mercado para que se autorregulen produciendo desarrollo y distribuyendo la riqueza de acuerdo a la libertad económica y la competencia, pero que intervenga de manera subsidiaria como organizador de condiciones para el despliegue del mercado, y como disciplinador, para ajustar los desequilibrios sociales que pueda generar la neoliberalización como efectos colaterales del llamado desarrollo económico y social.

De esta forma, "las referencias a la ley y el orden, la prevención de delitos y otras formas de gobernanza de la seguridad desempeñan un papel fundamental en las políticas urbanas contemporáneas". (Hidalgo y Janoschka, 2014, p. 17)

Tabla 1-2 Elementos del proceso de neoliberalización en la ciudad

Elemento de Neoliberalización	Descripción	Producción Espacial
Mercado	Premisa e institución baluarte del neoliberalismo, "mecanismo de coordinación basado en la competencia." (Bresser, 2009). La apuesta de desarrollo económico y social, se soporta en el individualismo metodológico y la competencia. Por tanto "la libertad económica y la creatividad técnica y empresarial, cruciales para el desarrollo de las sociedades complejas, sólo son compatibles con la coordinación a través del mercado." (Bresser, 2009). En esta línea, se comprende que su "hegemonía ha desplegado la primacía de lo individual sobre lo comunitario, y la omnipresencia del mercado como principio basal de regulación de las relaciones sociales" (Rodríguez, Devalle, Ostuni, 2013. p. 2)	La vida urbana en todas sus expresiones tiende a ser o al menos querer ser copada por la mercantilización, en donde el consumo como realización de las mercancías y la financiarización como ampliación de la demanda agregada, cumplen un papel que permite intensificar el proceso de acumulación, incorporar nuevos espacios, deseos, y poblaciones al consumo. El proceso de acumulación se normaliza en la vida cotidiana e integra los individuos al mercado a través del consumo intensivo. Lo anterior ha provocado una creciente urbanización mercantil, fenómeno en el que el capital busca copar todos los espacios posibles; "el capital inmobiliario, asociado al financiero, ha ganado un nuevo protagonismo en la economía y la configuración urbana" (Pradilla, 2010 p. 508). Y en el que, a su vez, el incremento de los

		proyectos inmobiliarios dispuestos geográficamente, en general, se corresponden con un principio de desarrollo desigual. Se han convertido en arquitecturas representativas los grandes centros comerciales, las unidades habitacionales cerradas, y los complejos empresariales y corporativos.
Privatización de la vida social	La economía mundial, fundamentada básicamente en la apuesta neoliberal, "ha permitido un aumento de la dominación del capital sobre la sociedad, sobre la naturaleza y en los niveles de injerencia de los Estados-nación" (Caputo, 2007, p. 28). Los valores que lo acompañan, se han posicionado, predominando en la vida cotidiana y el sentido común de la sociedad, a través del que se fortalece la idea de la apropiación individual o privada de los bienes, servicios y valores comunes o públicos. La propiedad privada en estas nuevas condiciones	En los centros urbanos, crea espacialidades marcadas por el desarrollo desigual, reafirmando la polarización y la fragmentación social, generando desplazamientos o migraciones internas y con ello la urbanización y extensión de la ciudad a través de zonas periféricas o en algunos casos *desakotas*, o paisajes de transición (Davis, 2014), informalidad económica, desempleo, empobrecimiento y exclusión social. Esta serie de fenómenos, sensaciones y valores urbanos, terminan materializándose espacialmente en zonas de barriada guetificadas y en zonas exclusivas

	históricas, genera desposesión, debilita la propiedad pública o comunal, fortalece el ímpetu de la libertad individual y la competencia, y contribuye a la generación de un fuerte desarrollo desigual.	amuralladas, promoviendo la privatopía urbana soportada en la desigualdad intensificada, el miedo y la desconfianza social. Las nuevas arquitecturas urbanas, exaltan la privatización y normalizan la mercantilización de lo público y lo comunitario.
No regulación: Intervención disciplinaria del Estado	Desde esta óptica, la no regulación por parte del Estado permite la libre circulación y despliegue del mercado y sus fuerzas naturales, para lograr una sana competencia y un desarrollo económico a partir de la autorregulada asignación de recursos en la sociedad. Señala Caputo que en el neoliberalismo se cree que "si los mercados funcionan libremente, no se producirán crisis. Incluso, los llamados shocks externos, que podrían provocar crisis en las economías nacionales, son neutralizados si se deja que los mercados funcionen	El Estado resulta, disciplinador, "no regulador", como agente constructor y determinador de agendas y políticas públicas construidas "desde arriba", amparadas en el principio despolitizador, de la tecnocracia, en el que el gobierno redunda gobenanza.6 Para el caso de las ciudades, basta pensar en la forma de intervención del Estado y las diferentes escalas de gobierno en temas relevantes como las políticas habitacional, de movilidad, educativa o de seguridad.

[6] Entendida como concepto emergente a partir de la posguerra fría, que ha servido para describir y justificar la reducción del papel del Estado como salida a la crisis de gobernabilidad, e incorporar nuevos actores e instituciones de todo tipo para la gestión de la sociedad, incluyendo el sector privado y la especialización en la administración y la nueva gerencia pública (Valles y Puig, 2016).

	libremente" (Caputo, 2007, p. 30). En este sentido, el Estado resulta un agente no regulador de la economía, hasta donde las fuerzas del mercado y los límites de las crisis lo permiten, pero sí especialmente, un agente disciplinador de la sociedad en función de la economía.[5]	

Fuente: Elaboración propia

1.2.2 Los gobiernos locales en la ciudad neoliberal

Las ciudades como geografías complejas, en tiempos del proyecto de neoliberalización, resultan proveedoras de "economías de centralidad – aglomeración, concentraciones masivas de información de última generación y mercados" (Sassen, 2004, p. 48). Las ciudades vienen en este sentido convirtiéndose en espacialidades estratégicas fundamentales en la vida económica global; al punto de que autores como Sassen (2004), han llegado a hablar del retorno del Estado-ciudad.

Más allá de la pertinencia o no de esta caracterización de las ciudades como neo-estados, lo cierto es que en éstas, especialmente las pertenecientes al llamado mundo desarrollado, como geografías centrales en la economía global, sus gobiernos locales toman y han tomado un muy importante papel en la administración de los recursos locales, pero especialmente en la definición de políticas públicas para la gestión territorial, económica, política y social. Pero de manera simultánea con la centralidad económica y la planificación del desarrollo

[5] Véase al respecto fragmentos del discurso de Pinochet en el numeral 2.3.1 de la presente tesis.

socioeconómico, en su interior se viene produciendo "no sólo una nueva geografía de centralidad, sino también una nueva geografía de la marginalidad" (Sassen, 2004, p. 52).

En este sentido, los gobiernos locales devienen actores, que, inscritos en la lógica de la economía global, y pese a una gobernanza que puede subsumirlos a los criterios del *empresarialismo urbano,* o, justamente por ello, resultan decisivos en la gestión y en la regulación de la gran trama de conflictividades y tensiones urbanas.

A pesar entonces del principio de no regulación, propio del proyecto neoliberal ideal, es posible observar la intensificación de ciertas intervenciones de gobierno, orientadas a disciplinar para proteger y garantizar la supremacía del mercado y controlar los efectos negativos en la sociedad por cuenta de la privatización, la desigualdad y la segregación social.

En síntesis, los gobiernos locales y especialmente los gobiernos de las ciudades, que a partir de los años 80 se han venido fortaleciendo como actores políticos y administrativos nodales, en razón a su relación cercana con el territorio y la población, han adquirido un rol nuclear en la definición de las agendas locales y la construcción de políticas públicas, como en el caso de las acciones y políticas frente a temas tan relevantes como el desarrollo económico o la seguridad.

1.3 La ciudad latinoamericana

Referirse a América Latina es posible

> porque compartimos rasgos estructurales económicos, sociales, culturales y políticos (…) a lo largo de la historia, desde la época precolombina hasta hoy (…). Los territorios formados por estos procesos expresan esa combinación compleja de dominio externo, rasgos estructurales comunes y particularidades históricas (Pradilla, s.f. p. 44).

Por tanto, reconociendo como se ha hecho en la presente investigación, que la ciudad no sólo es una trama y una geografía compleja en diferentes concentraciones, tensiones y conflictos de orden social, cultural, militar, económico y político, sino además y por lo mismo, un producto geohistórico y social, se considera relevante hacer un pequeño recuento

de las trayectorias, procedencias y cargas históricas que han contribuido a conocer como hoy se conoce la ciudad latinoamericana.

En este sentido, la ciudad latinoamericana representa entre muchos otros elementos, la concreción histórica de una particular división del trabajo, de una espacialización de la riqueza y la desigualdad, de una urbanización con ritmos propios, de una excéntrica polarización social, de una herencia colonial, y de una muy propia inserción en la economía mundial.

Por tanto, la ciudad latinoamericana como se verá a continuación, se comprenderá como una unidad de análisis y como expresión particular geohistórica, por lo que se tendrán en cuenta una serie de etapas históricas que darán cuenta de rasgos particulares e instituciones políticas y sociales que con sus marcas geohistóricas han contribuido en la configuración de la ciudad contemporánea latinoamericana.

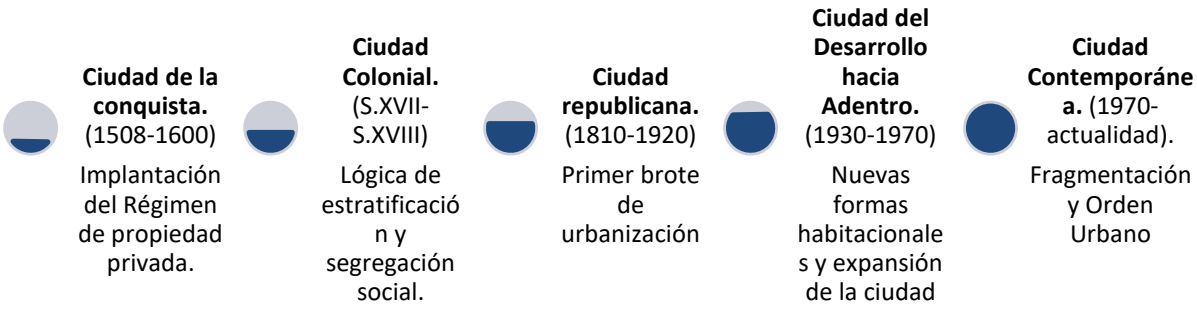
1.3.1 Recorrido histórico

La ciudad latinoamericana resulta una forma de aglomeración urbana específica, que no es igual, ni funciona de la misma manera que las de los países de otras latitudes (Pradilla, s.f) y que por tanto "presentan rasgos estructurales y tendencias similares unas con otras, así como también expresan particularidades nacionales y regionales" (Pradilla, s.f). De este modo es probable que así como las ciudades latinoamericanas comparten trayectorias, rasgos estructurales comunes y tendencias similares, sus problemáticas coincidan en alguna medida, así como las respuestas históricas y presentes a sus conflictividades también compartan elementos.

Insistiendo nuevamente en la relevancia que comporta recorrer algunos elementos comunes de la ciudad latinoamericana en su historia, que aún hoy tienen implicaciones y consecuencias, el siguiente proceso de configuración que se muestra en el figura 1-1, empezará destacando con el proceso colonial de despojo de los nativos precolombinos que impuso y estableció nuevas instituciones, como el régimen de propiedad privada, y

continuará con cuatro fases más, establecidas por Axel Borsdorf en su ensayo titulado *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana* (2003).

Figura 1-1 Proceso de configuración histórica de la Ciudad Latinoamericana



Fuente: elaboración propia a partir de Aprile-Gniset (2016) y Borsdorf (2003).

- **Ciudad de la conquista: Régimen de propiedad privada.**

Tabla 1-3 Ciudad de la conquista

Etapa	Autor	Características	Institución
Ciudad de la conquista (1508-1600)	Jacques Aprile-Gniset (2016).	Modelo espacial impuesto por la violencia, inscrito en el contexto de la guerra de conquista. Dictadura de exigencias externas; y establecimiento de dos economías, doméstica y de exportación, provocando un desenvolvimiento territorial desigual (Aprile, 2016, p. 13).	Régimen de propiedad privada del suelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aprile-Gniset (2016)

A pesar de la cruenta violencia ejercida en aquella época, algunos de los cambios más significativos producto de la conquista se entrañan en nuevas instituciones que marcan las formas de espacialización del poblamiento. Señala Aprile-Gniset (2016) que la configuración de la nueva sociedad se da producto del despojo, y la imposición del régimen de propiedad privada que rompe con las economías nativas, y las funcionaliza para su incorporación en la economía mercantil, y posteriormente en la economía capitalista moderna y contemporánea.

- **Ciudad colonial: Estratificación y segregación social.**

Tabla 1-4 Ciudad colonial

Etapa	Autor	Características	Institución
Ciudad colonial. 1600-1800	Borsdorf (2003) Rodríguez (2013)	Fase de estabilización de la corona, ciudad como geografía del poder militar y administrativo (Borsdorf, 2003). Ciudad centro de poder y protección colonial, construida en torno a la plaza, y a partir de un criterio de división étnica del espacio y segregación social (Rodríguez, 2013)	Estratificación y segregación socioespacial de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Borsdorf (2003), Rodríguez (2013)

La ciudad resultó además de una geografía para la protección y el poder colonial, un centro de poblamiento segregador, que juntaba desigualdades, definidas en gran medida por una estratificación étnica. En este marco, la ciudad organizada por cuadras, nominación de herencia militar, permitía que "hacia la cuarta o quinta cuadra respecto de la plaza central, se instalaran los mercados para la llegada de los campesinos – indígenas con sus productos". (Rodríguez, 2013, p. 228).

En síntesis, el poblamiento de la ciudad colonial, no sólo se caracterizó por el distanciamiento y la diferenciación social, sino que a través de la definición de espacios vetados o prohibidos para algunos pobladores en razón a su procedencia étnica, marcó a la ciudad moderna latinoamericana con una lógica estratificadora, diferenciadora y segregadora.

- **Ciudad Republicana: Primer brote de urbanización**

Tabla 1-5 Ciudad republicana

Etapa	Autor	Características	Institución
Ciudad republicana. Primeras décadas s. XX - 1920	Borsdorf (2003) Romero (2009)	Reestructuración del organismo urbano, producto de transformaciones en la estructura económica y social de la ciudad por los procesos de independencia (Borsdorf, 2003). Reemplazo de la aristocracia colonial por el patriciado republicano (Romero, 2009). Primera urbanización de las ciudades latinoamericanas. Crecimiento de la población urbana a partir de una importante migración de comerciantes, artesanos e industriales europeos. Transformación en la morfología urbana, se reemplaza la estructura circular por una lineal que organiza la ciudad por sectores.	Libertad de comercio, especialmente en puertos y capitales que se insertaron en circuitos comerciales (Romero, 2009). Emergencia del ciudadano como actor social. Tránsito a una economía capitalista.

Fuente: Elaboración propia a partir de Borsdorf (2003), Romero (2009)

De esta época resaltan al menos tres procesos que conllevan a la primera urbanización de las ciudades en América Latina, y que se diferencia notoriamente del proceso y la materialidad urbana de la época colonial. En primer lugar, se presenta lo que Romero (2009) señala como "un descubrimiento recíproco" en el que se da una lucha entre dos concepciones de lo que debía ser la sociedad.

Proceso que redundó en el fortalecimiento de la vida urbana y en un cambio en la estructura de su sociedad. Dicho cambio, fue un común denominador en las ciudades latinoamericanas, en las que el "nuevo patriciado republicano desalojó a las antiguas aristocracias coloniales" (Romero, 2009, p. 232), y en el que resalta la adopción por su parte de costumbres propias del modelo de vida francés e inglés.

Este proceso no se dio con la misma intensidad en todas las ciudades, llevándose a cabo en menor medida en México y América Central, y con mayor fuerza en las ciudades del Río de La Plata y las que hacían parte de La Gran Colombia.

Cabe resaltar que de este fenómeno en particular las ciudades brasileñas son una excepción, pues en éstas "el Imperio mantuvo su sociedad tradicional o, por lo menos moderó la profundidad de los cambios." (2009, p. 232)

En segundo lugar, señala Romero, la vida urbana en las ciudades latinoamericanas fue estimulada por la libertad de comercio, "en particular los puertos, las capitales y aquellas que por su posición o su riqueza quedaron incluidas en los principales circuitos comerciales (…) como Buenos Aires y México" (2009, p. 230). Apuntalado por un crecimiento de la población urbana, especialmente en algunas ciudades a partir de la inmigración de comerciantes, industriales y artesanos europeos (Borsdorf, 2003, p. 40).

En tercer lugar, se rompe la estructura circular de la ciudad colonial e irrumpe como principio estructurador de la ciudad la diferenciación sectorial soportada en la linealidad, en el que resaltan las alamedas o paseos de origen francés. Se implantan las primeras zonas industriales cerca de las líneas ferroviarias que permitirían la conexión con el resto del país.

Este proceso urbanizador, permite la emergencia del ciudadano como nuevo actor social en las nuevas sociedades independientes latinoamericanas, y caracteriza ese escenario urbano como corazón de la transición entre una economía mercantilista y una economía capitalista.

- **Ciudad del Desarrollo hacia adentro: Nuevas formas habitacionales, polarización, y expansión de la ciudad**

Tabla 1-6 Ciudad del desarrollo hacia adentro

Etapa	Autor	Características	Institución
Ciudad del Desarrollo hacia adentro. 1930-1970.	Borsdorf (2003) Duhau y Giglia (2016)	Búsqueda de desarrollo económico endógeno, orientando la política económica a la sustitución de importaciones. Papel central del Estado en el ordenamiento económico del país. Industrialización concentrada en la ciudad, denominado *fordismo periférico* (Duhau y Giglia, 2016). Urbanización creciente en torno a líneas férreas, construcción de autopistas y redes viales. Crecimiento de la ciudad por sectores. Emergencia de formas habitacionales colectivas, en el centro de las ciudades para responder a la migración creciente campo-ciudad, mientras las clases altas se retiraban del centro a barrios exclusivos. (Borsdorf, 2003)	Emergencia de nuevas formas habitacionales populares y colectivas. Expansión urbana generadora de polarización social.

Fuente: Elaboración propia a partir de Borsdorf (2003), Giglia y Duhau (2016)

Esta época se caracterizó por un significativo aumento de los procesos de urbanización, una concentración de población en la red urbana, y una tendencia hacia la hegemonía de la capital (Flórez, 2000, p. 83), proceso que se produjo entre otros factores, a partir de migraciones internas.

Así mismo, esta época que profundizó la división social del espacio en la ciudad, se caracterizó por una creciente polarización entre sectores de la población urbana, que se correspondía con una posición social en la ciudad, a partir de la que podría señalarse, simplificando un poco la realidad de la estructura urbana de esa época, pensar en "una ciudad rica y una ciudad pobre" (Borsdorf, p. 43).

Concentrándose ésta última "ciudad", entre las décadas de 1930 y 1950, en los inquilinatos, primera localización de la población pobre en condición de inquilinos, modalidad que tuvo su expresión en los conventillos, señalados por Borsdorf, de las ciudades del cono sur, como Buenos Aires y Santiago, en los callejones en Lima, y en las vecindades en el caso de la Ciudad de México (Jiménez, 2009, p. 61).

- **Ciudad contemporánea: Fragmentación espacial y Orden Urbano**

Tabla 1-7 Ciudad contemporánea

Etapa	Autor	Características	Institución
Ciudad contemporánea. 1970 - actualidad	Borsdorf (2003) Duhau y Giglia (2016)	Profundización de la segregación social, paralela al principio de fragmentación, o, paradójico decrecimiento del distanciamiento espacial entre clases sociales. Centros comerciales en toda la ciudad, urbanizaciones de lujo junto a barrios pobres (Borsdorf, 2003).	Principio de fragmentación. *Orden urbano.*

		Arquitecturas cerradas, amurallamiento y privatopía como fenómeno habitacional en todas las clases sociales.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Borsdorf (2003), Duhau y Giglia (2016)

Ahora bien, a pesar del fenómeno de fragmentación, resulta una realidad tanto morfológica, como social y cultural, la ciudad latinoamericana contemporánea no ha estallado en fragmentos "que tienden a funcionar como islas dispersas", sino que si bien los fragmentos pueden tener una condición y lógica propia, existe una interdependencia, que permite una coexistencia y articulación entre ellos que da un sentido y una lógica a la ciudad, entendida como un *orden urbano.* (Duhau y Giglia, 2016, p. 27)

Entonces, pese a existir fragmentos u órdenes urbanos, que radican en la diversidad de geografías, en la multiplicidad de la composición social, la cantidad de prácticas e intereses, la variedad de proyectos sociales, culturales, económicos y políticos que se materializan, emergen y se encuentran en disputa en una ciudad; y a pesar de la fragmentación que no ha fracturado la interdependencia de los elementos de la ciudad y su sentido, es posible y necesario pensar en el *orden urbano* como aquel que articula y funcionaliza en un proyecto o una idea política y urbana, como materialización de la relación estrecha entre espacio y política (idea con la que inicia el numeral 1.2 Ciudad neoliberal), y brinda por tanto una lógica a la ciudad.

Al respecto, Duhau y Giglia consideran el orden urbano como un

> conjunto de normas y reglas, tanto formales como convencionales, a las que los habitantes de la ciudad recurren, explícita o tácitamente, en su interacción en el espacio urbano y por medio de las cuales establecen sus expectativas y organizan sus prácticas, relacionadas con los usos, la apropiación y los significados atribuidos a los espacios y artefactos de la ciudad (Duhau y Giglia, p. 29).

La investigación reconocerá la relevancia de la aproximación conceptual de Duhau y Giglia, como apuesta teórica para superar el relativismo y la explosión de la ciudad producto de los desarrollos conceptuales que consideran la ciudad contemporánea como una agregación de fragmentos, sin embargo, en el presente documento se entenderá a diferencia de ellos, el *orden urbano* como el conjunto de normas, reglas, sentidos y referenciales, formales y convencionales que los actores de gobierno, definidores de política construyen para organizar las prácticas, la apropiación y los usos de la ciudad, a partir de la lógica de la legitimidad, la gobernabilidad y el *orden público*.

De acuerdo a las etapas anteriores, es posible determinar la configuración geohistórica de la ciudad contemporánea latinoamericana, con las marcas implantadas en cada una de las etapas señaladas, y que así mismo permite establecer, entre otros elementos, rasgos históricos comunes, herencias externas, visiones de la ciudad, emergencias de nuevos actores y formas de vida urbana, así como una comprensión de los cambios de las estructuras y los principios espaciales en la ciudad latinoamericana, que la han llevado a convertirse en la ciudad que hoy se conoce, pese a sus diferencias y especificidades.

Lo anterior permite pensar en una lógica, un sentido y un orden de la ciudad en su particularidad, y de la ciudad contemporánea latinoamericana como especificidad geohistórica que se reconoce con esos elementos comunes y abre una puerta para entender su realidad en torno a sus proyectos, conflictividades y desafíos que a pesar de tener diferentes connotaciones, centrifugan a partir y en razón a una lógica y orden común denominado orden urbano. En este contexto, es posible reconocer la concreción y el sentido de las dinámicas de la ciudad, sus problemáticas, y las visiones sobre estas para construir y decidir políticas y soluciones, que en la ciudad contemporánea responden a un *orden urbano* como característica fundamental en la que se articulan los diferentes órdenes, prácticas, composiciones, morfologías en una lógica de privilegio del capital y el orden público para organizar y gestionar dichas prácticas, espacios y significados de la ciudad.

1.3.2 La ciudad latinoamericana neoliberal

Se ha visto en la presente investigación que es posible hablar de una ciudad latinoamericana en los periodos estudiados, en consideración a las estructuras y patrones compartidos en diferentes dimensiones, de orden económico, histórico, cultural, político y social durante diferentes épocas. Ahora bien: ¿es posible pensar en la ciudad latinoamericana contemporánea y neoliberal?

En este sentido, puede señalarse en acuerdo con Emilio Pradilla, que para el caso latinoamericano, en correspondencia con lo sucedido en la mayoría del mundo, la ciudad en el marco del nuevo patrón de acumulación neoliberal fue adecuada a través de todo un proceso de reconfiguración de lo urbano (Pradilla, s.f., p. 13). Para hablar de una ciudad neoliberal en una región concreta como América Latina, es necesario recordar entonces, la correspondencia entre política y espacio, señalada en líneas precedentes, que comporta un principio fundamental, en el que en este caso, la ciudad, adopta la marca del proyecto de neoliberalización, bien sea a través de la generalización de arquitecturas para el consumo, de *clústeres* para el comercio o la especulación, o la financiarización materializada en multiplicidad de proyectos inmobiliarios.

Es así, como es posible ver en diferentes ciudades de la región latinoamericana, que como ciudades neoliberales "la mayoría de sus componentes urbanos son objeto de negocio y especulación, sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones" (Rodríguez y Rodríguez, 2009, p. 16). A continuación, se explorará la dinámica de los elementos de neoliberalización mencionados anteriormente, en la realidad de la ciudad contemporánea latinoamericana.

- ***Mercado, privatización y no regulación en la ciudad latinoamericana neoliberal***

Las promesas neoliberales de crecimiento económico y del *trickle down* o goteo, han generado un doble proceso. Por un lado, una creciente y desigual concentración urbana y por otro una frustración por las promesas incumplidas por parte del modelo de mercantilización neoliberal. Lo anterior, ha profundizado en la ciudad latinoamericana

contemporánea, los tres elementos de la ciudad neoliberal, a saber: mercado, privatización y no regulación.

En primer lugar, el mercado se refleja en un proceso intensificado de consumo ampliado, que ha modificado tanto las economías, los mercados, las prácticas y los espacios e infraestructuras, dispuestos para un consumo que en una magnitud importante se soporta como demanda agregada en la financiarización: un proceso en el que la mercantilización se toma la vida cotidiana de la ciudad y las prácticas urbanas, como señala frente al proceso de vivienda Raquel Rolnik (2017), en el que a partir de la primera década del siglo XXI, se presenció un proceso de deconstrucción de la habitación como un bien social para convertirse en una mercancía y activo financiero.

En este sentido, el mercado se ha insertado de tal forma en las prácticas y los estilos de vida en la ciudad, que ésta "se autodefine fundamentalmente por el consumo, hace de esta actividad el eje de las relaciones sociales y de la producción de sentido, empujando a los consumidores a adquirir a un ritmo cada vez más acelerado" (Duhau y Giglia, 2016, p. 16).

Paralelo a este proceso, se multiplican en las ciudades latinoamericanas los corredores de economía informal, que resultan tanto formas populares para lograr el sustento en hogares de bajos recursos, en general, como mercados de bajo costo para el consumo de otros hogares que se encuentran excluidos de los circuitos del consumo formal y de alto costo.

En un segundo lugar, la privatización con su espíritu de la competencia, el desarrollo desigual y sus efectos de segregación y desigualdad, fortalecen la extensión de una "privatopía" en la que los espacios privados se priorizan y valorizan por encima de los considerados espacios de riesgo asociados con el espacio público, espacios privados y controlados en los que la norma es la diferenciación social, y por tanto la inclusión a la sociedad de manera exclusiva más que igualitaria.

Se trata de una ciudad "plagada de muros materiales y simbólicos" en la que se produce una *agorafobia* conducente a reproducir un imaginario en el que se comparte en espacios cerrados o controlados. Lo que a su vez describe Davis (2003) como la proliferación de

espacios prohibitorios, con una fuerte idea de seguridad basada en la guerra social y la paranoia. Frente a los reordenamientos urbanos en la ciudad estadounidense de finales del siglo XX, en los que se renovó el centro de la ciudad y se privatizó el espacio público, señala que la "clave de su éxito fue (…) la segregación física del nuevo corazón urbano y de sus bienes inmobiliarios detrás de una muralla de barreras arquitectónicas reubicadas, pilares de hormigón y muros de vías rápidas" (2001, p. 8). Así mismo considera que la frontera entre la arquitectura y el mantenimiento del orden, idea que se desarrollará en el capítulo 3 del presente documento, "se esfumó", pues la policía de Los Ángeles se convirtió en uno de los principales definidores de la planificación urbana del centro de la ciudad, instaurándose portales de accesos a los parques, vigilancia con video en las zonas renovadas del centro como plazas y paseos privados, y finalmente botones de pánico que para su momento, señalaba Davis, que terminarían conectándose a los teléfonos móviles para configurar procesos de vigilancia a "tiempo completo" (Davis, 2001, p. 9).

En tercer lugar, la no regulación - intervención disciplinaria del Estado, a través de los gobiernos locales, especialmente, agencian dimensiones que superan al mercado. Se trata tanto de la atención residual a la pobreza y la pobreza extrema, emplazadas en ciertas zonas urbanas, como entre otros problemas urbanos como la seguridad, en este caso la gobernabilidad securitaria, reemplaza la resolución social y política de la violencia por la disposición de lógicas que profundizan el control, la vigilancia y el monitoreo para prevenir o reducir el delito, el crimen y la violencia urbanos.

Estos tres elementos, por tanto, a la vez que materializan una forma geohistórica de la ciudad latinoamericana contemporánea, son generadores de las incertidumbres y los problemas urbanos que aquejan en el siglo XXI a las metrópolis del subcontinente. Al respecto, Pradilla afirma que con la reconfiguración de lo urbano, que buscó adecuar la ciudad al patrón de acumulación neoliberal, se desdibujaron formas sociales creadas por el intervencionismo estatal, y surgieron nuevas formas urbano-arquitectónicas para la acumulación de capital; sin embargo los viejos problemas se mantienen, al mismo tiempo que se han añadido otros nuevos (s.f. p. 13).

- ***Descentralización: Gobiernos locales en la ciudad Latinoamericana contemporánea.***

Como se ha destacado en líneas anteriores, los gobiernos locales paulatinamente y de manera especial a partir de la década de los años 90 del siglo pasado, se han configurado como actores significativos y nucleares en la definición de la realidad de las ciudades contemporáneas, pero ¿cómo se ha llegado a ese punto?

Como consecuencia de la crisis del centralismo y de los procesos de retorno a la democracia liberal en algunos países de la región, a partir de los años 80 del siglo pasado, los gobiernos locales tomaron un valor agregado y un papel protagónico, en razón al proceso de descentralización política que se produjo en Latinoamérica. En este marco, los objetivos, entre otros, "de los procesos de descentralización (…) fueron: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social (…), y reducir el déficit fiscal" (Finot, 2007, p. 175).

En esta línea, la descentralización tuvo como propósitos nodales mejorar la competitividad económica y el equilibrio fiscal, así como la eficiencia en la asignación de provisiones públicas en las circunscripciones político-administrativas correspondientes, y por tanto reducir brechas de desigualdad y pobreza a través de mejorar la focalización de las políticas sociales asistenciales.

En este sentido, con el paso de los años, los gobiernos locales de las ciudades inscritos en la lógica de la competitividad fiscal y la provisión de servicios, han tomado cada vez mayor relevancia en la gestión de los problemas urbanos, como en el caso de la seguridad (Dammert, 2007a), fenómeno que se explorará en los capítulos 3 y 4. Junto con lo anterior, debido a la centralidad económica que han ganado muchas ciudades, especialmente capitales, en diferentes países en la región latinoamericana, por diferentes factores como la alta concentración de población, de productividad, capitales nacionales y extranjeros, así como de provisión de servicios; dichos gobiernos son aún más protagónicos.

De este modo, los gobiernos locales han resultado decisivos en la definición de políticas para la intervención en los problemas urbanos, y frente a los efectos no esperados de la neoliberalización en la ciudad latinoamericana.

- ***Gobernabilidad securitaria***

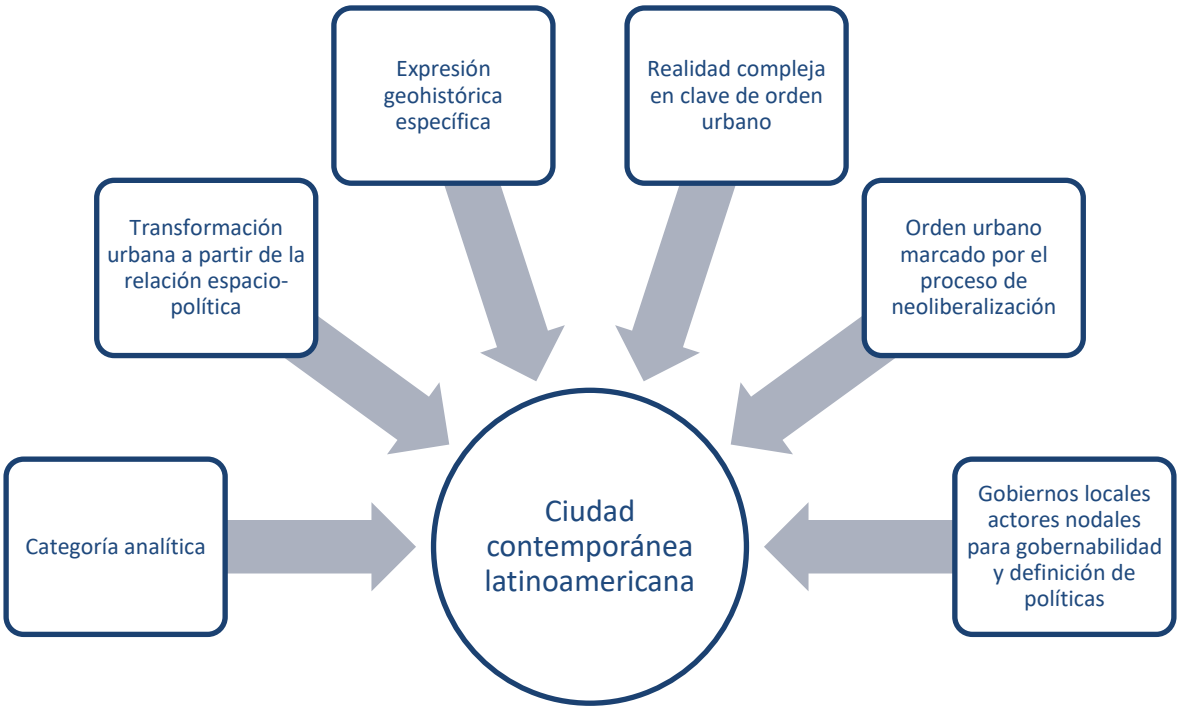
Teniendo como referencia el aumento del desempleo urbano, de la creciente informalidad económica, del aumento exacerbado de la desigualdad social, de los procesos de gentrificación y elitización, y la cercanía excluyente que implica la fragmentación de la ciudad, se evidencia cómo el urbanismo neoliberal ha incidido en la trama económica y social, que a su vez materializa en el espacio de la ciudad nuevas formas y prácticas de la segregación.

En este marco, la centralidad de los gobiernos locales en la toma de decisiones, tiene como tarea mitigar los efectos negativos más significativos producto de la neoliberalización en la ciudad latinoamericana contemporánea, en los que la seguridad resulta de interés fundamental, en una realidad urbana, en la que "la mayoría de los habitantes ha empezado a considerar que un espacio seguro es un espacio donde se restringe el tránsito, el paso y la estadía a alguien" (Peña, 2010). Lo que refleja una construcción del referencial de seguridad producto del miedo, identificando las zonas restrictivas como los espacios asociados a la seguridad en la ciudad.

1.4 Conclusión Preliminar

En resumen, el capítulo ha permitido en su interdisciplinariedad y sus múltiples preocupaciones, reconocer seis factores esenciales en la exploración de la ciudad, como puede observarse en la figura 1-2.

Figura 1-2 Centralidad de la ciudad contemporánea latinoamericana



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, la ciudad como concepto analítico, hace referencia a una realidad de la aglomeración humana con particularidades definidas en los tres enfoques desarrollados como aproximación a la cuestión urbana, de lo que se coliga su carácter complejo y de permanente movimiento, de manera especial por la estrecha relación definida entre política y espacio.

En segundo lugar, dicha relación entre la política y el espacio configura la clave para comprender la acción transformadora del proceso de neoliberalización en la ciudad contemporánea, entendiendo que el espacio se ha adaptado funcionalmente a la política, y

como señala Puello Socarrás (2013), que este proceso de neoliberalización no es únicamente un conjunto de políticas o programas, sino que se trata de un amplio proyecto político.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que la ciudad contemporánea latinoamericana, como expresión geohistórica, de la complejidad de la ciudad en general vista desde los tres enfoques, y del principio de espacialidad y política, se ha configurado con la incidencia de múltiples condicionantes que desde la conquista y hasta hoy han marcado sus tensiones, conflictividades y devenir, y que dichos elementos configuradores son comunes en las ciudades de la región, a pesar de sus diferentes especificidades, lo que hace posible pensar la ciudad contemporánea latinoamericana como unidad de análisis.

En cuarto lugar, que la ciudad contemporánea latinoamericana se despliega como realidad social, histórica, política, cultural y económica en clave de *orden urbano*, lo que resalta una lógica y sentido de la ciudad que articula los significados, reglas y prácticas, entre otros factores, que buscan su pleno desenvolvimiento reafirmando la estabilidad y el orden público como premisas de la gobernabilidad.

En quinto lugar, la ciudad en la región latinoamericana y el orden que la explicita, responden como uno de los condicionantes más significativos al patrón de acumulación neoliberal, que ha hecho primar el mercado, con su consumo como regla de vida, la competencia y el individualismo como valores sociales, y la intervención estatal como acción restrictiva disciplinadora.

Finalmente, la centralidad ganada por la ciudad contemporánea en la vida política, económica y social global, junto con determinantes específicos en la región latinoamericana, como el proceso de descentralización política, han hecho que los gobiernos locales cada vez hayan ganado un papel más preponderante en la gobernabilidad y la definición de políticas, lo que junto con la tarea disciplinadora del Estado, en el control y gestión de los conflictos sociales, la atención a los desajustes socioeconómicos del proceso de neoliberalización y sus efectos negativos en la sociedad, así como la "técnica" ortodoxa que desplaza la política, generan una gobernabilidad que se centra en la acción de estabilidad del *orden urbano.*

Capítulo 2. Ciudades latinoamericanas de estudio

Las tres ciudades latinoamericanas escogidas para la investigación, Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile, y sus correspondientes unidades territoriales, Localidad de Santa Fe, Alcaldía de Cuauhtémoc y Municipalidad de Santiago, evocan y reflejan la mencionada complejidad de la ciudad contemporánea en la región, debido al contenido de la vida societal en sus entrañas, los diferentes procesos de transformación histórica y geográfica que implican, y el carácter de la permanente conflictividad sociopolítica que recogen sus calles.

En este marco, el proceso neoliberalizador aún vigente y cabalgante en Latinoamérica continúa signando las principales transformaciones y disputas en la región y sus ciudades, dando sentido a un *orden urbano* neoliberal que hace suyos elementos como la desigualdad, la polarización y la segregación social, así como marcan la centralidad de sus capitales para la economía nacional y global, entendiendo que estas pese a configurar un

> sistema en el que la producción y distribución de bienes y servicios se realiza fundamentalmente a partir de circuitos de ciudades enlazadas que, más que los países, pasan a ser los auténticos nodos de conexión de la red; (…) particularmente en Latinoamérica (…) son lugares marcados por la segregación, los contrastes, un intenso drama social signado por la violencia, la contradicción económica, la degradación urbana y el deterioro ambiental (Cabrero, 2011, p. 11).

En este sentido es frecuente encontrar en las ciudades latinoamericanas, contrastes en equipamientos de infraestructura y prestación de servicios públicos y sociales, carencias para atender el crecimiento urbano, profundas desigualdades en la calidad de vida que

fortalecen la segregación y el desplazamiento interno, así como una alta presencia de violencia e inseguridad urbana. Todos estos son fenómenos y problemas sociales caracterizados por la neoliberalización y configuradores de desafíos para las ciudades y sus gobiernos locales.

Pese a todos estos problemas sociales, y tal vez en razón a ellos mismos, sumado a la centralidad económica, cultural, social y política, se podrá observar en las ciudades estudio que los gobiernos locales se fortalecen en su papel de tomadores de decisión y definición de políticas.

Por esta razón, caracterizar las ciudades se considera relevante para situar al lector en las dimensiones geográfica, institucional y de seguridad para cada una de las realidades locales, para contar, por un lado, con un contexto para la revisión y el análisis de los instrumentos de desarrollo como documentos estratégicos para orientar la política pública y las acciones de gobierno en cada ciudad, y por otro, como un marco de referencia para situar los gobiernos locales, su capacidad decisoria y las respuestas construidas para responder a la seguridad como uno de los temas más importantes en la ciudad; elemento que será objeto de desarrollo con mayor profundidad en el capítulo 4 del presente documento.

La caracterización también dará cuenta de que pese a las diferencias y particularidades mencionadas en la sección precedente (1.3 Ciudad contemporánea latinoamericana), existen unas estructuras y rasgos comunes que hacen posible pensar no solo teórica sino empíricamente, la ciudad contemporánea latinoamericana como realidad y unidad de análisis.

A continuación, se describirán las diferentes caracterizaciones que incluirán tres factores de exploración relevantes en el marco de las preocupaciones y las intenciones previamente expuestas: i) Contexto espacial; ii) Gobierno de la ciudad e instituciones; y iv) Contexto de la seguridad.

2.1 Caracterización Bogotá y Localidad de Santa Fe

Bogotá, ciudad capital de Colombia se encuentra ubicada en la zona central y andina del país, ha concentrado en este el mayor número de habitantes y el mayor proceso de urbanización desde la época colonial; por lo mismo se ha convertido en su epicentro económico y político, lo que ha conducido a que en la ciudad se concentren el poder político y la mayor parte de los servicios administrativos, financieros, y bancarios, así mismo recientemente se ha convertido en punto de conexión nacional, regional e internacional para el movimiento de pasajeros, carga y mercancías, en el Aeropuerto Internacional El Dorado, por ejemplo, funcionan más de 25 aerolíneas (Secretaría Distrital de Planeación, 2018), y durante el año 2018 pasaron más de 32 millones y medio de pasajeros (‘*se debería disminuir número de operaciones…,* 2019).

Por su parte la población y urbanización de la ciudad ha experimentado desde principios del siglo XX un incremento sustancial y paulatino producto del proceso migratorio con habitantes provenientes de zonas rurales del país, fenómeno descrito para la región en secciones precedentes del presente documento. Sin embargo, su crecimiento se agudiza de manera especial en el país a partir de las décadas de los años 50 y 60 del siglo XX “por el recrudecimiento de la violencia rural y por la atracción ejercida por la industrialización” (Torres, 2013, p. 19).

Dicho crecimiento no se ha detenido, lo que ha conllevado a una importante transformación en su morfología, especialmente a partir del siglo XXI, que ha tenido como motores relevantes el transporte, el turismo y los negocios; el incremento de disputas territoriales y conflictividades urbanas, en donde la vivienda, el ambiente, el transporte y los derechos fundamentales han sido núcleos de tensión; y el ajuste de sus instituciones de gobierno para responder a las crecientes y variadas problemáticas urbanas.

En razón a lo anterior, la ciudad ha adoptado una división político-administrativa por localidades, en la que la localidad de Santa Fe, pese a ser una de las más reducidas en tamaño, resulta de gran importancia y centralidad en la ciudad, debido a que concentra un importante valor histórico, cultural, económico y político. Al respecto, es importante señalar que la ciudad de Bogotá crece desde su época colonial y se amplía en los periodos posteriores

de urbanización, a partir de lo que hoy se conoce como localidad de Santa Fe, por esta razón en esta se encuentra un importante patrimonio cultural e histórico de la ciudad, razón por las que, entre otras, representa actualmente un atractivo turístico.

Así mismo, producto de su centralidad geohistórica, se convierte en una localidad con una *vialidad urbana* que se hace nuclear en la ciudad y fundamental para el trazado y los proyectos de movilidad y renovación urbana actuales, adelantados por diferentes administraciones de la ciudad, entre los que destacan la troncal de TransMilenio por la carrera 10, la expansión de este por la histórica carrera séptima que conecta el sur y el norte de la ciudad, su ampliación por la calle 26 que no solo conecta el oriente y occidente de la ciudad, sino que resulta una de las avenidas más importantes de Bogotá, conectando el aeropuerto con el corredor de turismo, servicios administrativos, financieros, bancarios, de negocios y las "ciudades universitarias", entre las que destaca la histórica Universidad Nacional (que se encuentra fuera de la localidad), y la que podría denominarse también como ciudadela universitaria del eje ambiental, que se encuentra en la localidad y en la que se emplazan los predios de más de 15 universidades de carácter privado con nuevos clústeres de vivienda y servicios para estudiantes.

Así mismo la localidad concentra importantes instituciones y empresas como la Superintendencia de Industria y Comercio, la Secretaría Distrital de Integración Social, la dirección Bogotá del Ministerio del Trabajo, la Defensoría del Pueblo, la Personería de la ciudad, la Empresa de Teléfonos de Bogotá, la sede de Ecopetrol, la Torre del banco Colpatria, y la Torre Bacatá, la alta de la ciudad, el centro internacional en el que además de haber distinguidos establecimientos de comercio, se encuentran sedes de diferentes entidades administrativas de orden nacional como la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, y el reconocido Hotel Tequendama, centro de importantes eventos empresariales, políticos y de negocios.

En este contexto, Bogotá y la localidad de Santa Fe como unidad territorial en su interior, evidencian, como se ha mencionado previamente, una serie de problemáticas, conflictividades y tensiones de orden, social, económico y político, que en el marco del

proceso de neoliberalización han condicionado los procesos de transformación urbana y con ello una de las problemáticas más importantes de manejar para los gobiernos locales y microlocales, la seguridad, como condición para el libre flujo de la economía, el turismo, los negocios, y el desarrollo social.

2.1.1 Bogotá

Bogotá Como se verá a continuación, Bogotá representa una gran concentración urbana con una expansión creciente caracterizada por un doble componente, por un lado la urbanización informal, y por otro el fortalecimiento del mercado inmobiliario financiarizado en toda la región metropolitana.

Este fenómeno de crecimiento urbano ha generado grandes desafíos al gobierno local y los gobiernos microlocales, en diferentes temas, dentro de los que sobresale la seguridad, y ante los que la institucionalidad ha adoptado una organización como se muestra en esta sección, que servirá de soporte para la implementación de las políticas públicas y el instrumento de planificación como documento estratégico y rector.

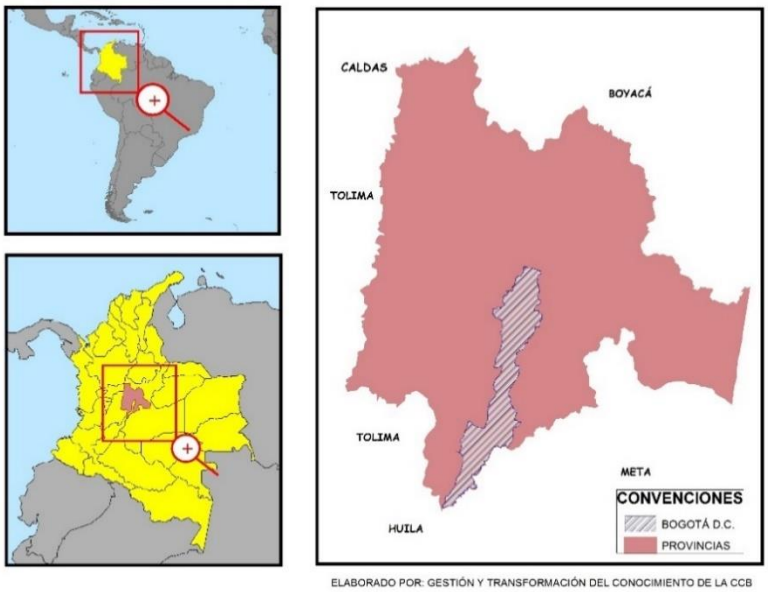
- ***Contexto espacial***

A más de 2.600 msnm se encuentra ubicada Bogotá en el centro de Colombia como puede observarse en el mapa, figura 2-1, cuenta con una población de 7.743.955 de habitantes[7] y un área de 1.776 km^2 en total, de los cuales el área urbana comprende 307 km^2. Al oriente se encuentra delimitada por una cadena montañosa denominada cerros Orientales que colindan con los municipios de La Calera, Choachí y Ubaque, al sur limita con el Páramo de Sumapaz, al occidente con los municipios de Mosquera, Funza y Cota, y al norte con el municipio de Chía. En total 16 municipios colindantes conforman el área metropolitana de

[7] Estimaciones del censo poblacional del año 2018 realizado por el DANE.

Bogotá[8] (criterio de la geografía urbana para determinar sistemas urbanos y/o regiones funcionales), debido a la importante influencia económica, política y social de este centro urbano.

Figura 2-1 Ubicación y mapa de Bogotá

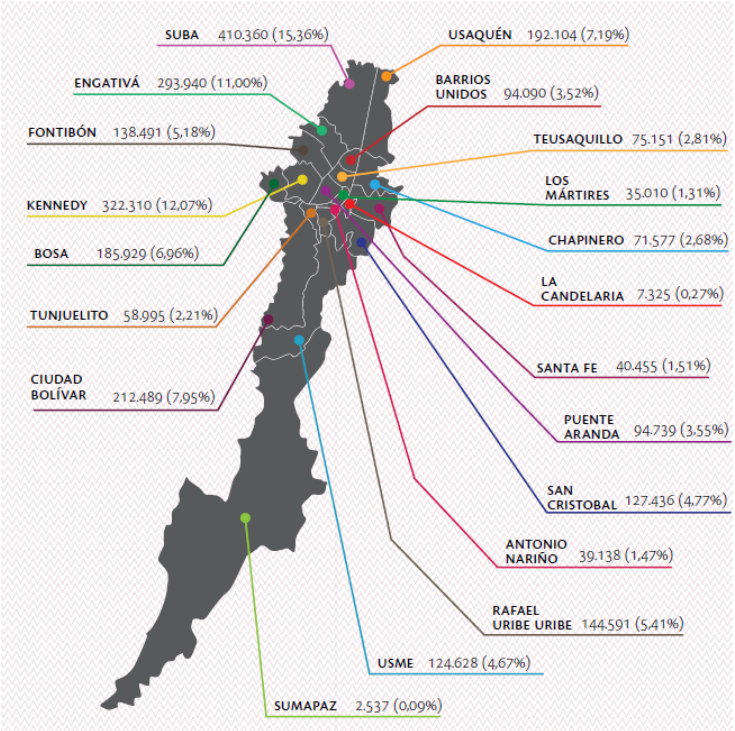


Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (s. f.).

En cuanto a la división político-administrativa de Bogotá, criterio que permite la organización de las instituciones, las autoridades y las políticas públicas para la gestión de las problemáticas urbanas como la seguridad, la ciudad se divide en 20 localidades como se evidencia en la figura 2-2, siendo una de ellas la localidad de Santa Fe.

[8] Ver Capítulo 1, acápite 1.1.1 Geografía Urbana. Área metropolitana como uno de los criterios de clasificación para determinar regiones funcionales de las ciudades desde el enfoque de la geografía urbana.

Figura 2-2. Mapa división administrativa de Bogotá



Fuente: Docal (2018)

Varias de estas, inicialmente fueron municipios aledaños que poco a poco, desde la década de los años 60 del siglo XX fueron integrándose a la ciudad a partir de procesos administrativos que respondían a la expansión y urbanización de Bogotá[9]. Recientemente el proceso de expansión urbana ha ampliado su área de influencia, generando un proceso de metropolización con municipios aledaños de la ciudad como Soacha, Funza, Mosquera, Chía, Cota y La Calera.

Dicha expansión ha tenido una división socioeconómica del espacio de la ciudad, que en términos generales permite identificar que las poblaciones de ingresos más bajos tienden a localizarse en sectores del sur, suroriente, sur occidente, y algunas zonas del centro de la ciudad, que debido al estrato socioeconómico tienen mayores subsidios en servicios

[9] Los criterios administrativos representan otro de los elementos determinantes de la ciudad desde el enfoque de la geografía urbana. Ver acápite 1.1.1

públicos, o en municipios como Soacha, y algunas zonas de Funza y Mosquera; mientras que los hogares de ingresos mayores tienden a ubicarse en algunos sectores del centro y centro oriente de la ciudad como Santa Fe, Teusaquillo y Chapinero, así como en el norte en sectores de las localidades de Usaquén y Suba, así como en municipios con densidades poblacionales mucho más bajas a la de Bogotá como Chía, Cota y La Calera (Carrero & Salazar, 2017).

En este marco, la urbanización de la ciudad ha generado, procesos informales para el acceso a la tierra y la vivienda, especialmente en el sur, suroriente y occidente de la ciudad, con altas carencias de acceso a servicios, y copamiento de zonas protegidas como los cerros orientales o humedales; así como procesos de carácter formal, a través de la alta financiarización inmobiliaria, en el que se renueva, amplía y estructura la urbanización y la morfología urbana, a través de proyectos parciales o planes de gran envergadura como el Plan centro, que involucra 4 localidades de la ciudad, entre ellas la localidad de Santa Fe, que no sólo transforman el espacio de la ciudad, sino también las relaciones de los habitantes con ésta, su apropiación, pertenencia al territorio y estancia en él.

Al respecto, entre los años 2018 y 2020 se ha producido un proceso de desplazamiento interno, en el que habitantes del histórico Barrio San Bernardo han debido vender sus predios al Distrito y reubicarse en otras zonas de la ciudad, para afianzar el Plan Centro ampliado, del que se hablará en la sección del presente capítulo sobre la localidad de Santa Fe.

Lo anterior muestra, que Bogotá se ha encontrado durante varias décadas en un creciente proceso de expansión urbana, que a diferencia de otras ciudades latinoamericanas no ha respondido únicamente a la migración interna del campo a las ciudades, sino también al conflicto armado y la pobreza extrema, que han contribuido de manera significativa en la configuración del fenómeno del desplazamiento forzado por más de 50 años.

Esto determinó un crecimiento exponencial de la población en ciudades como Bogotá, de acuerdo con Torres (2013), principalmente en las periferias al sur, sur oriente y occidente de la ciudad, en las que se han ubicado zonas de urbanización informal con dificultad de

accesos a servicios como agua, saneamiento, redes viales, educación y salud. En este contexto, este crecimiento de la ciudad se ha desplegado sobre una división social del espacio urbano que ha profundizado la segregación social, especialmente en la época del *orden urbano* neoliberal.

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

Según la ley 1617 de 2013 en Colombia existen los distritos, entidades territoriales sujetas a un régimen que les permite gozar de facultades especiales con las que no cuentan los municipios; principalmente, un distrito cuenta con criterios diferenciales para la asignación de presupuesto de la nación. En términos prácticos, los distritos cuentan con mayor porcentaje de las transferencias, señaladas en la Ley 715 de 2001 y con esquemas administrativos y financieros mucho más eficientes para el cumplimiento de metas (Ley 1617 de 2013), razón por la que Bogotá como Distrito Capital cuenta con dichos beneficios político-administrativos.

Otra de las características de Bogotá como Distrito Especial es que su territorio está dividido en localidades y se encuentra organizado como área metropolitana. La máxima autoridad político-administrativa es el Concejo de la ciudad, compuesto por 45 concejales escogidos por elección popular, que se encarga principalmente de realizar control político a la administración distrital y de la producción normativa que rige la ciudad (Decreto 1421 de 1993). En este se aprueban, rechazan y se realiza seguimiento a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, las cartas principales de administración y gobierno de la ciudad.

Por otro lado, la administración distrital se encuentra encabezada por el Alcalde Mayor de la ciudad, que para el periodo de investigación estaba en cabeza de Enrique Peñalosa Londoño, quien fue candidato por el movimiento ciudadano "Equipo por Bogotá", conformado por él, Carlos Fernando Galán, para entonces senador de la república por el partido Cambio Radical, y David Luna, excandidato a la alcaldía de Bogotá en las elecciones del año 2011. Sin embargo, posteriormente Germán Vargas Lleras, de familia política, vicepresidente de la república para ese momento apoya la candidatura, así como Marta Lucía Ramírez, del partido conservador, y actual vicepresidenta de la república, y Antanas Mockus (*Enrique Peñalosa Londoño,* 2020), exalcalde de Bogotá y miembro del Partido Verde. En

conclusión, se trató de una candidatura en la que convergieron la mayoría de los partidos de centro y derecha para arrebatarle la alcaldía de la ciudad a la izquierda que llevaba gobernando Bogotá desde el año 2006.

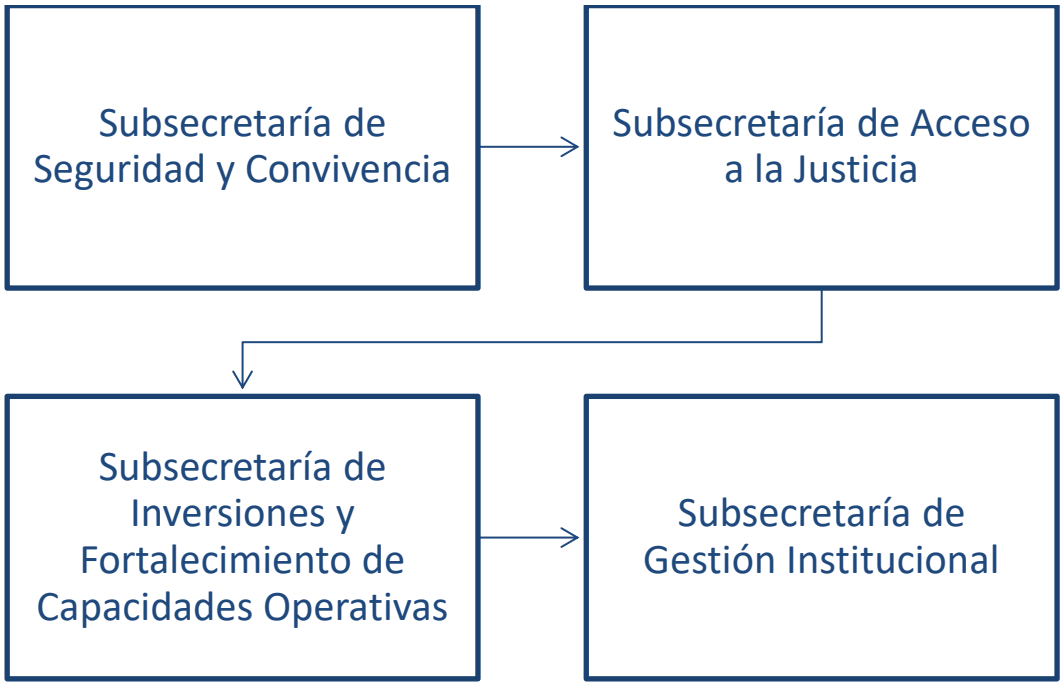
El alcalde mayor, es elegido por voto universal para un periodo de 4 años, al igual que el Concejo de la ciudad. Este se encarga principalmente del funcionamiento diario de la ciudad, desde la regulación local de normativas nacionales hasta la ejecución del presupuesto distrital. Para ello, la Administración Distrital está conformada por 15 sectores encabezados por las secretarías distritales, como puede verse en la figura 2-3, y en algunos se cuentan con entidades adscritas y vinculadas.

Figura 2-3 Organigrama Secretarías del Distrito Capital

Fuente: Elaboración propia a partir de, Secretaría de seguridad, convivencia y justicia (s.f)

En cuanto a la seguridad, el liderazgo, planeación, implementación y evaluación se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, organizada en cuatro subsecretarías, como puede verse en la figura 2-4, Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Subsecretaría de Inversiones y Fortalecimiento de Capacidades Operativas y Subsecretaría de Gestión Institucional.

Figura 2-4 Estructura de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia



Fuente: Elaboración propia a partir de organigrama de la Secretaría, Secretaría de seguridad, convivencia y justicia (s.f).

Finalmente, es importante resaltar que en la última década Bogotá ha sido epicentro de múltiples choques entre el alcalde mayor y el Concejo de la ciudad, compuesto por una gran variedad de bancadas, producto de desencuentros políticos que han detenido o acelerado megaproyectos como la construcción de la primera línea de metro de Bogotá y el Plan de

Ordenamiento Territorial, entre otros[10]. Esto ha ocasionado que el control político por parte de la ciudadanía en general aumente, como se aprecia a través de campañas y marchas a favor o en contra de medidas tomadas por ambos organismos. No obstante, esto no sucede de la misma forma con las alcaldías locales, las cuales tienen una visibilidad reducida en la toma de decisiones ante la opinión pública.

Referente al proceso de metropolización de la ciudad que se encuentra en curso (*Bogotá metropolitana: ventajas y peros de la integración regional,* 2020*),* los esquemas de asociación entre entidades territoriales son precarios y tienen poca funcionalidad, así mismo las disputas entre las máximas autoridades de la ciudad y la falta de articulación entre los mandatarios de los municipios aledaños y la Gobernación Departamental han impedido que se lleguen a discutir proyectos estructurales para el área metropolitana.

- ***Contexto de la seguridad***

En 1991, con la nueva Constitución Política de Colombia, se determinó que los gobernadores y alcaldes son los responsables del "manejo del orden público" (Artículo 189) en sus respectivas jurisdicciones. Es importante aclarar que el concepto de *seguridad ciudadana* no es mencionado, y en su lugar en materia de seguridad se hace referencia al de *orden público*. Dicho concepto incluye la seguridad de los ciudadanos de cara a cualquier ocurrencia que pueda afectar su vida, bienes y honra. Para ello, se determina que el alcalde

[10] El caso más significativo durante la administración del entonces alcalde Enrique Peñalosa, en el periodo 2016-2019, fue el Plan de Ordenamiento Territorial rechazado por el Concejo de la ciudad. Allí se materializaban la visión particular de esta administración acerca del crecimiento de la ciudad, el transporte público y seguridad, entre otras. Después de un proceso de 4 años de construcción del documento el Concejo frenó la propuesta permitiendo que la siguiente administración tuviera la posibilidad de presentar uno nuevo. (El tiempo, 2019)

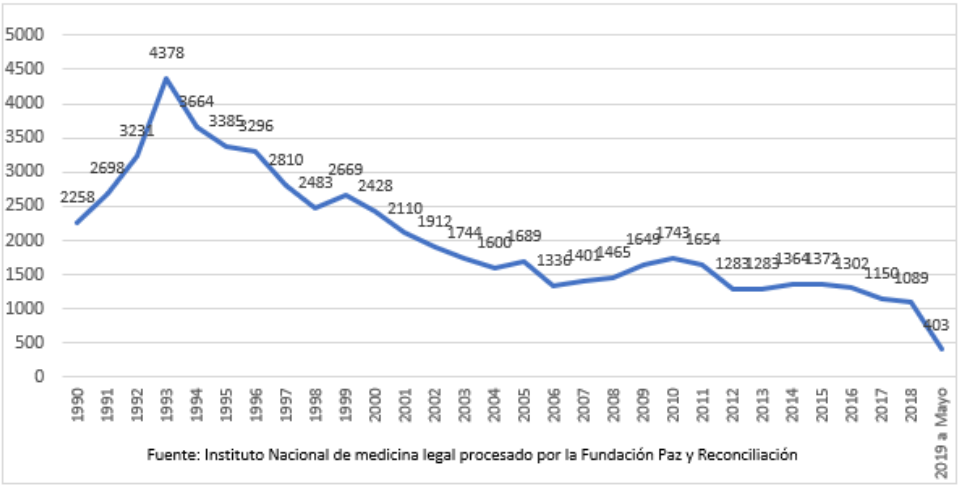
es la primera autoridad de Policía del municipio, y la Policía Nacional está supeditada a las órdenes que imparta.

En otras palabras, es responsabilidad del alcalde regular los diferentes ámbitos del orden público como son las calamidades públicas, el control del consumo de alcohol, uso de explosivos y la protección social. Para ello, existen los consejos de seguridad, los comités de orden público, los fondos de seguridad y los planes de convivencia y seguridad ciudadana. En este marco, durante la administración 2016-2020 mediante el Acuerdo 637 del 31 de marzo de 2016 (Concejo de Bogotá, 2016) se creó la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como principal organismo administrativo para la planeación, implementación y evaluación de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana, como se mencionó en líneas anteriores.

En este contexto, a continuación, se explorarán algunos datos que describen parte de la situación de la seguridad ciudadana en Bogotá, que han hecho parte de las políticas de seguridad que se han convertido en pilar fundamental de las campañas y los Planes de Desarrollo de las administraciones distritales.

Si bien actualmente por cada 100 mil habitantes se registran 12 homicidios, número alto en comparación con otros países latinoamericanos como Chile en el que se registran 3, es una cifra que como muestra la figura 2-5 se ha reducido gradualmente (Paz y Reconciliación, 2019). No obstante, en la última década la tendencia de disminución de homicidios se ha estancado con respecto al importante progreso logrado en la primera década del nuevo milenio. Según la Fundación Paz y Reconciliación (2019) la victimización en Bogotá llega al 46% en la actualidad, mientras que para el 2011 era del 20%. Si bien la tasa de homicidio ha jugado un papel fundamental en la determinación del estado de la seguridad de una ciudad, en el caso de Bogotá es necesario revisarla con mayor detenimiento ya que no está directamente relacionada con la percepción de inseguridad.

Figura 2-5. Evolución del homicidio en Bogotá 1990-2019



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2019).

Al respecto en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en la que se tienen como delitos nucleares el hurto a residencias, el hurto a personas, el hurto de vehículos, riñas y peleas, y extorsión o intento de extorsión, presenta una tasa de victimización para el año 2018 de 26,5% en Bogotá, la más alta en el país, junto con una tasa de percepción de la inseguridad que se ubicó en el 84%, siendo identificados como los lugares más inseguros, como puede observarse en la figura 2-6, la vía pública con un 48%, el transporte público con un 42.9%, plazas de mercado y calles comerciales con un 35.2%, puentes peatonales con un 31.6%, cajeros automáticos en vía pública 30.1%, y parques públicos con un 31% (DANE, 2019).

Figura 2-6 Tasa de percepción de inseguridad por lugar

Fuente: Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana DANE, 2019.

Como es apreciable en la figura 2-6, los lugares considerados como más inseguros en la ciudad, son lugares abiertos y públicos, por lo que cabe preguntarse si la percepción de espacio seguro es brindada por espacios con mayores niveles de control, presencia de agentes y en general dispositivos de vigilancia y seguridad restrictiva.

Finalmente, pese a no encontrarse en el núcleo de delitos e inseguridades en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, es de tener en cuenta que el microtráfico o menudeo, así como la presencia en la ciudad de organizaciones armadas es un fenómeno presente; al respecto considera la Fundación Paz y Reconciliación (2019) que Bogotá pasó de tener cerca de 600 zonas de expendio de droga en el 2010 a cerca de 1.200 en la actualidad. Si bien se han realizado avances importantes en la persecución de las “ollas” de droga, la falta de planeación de una política integral de prevención y mitigación ha ocasionado la dispersión de pequeñas organizaciones criminales en nuevos puntos de comercialización.

2.1.2 Localidad de Santa Fe

La localidad de Santa Fe, resulta una localidad aunque territorialmente poco extensa, muy representativa para la ciudad en términos históricos, culturales, patrimoniales; e importante en términos económicos, de conectividad para la ciudad y de oferta de servicios y administración.

En esta línea, su relevancia ha fortalecido la capacidad de acción y gestión del gobierno microlocal, y ha llevado a que la seguridad se incorpore como asunto central en la agenda pública microlocal y local, como se verá a continuación.

- ***Contexto espacial***

Santa Fe cuenta con una población de 99.849 habitantes, es la localidad número tres de Bogotá, y está ubicada en el oriente de la ciudad como puede verse en la figura 2-9, en donde se encuentra el centro histórico de la ciudad. Hasta mediados del siglo XX gran parte de Bogotá se encontraba en esta zona, por lo tanto, varios de los barrios que la componen son parte fundamental de la historia de la urbanización y el crecimiento de la ciudad, como es el caso de La Capuchina, Las Nieves, San Bernardo o Las Cruces.

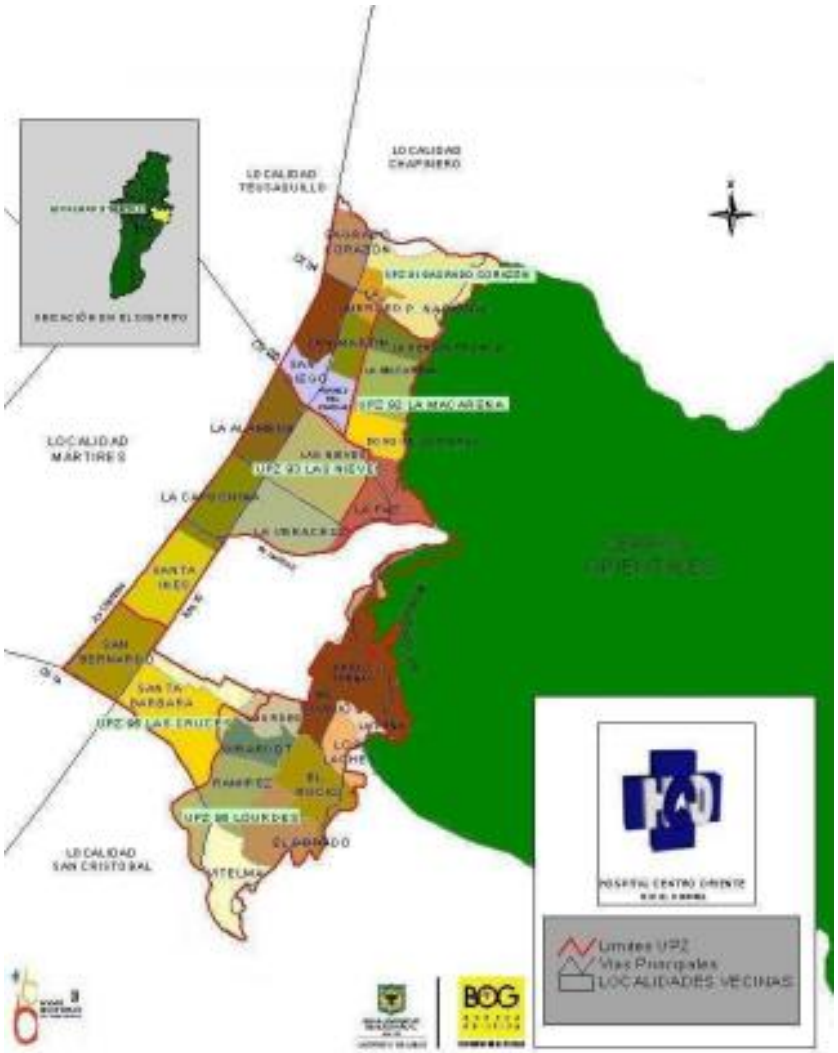
Sus límites corresponden al norte con la localidad de Chapinero, al sur con la localidad de San Cristóbal, y el municipio de Ubaque, al oriente con el municipio de Choachí, y al occidente con las localidades de Teusaquillo, Los Mártires y Antonio Nariño. Dentro de su territorio se encuentra la localidad de La Candelaria que hasta 1991 era parte de su territorio, y que concentra gran parte del centro histórico de la ciudad.

Actualmente la localidad tiene una extensión de 44.76 km^2 entre área urbana y rural, está compuesta por 5 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ): Las Cruces, Sagrado Corazón, La Macarena, Las Nieves, Lourdes, como puede verse en la figura 2-7 y 1 Unidad de Planeamiento Rural (UPR), en la que se encuentran principalmente los cerros orientales en los que se destacan Monserrate y Guadalupe, así como las veredas Fátima, El Verjón Bajo y El Verjón Alto vía municipio de Choachí. La totalidad del área rural se encuentra dentro de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y corresponde al 71% de su territorio total (Cámara de Comercio de Bogotá, s.f).

La localidad ha tenido en la última década una transformación urbana significativa, por un lado, las UPZ Sagrado Corazón y La Macarena, especialmente la primera, han concentrado una gran cantidad de nuevos proyectos urbanísticos que han modificado el uso del suelo, y que junto con la transformación morfológica han generado otra serie de transformaciones

en la percepción de la localidad, y la relación entre habitantes y visitantes. Por otro lado, se ha extendido la urbanización formal e informal, poniendo en riesgo la zona protegida de cerros orientales, en donde no solo los barrios y construcciones en zona alta invaden este tipo de territorios como alternativa de vivienda, sino que algunas universidades, que predominan en la localidad convirtiéndola en una semiciudadela universitaria, se han expandido hacia los cerros generando la misma afectación.

Figura 2-7 Mapa de ubicación de Santa Fe en la ciudad y de las UPZ de la localidad



Fuente: Secretaría Distrital de Salud (2009).

Es de resaltar que un importante número de habitantes ha llegado a la localidad por la urbanización que se ha incrementado especialmente en la UPZ Sagrado Corazón producto

de la construcción de proyectos inmobiliarios de uso mixto del suelo de alto costo, así como por las crecientes construcciones de modernas unidades residenciales para estudiantes universitarios que por la mencionada alta presencia de universidades en la localidad han resultado una nueva área de negocio inmobiliario en la zona.

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

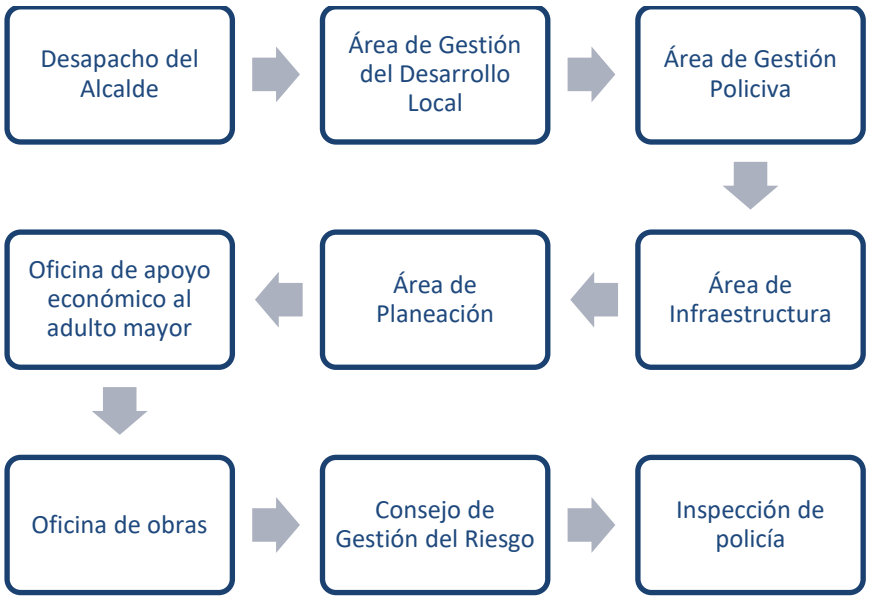
La localidad de Santa Fe, como las demás localidades de la ciudad, es administrada como establece el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá), en primer lugar, por un alcalde local, como autoridad administrativa, elegido a través de un proceso meritocrático de conocimientos, una terna escogida por la Junta Administradora Local, y finalmente nombrado de esta terna por el alcalde mayor de la ciudad.

Y en segundo lugar, por la Junta Administradora Local (JAL), corporación encargada de la vigilancia y control político de la administración del alcalde local y los recursos de la localidad, conformada por 7 ediles elegidos por voto popular, que entre otras sus funciones deben aprobar el presupuesto anual y presentar proyectos de Acuerdo ante el Concejo de la ciudad para responder con las necesidades y problemáticas de la localidad.

Para el periodo de interés de la investigación, el alcalde local de Santa Fe era Gustavo Niño Furnieles, joven proveniente del Partido Conservador y nombrado por el alcalde mayor Enrique Peñalosa, mientras la JAL, estaba compuesta por dos ediles del Partido Liberal, dos ediles del partido Polo Democrático, uno de los sectores de la izquierda colombiana, un edil del Partido Conservador, un edil del partido Cambio Radical, y un edil del partido Centro Democrático, estos dos últimos sectores de la derecha y ultraderecha del país.

Por su parte, la alcaldía como se muestra en la figura 2-8, se encuentra organizada por el despacho del alcalde, y las áreas de Gestión del Desarrollo Local, de Gestión Policiva, de Infraestructura, de Planeación, de Ambiente, así como oficinas de apoyo económico al adulto mayor, y de obras, el Consejo de Gestión del Riesgo y la inspección de policía.

Figura 2-8 Estructura alcaldía de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia a partir de estructura de Alcaldía local de Santa Fe (s.f).

Finalmente, la planeación, implementación y gestión de la seguridad en la localidad de Santa Fe, de acuerdo con la estructura mencionada de la localidad, como puede observarse en la figura 2-9, se encuentra en cabeza del alcalde local como establece la ley[11], por el Área de Gestión Policiva y por la inspección de policía de la localidad.

[11] Para ampliar la información ver capítulo 4.

Figura 2-9 Instancias encargadas de la seguridad localidad de Santa Fe

Fuente: Elaboración propia a partir de estructura de alcaldía de Santa Fe (s.f)

- ***Contexto de la seguridad***

La localidad de Santa Fe es una de las zonas de mayor tránsito de la ciudad, al estar ubicada en el centro de la ciudad es un corredor de paso obligatorio que conecta con vías troncales y de primer orden como la carrera 7.ª, la carrera 10.ª, la Av. Circunvalar y la Calle 26, toda la ciudad, de occidente a oriente y de sur a norte.

La gran cantidad de establecimientos de comercio y de prestación de diferentes servicios que tiene, la convierte en un importante punto de abastecimiento para los turistas y los habitantes que la visitan de los distintos lugares de la ciudad. Dicho flujo masivo se ha convertido en un reto en materia de seguridad y convivencia para la administración local y distrital.

Figura 2-10 Delitos contra el patrimonio localidad de Santa Fe vs. Bogotá D. C. y cifras de seguridad

Delitos contra el patrimonio (2017)

Tipo de delito	Santa Fe	Bogotá	% de participación
Hurto a entidades financieras	0	7	0%
Hurto a establecimientos de comercio	159	4.944	3%
Hurto a motos	30	2.614	1%
Hurto a personas	3.795	62.502	6%
Hurto a residencias	45	3.837	1%
Hurto a vehículos	22	2.414	1%
Total	**4.051**	**76.318**	**5%**

Fuente: Secretaría Distrital Planeación (2018).

Cifras de seguridad

Indicador	2016	2017	Variación
Tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes	97	75	-23%
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	64	42	-35%
Tasa de suicidios por cada 100.000 habitantes*	3	15	373%
Tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes	805	904	12%
Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes	387	355	-8%

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018): Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2017).

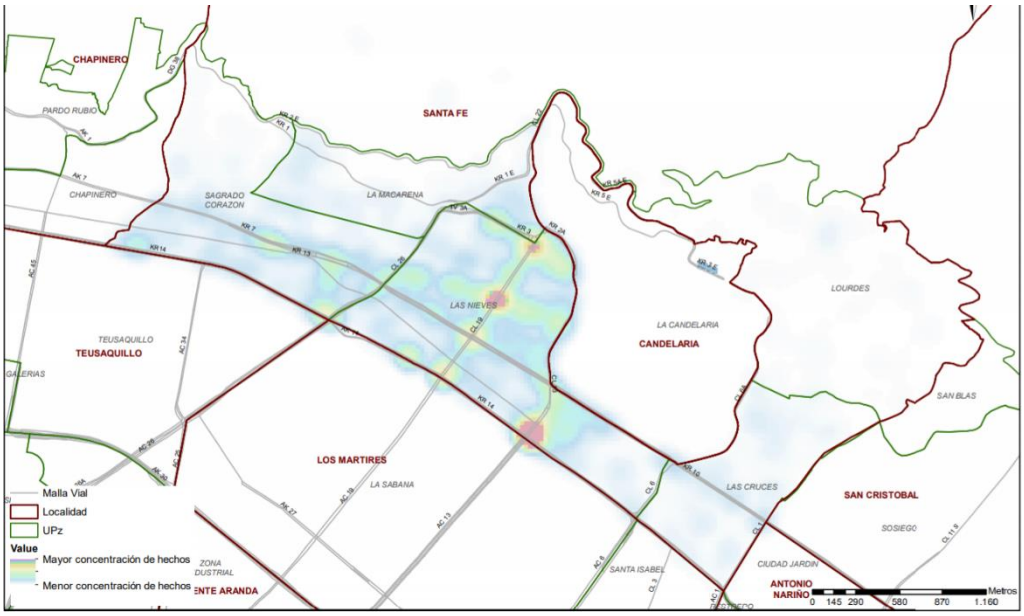
* Cálculos estimados sobre el total de la población.

Fuente: Veeduría Distrital (2018).

Como se observa en la figura 2-10, en materia de seguridad en la localidad el delito que más se comete es el hurto a personas, más de 3.500 fueron denunciados en el 2017. Por otro lado, la localidad de Santa Fe es la segunda localidad que más muertes violentas presenta por cada 100.000 habitantes después de la localidad de Los Mártires.

En cuanto a la distribución espacial, como se observa en la figura 2-11, los hurtos se concentran principalmente en la zona comercial de la calle 13 con carrera 14 y la universitaria (Eje Ambiental e intersección entre calle 19 y carrera 3). En la primera se encuentra ubicado San Victorino, uno de los epicentros comerciales mayoristas más importantes de la ciudad, además de encontrarse una de las estaciones de transporte masivo, TransMilenio, más transitadas del sistema: Estación Avenida Jiménez. En segundo lugar, como se ha mencionado el llamado Eje Ambiental, concentra una gran cantidad de universidades, por lo que en la zona hay un permanente tránsito de estudiantes provenientes de diferentes partes de la ciudad y que se convierten en objeto, especialmente del hurto a celulares, tabletas y computadores portátiles.

Figura 2-11 Mapa de calor de hurtos localidad Santa Fe



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2019).

Finalmente, como se observará en el capítulo 3, en el periodo de investigación la alcaldía local, desplegó políticas de seguridad para el control del delito, especialmente como se muestra en la figura 2-11 para el control del hurto, centradas en el aumento del pie de fuerza y la vigilancia por medio de cámaras electrónicas (Alcaldía local de Santa Fe, 2019). Así mismo, se desplegaron importantes esfuerzos para el control del espacio público, identificado por la alcaldía como foco de inseguridad, y para la garantía de zonas seguras para el turismo.

2.2 Caracterización Ciudad de México y Alcaldía de Cuauhtémoc

Ciudad de México se encuentra ubicada en el Valle de México y la zona central del país, es la ciudad que ha concentrado la mayor cantidad de habitantes y uno de los más altos y sostenidos procesos de urbanización en América Latina. Señala Unikel, que ya para 1940 (periodo en las ciudades de América Latina de urbanización y desarrollo hacia adentro como

se señaló en la sección 1.3), México tenía un nivel de urbanización de 18.4%, superior al de todos los países subdesarrollados en su conjunto, nivel que para 1950 pasó a ser de 26.4% y de 34.7% en 1960. (Unikel, 1968).

Por lo anterior, y la carga histórica como centro político administrativo en la época precolombina de los mexicas, y en las épocas de la conquista y la colonia, del reino de Nueva España, en la época republicana y de independencia se mantuvo como capital federal del país. en este contexto se ha convertido en epicentro económico y político del país, concentrándose en ella los poderes federales y de gobierno de la ciudad, así como la mayor parte de los servicios administrativos, corporativos, financieros, y bancarios, así mismo se ha consolidado como punto de conexión nacional, regional e internacional para el movimiento de pasajeros, carga y mercancías, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por ejemplo, funcionan más de 50 aerolíneas, y durante el año 2018 pasaron más de 47 millones y medio de pasajeros (Secretaría de Comunicaciones y Transporte, 2018).

Frente a la población y urbanización de la ciudad, estas crecieron de manera exponencial a partir del siglo XX, fenómeno señalado para las ciudades de América Latina en la sección 1.3.1, y que para el caso de Ciudad de México señala Sobrino (2011), que pueden diferenciarse tres fases: la primera entre 1900 y 1940, en el que hubo una ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, la emergencia del movimiento revolucionario y la conformación del nuevo Estado nacional (Sobrino, 2011); la segunda fase, de 1940 a 1980, enmarcada en el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, en que se favoreció la migración interna y la concentración de la población en la ciudad, así como su proceso de metropolización (Sobrino, 2011); y la tercera fase a partir de 1980, que corresponde con el periodo denominado en el presente documento como *orden urbano*, en el que la estrategia de crecimiento económico dio un viraje del modelo de sustitución de importaciones al de apertura comercial, orientado por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (Sobrino, 2011).

En este contexto, la Ciudad de México se ha consolidado como la aglomeración urbana y el centro político y económico de mayor relevancia en el país, y que para el inicio del nuevo siglo, pese al gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), caracterizado como

de izquierda, y que incorporó una agenda de corte social, señala Patricia Oliveira (2014) se emprendieron numerosas concesiones a empresas externas para la privatización de vías y espacios públicos, se redujeron los programas de vivienda social para las clases bajas, y continuaron los megaproyectos inmobiliarios turísticos y corporativos, así como los programas de renovación y rehabilitación de nuevas y viejas centralidades.

En este marco, la alcaldía de Cuauhtémoc, demarcación que alberga una importante riqueza cultural e histórica de la ciudad, así como la concentración de instituciones y entidades públicas y políticas, corporaciones y un importante sector comercial y turístico, se ha visto marcada por las transformaciones económicas y sociales de la neoliberalización, que se han reflejado así mismo en transformaciones espaciales, morfológicas y demográficas, a través del cambio del uso del suelo, de procesos de desplazamiento interno urbano y de proyectos de "rescate" del centro como puede verse en las centralidades de la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas y por supuesto de Bogotá D. C., y Santiago de Chile.

La magnitud de la población y el territorio, la concentración de problemáticas de orden social, político y ambiental, así como los efectos de la neoliberalización, marcan la complejidad de la ciudad y la alcaldía de Cuauhtémoc, sus tensiones y desafíos, frente a las que el presente acápite lejos de poder agotarlos, buscará brindar al lector un panorama que le permita contextualizar la seguridad como problemática nuclear de la agenda pública y de las transformaciones urbanas en la ciudad.

2.2.1 Ciudad de México

La ciudad de México como se verá a continuación, representa la capital del país y del Estado de México, caracterizado por ser eje económico y político de la Zona Metropolitana del Valle de México, la mayor concentración urbana del país.

En este contexto, y como se verá a continuación, la organización institucional y de gobierno, respondiendo a la legalidad como Estado Federado, tiene particularidades en su composición, funcionamiento e implementación de políticas públicas y del instrumento de planificación, para responder a los temas relevantes de la agenda pública, como la seguridad;

fenómeno político institucional que se diferencia de Bogotá y Santiago de Chile, ciudades en Estados Unitarios.

- ***Contexto espacial***

Actualmente, Ciudad de México ubicada en el centro del país en la región del Valle de México a una altitud de 2.200 msnm, es una de las 32 entidades federativas de los Estados Unidos de México y su capital. Es la mayor concentración urbana de la República mexicana con 8.918.653 habitantes, según datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), y a su vez la más importante en materia económica, política y social.

Su superficie se extiende alrededor de 1.485 km^2, de los cuales el 68% está destinado para zonas urbanas; y el 32% restante está cubierto por vegetación natural. Cuenta con importantes formaciones montañosas como los cerros La Cruz del Marqués, Cilcuayo y El Charco, además de los volcanes Tláloc y Pelado, ubicados principalmente al sur y oriente de la ciudad.

Figura 2-12 Mapa ubicación del Valle de México y Ciudad de México en México

Fuente: OCDE (2015).

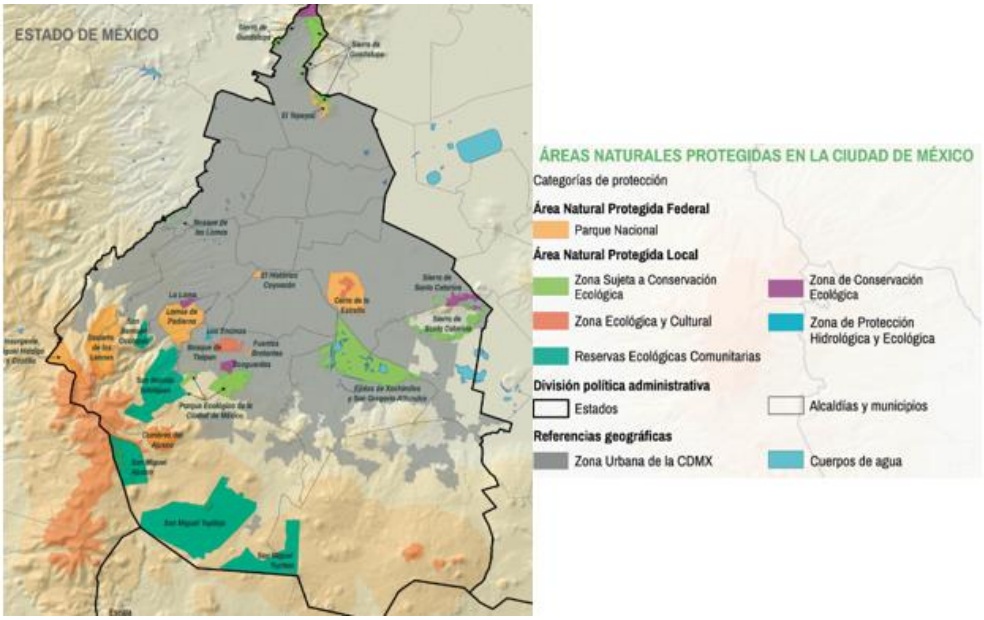
Debido al importante crecimiento demográfico y económico, gran cantidad de migrantes se han asentado en los municipios aledaños lo cual propició el rápido crecimiento de negocios y actividades comerciales de gran importancia para la ciudad. En el año 2005 el Consejo Nacional de Población (2007) definió la Zona Metropolitana del Valle de México, compuesta por la Ciudad de México y 59 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo, como se puede ver en la figura 2-12, lo que ha permitido la conurbación de los municipios aledaños y su integración socioeconómica.

En la Zona Metropolitana residen 22 millones de habitantes (INEGI, 2015), convirtiéndola en una de las aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo y la más extensa de América Latina, siendo epicentro de gran importancia no solo para la Ciudad de México sino en general para el país, debido a la significativa actividad económica que concentra.

Como lo muestra Cervantes (2016), el desarrollo de la capital mexicana estuvo marcado principalmente por el crecimiento de la actividad económica e industrial, lo cual ha generado una alta contaminación del aire, convirtiéndolo en uno de los problemas socioambientales más graves a los que se enfrenta la ciudad, y poniendo la política ambiental como uno de los temas centrales para las administraciones locales y regionales.

Por su parte, temas como el abastecimiento de agua y las áreas de reserva también han ido tomando gran importancia en el desarrollo y la política de la ciudad; al respecto es importante resaltar que, como se observa en la figura 2-13, el 32% del territorio que la compone es catalogado como Área de Reserva Ecológica, principalmente ubicada al sur y al oriente, sin embargo, la presión del crecimiento urbanístico desbordado mantiene en constante riesgo dichas zonas protegidas.

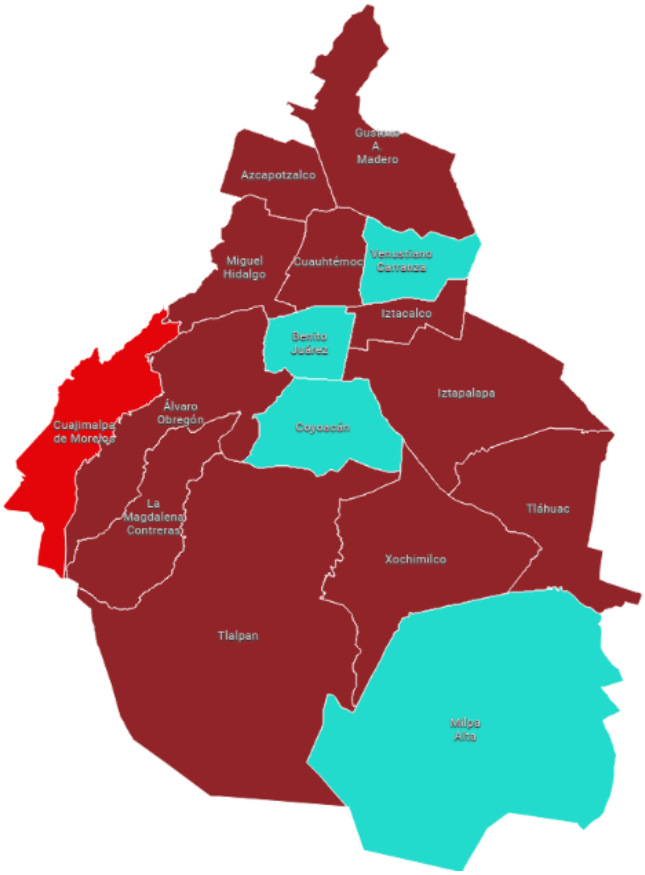
Figura 2-13 Mapa Áreas naturales protegidas en la Ciudad de México



Fuente: Secretaría del Medio Ambiente (2020).

En cuanto a la división político-administrativa, que establece las demarcaciones para la acción gubernamental y la administración pública, Ciudad de México está conformada por 16 demarcaciones territoriales como muestra la figura 2-14, llamadas *alcaldías* (denominadas *delegaciones* previo a la reforma política de la Ciudad de México del año 2017). Dichas alcaldías son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco; que a su vez se encuentran divididas en 670 localidades, 33 urbanas y 637 rurales (INEGI, 2015).

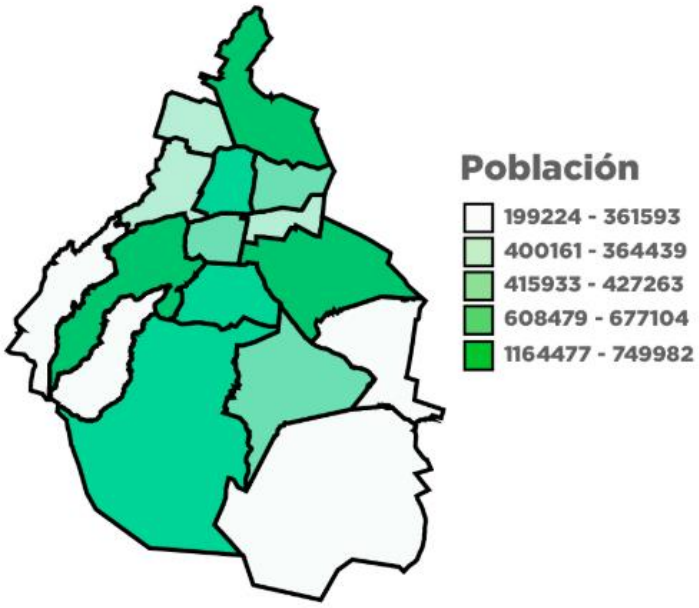
Figura 2-14 Mapa de Ciudad de México con alcaldías



Fuente: (*Así quedaron las alcaldías de la CDMX…*,2018).

Producto del constante crecimiento urbano, Pradilla (2016) plantea que la Ciudad de México presenta un fenómeno de segregación socioespacial disperso y complejo, fenómeno en el que el crecimiento se da hacia las periferias de la ciudad que se encuentra en disputa con las zonas protegidas y áreas rurales Blásquez (2012).

Figura 2-15 Distribución de población por Alcaldía, Ciudad de México

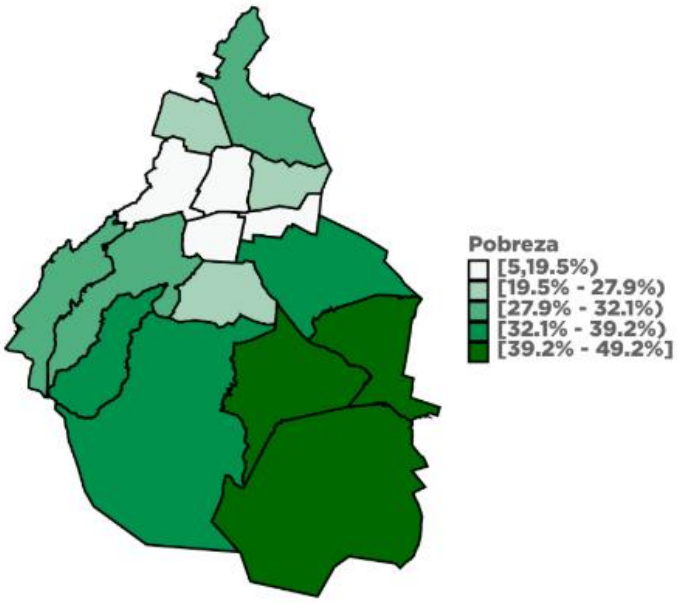


Fuente: INEGI, (2015)

Así mismo señala Padilla (2016) que durante mucho tiempo los hogares de ingresos altos se encontraban claramente diferenciados en la parte occidental y central de la ciudad mientras que hacia el oriente se asentaban las colonias populares urbanizadas de manera informal, sin embargo, para 2010 los estratos bajos presentaban una mayor expansión tanto en el sector más consolidado como en los fragmentos dispersos de la ciudad.

Si bien, como se observa en la Figura 2 – 15, se han mantenido los estratos altos y medios en el occidente y centro de la ciudad, ha habido un aumento considerable de los estratos bajos, agilizando el proceso de expansión urbana de manera fragmentada hacia la periferia. Esto se debe a que una de las principales formas de expansión de la ciudad es mediante la urbanización informal, que se presenta a lo largo de la Zona Metropolitana del Valle de México, en donde representa un 75% del poblamiento total (CONEVAL, 2015).

Figura 2 – 16 Porcentaje de personas en pobreza por Alcaldía.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015)

De acuerdo a lo anterior, la Ciudad de México concentra la mayor porción del poblamiento formal, pero no se queda por fuera de la tendencia de la solución de vivienda a través de la informalidad. Como se aprecia en la Figura 2 – 16, en el oriente y sur de la ciudad se encuentran las alcaldías con mayores niveles de pobreza, las mismas en las que se concentra la mayor parte de la expansión urbana informal, a pesar de que, según Padilla (2016), y como menciona Oliveira (2014), recientemente la actividad inmobiliaria y sus proyectos de revitalización del centro, han tenido un crecimiento sustancial con el ánimo de aumentar su densidad poblacional.

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

Ciudad de México es la capital de los Estados Unidos de México y por lo tanto es donde se concentran los poderes de la Federación. Hasta el año 2016 era conocida como Distrito Federal y se regía por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actualmente es una de

las 32 entidades federativas del país y tiene un trato similar al de un Estado, pero con condiciones especiales al ser el epicentro político y económico de la república mexicana.

Esto es producto de un proceso de transformación política y administrativa que se ha adelantado en las últimas décadas para lograr una mayor autonomía de la capital. La Constitución Local y la Constitución de la Federación son las principales cartas de gobierno. La primera se expidió en el año 2017 y entró en vigor en el 2018, producto de la reforma política de la Ciudad de México del año 2016.

Por su parte, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Honorable Congreso de la Unión, 2016) establece la estructura orgánica de los tres poderes y la forma de gobierno de la capital, es decir, previo al proceso de configuración de la constitución local el régimen federal dispuso varias condiciones a las que se rige esta nueva entidad. Si bien no es como tal un nuevo Estado, su relación con la Federación es la misma que la de cualquier otro Estado.

Por otro lado, la ciudad cuenta con su propio Congreso local, llamado Asamblea Legislativa previo a la reforma del año 2016, con un jefe de Gobierno y un Poder Judicial. En primer lugar, el Congreso local, se encarga principalmente de legislar, aprobar o rechazar cambios a la Constitución. Está compuesto por 66 diputados, de los cuales la mitad son elegidos por voto popular y los demás por el principio de representación proporcional, su cargo tiene una duración de 3 años.

En el periodo de investigación, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México era Miguel Ángel Mancera, electo por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), partido caracterizado como de izquierda y que había ganado todas las elecciones para la Jefatura de Gobierno de la ciudad desde el año 1997, fecha en la que se empezó a elegir dicho cargo a través de voto universal, dejando atrás el nombramiento por parte del presidente del país.

El jefe de Gobierno, es quien encabeza el poder ejecutivo, elegido mediante voto directo para un periodo de 6 años. En el artículo 32 del título quinto de la Constitución política de la Ciudad de México (Honorable Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017) se establece que es la principal autoridad de la fuerza pública de la ciudad, además de estar

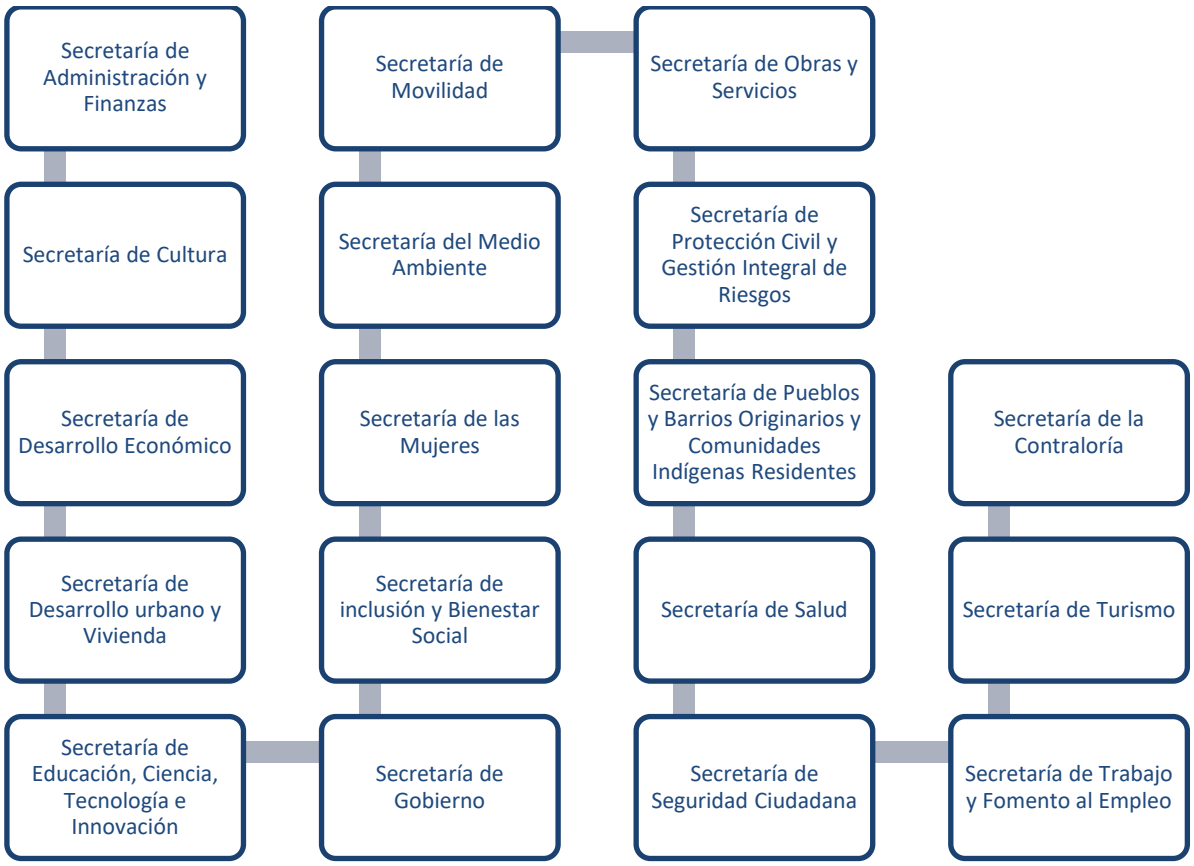
a cargo de la ejecución y vigilancia de las políticas económicas, de desarrollo social y de seguridad pública. Adicionalmente, está acompañado por un gabinete conformado por 18 secretarías y los distintos organismos descentralizados que las componen.

Por último, en el título 3, capítulo 3 de la Constitución política de la Ciudad de México (2017) se establece la conformación de un Tribunal Superior de Justicia, un Concejo de la Judicatura y juzgados locales encargados de administrar, vigilar e impartir justicia en la Ciudad de México. Como parte de la reforma política entró en funcionamiento la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (2018) en la cual se establece, como se había mencionado, que la ciudad se divide en alcaldías, anteriormente delegaciones, con gobiernos locales integrados por un alcalde y por un Concejo de alcaldía.

Cada concejal representa una circunscripción territorial dentro de la demarcación de la alcaldía, con lo que se pretende una mayor participación democrática a nivel local para la toma de decisiones político-administrativas. La principal función de estas instituciones se concentra en la planeación y coordinación del desarrollo de cada una de las demarcaciones territoriales a las que pertenecen, con la participación de los sectores públicos y privados.

Por su parte, el gabinete de gobierno se encuentra conformado por 18 secretarías como se puede observar en la figura 2-17, que son dependencias de la administración pública centralizada de la ciudad para apoyar la planeación e implementación de política y gobierno de la Jefatura.

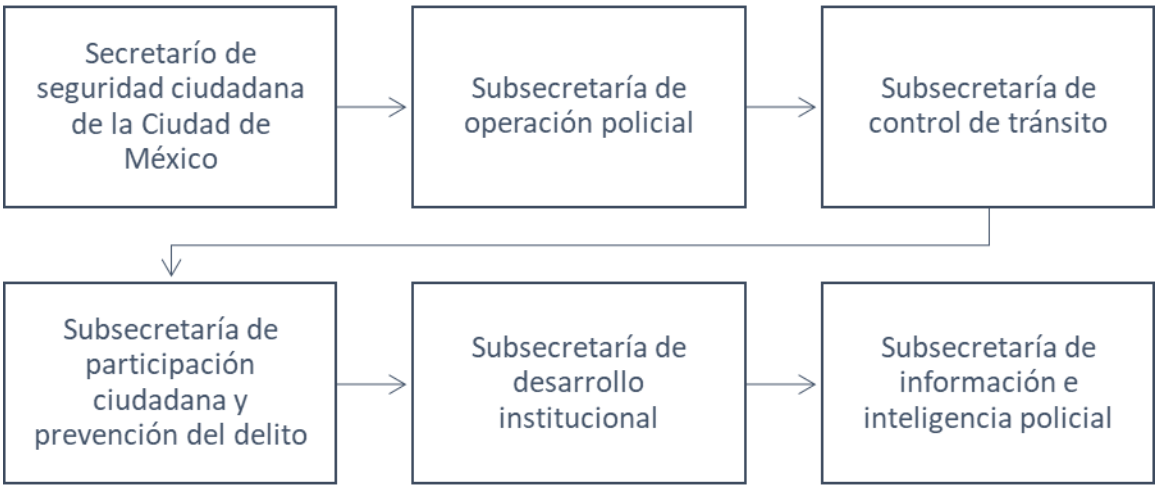
Figura 2-17 Gabinete Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de la Ciudad de México (2020).

En cuanto al tratamiento y gestión de la seguridad, como se evidencia en la figura 2-21 se encuentra a cargo de la secretaría de seguridad ciudadana, que tiene como misión la preservación y protección del orden público, la integridad personal y los bienes de toda la población de la Ciudad de México, a través de acciones de participación ciudadana, la profesionalización de las instituciones policiales y la aplicación de la tecnología en el otorgamiento del servicio de seguridad pública. Con este propósito, la Secretaría se estructura en cinco subsecretarías como puede verse en la figura 2-18.

Figura 2-18 Estructura de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia a partir de estructura de Secretaría de Seguridad Ciudadana (2020).

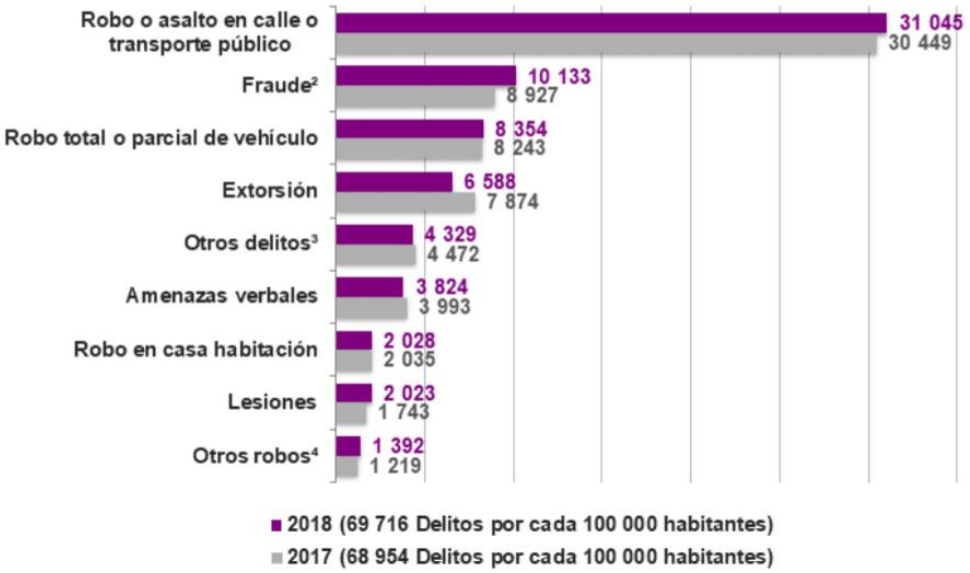
- ***Contexto de la seguridad***

En *seguridad pública* –como es denominada por el INEGI –, señala esta entidad que durante el sexenio anterior en la Ciudad de México la tasa de incidencia delictiva aumentó un 42%, en 2012 se presentaban 49.198 delitos por cada 100.000 habitantes y para el 2018 la cifra incrementó a 69.716, como indica la figura 2-19.

En el año 2019, el INEGI publicó la Encesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en la que se tienen como delitos nucleares robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público, así como robo en distinta forma a las anteriores como: "carterismo, allanamientos con robo en patio o cochera, abigeato" (INEGI, 2019a), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos como secuestro y delitos sexuales.

La encuesta señala que uno de cada dos hogares de la Ciudad de México tuvo al menos una víctima de delito en el año 2018. Esta cifra es preocupante ya que casi duplica la cifra nacional que se ubica en el 30% de los hogares. El delito que más se comete es el asalto en la calle o transporte público que representa el 44% del total de delitos registrados, por otro lado, se estima que únicamente el 9.1% de los casos fueron denunciados, lo que demuestra los niveles de desconfianza en el sistema judicial de la ciudad y las autoridades, fenómeno que es muy reiterado en las ciudades de estudio.

Figura 2-19 Tasa de delitos por tipo



Fuente: INEGI (2019b).

De igual forma, la encuesta muestra que el 89% de los habitantes de la capital del país considera que es insegura, siendo las entidades financieras y el transporte público los lugares que se consideran más peligrosos, dato que comparte con los resultados arrojados por la encuesta de seguridad y convivencia de Bogotá.

Por otro lado, dicha encuesta muestra que las zonas en las que se concentra la mayor cantidad de delitos son las alcaldías del centro de la ciudad, solo en Cuauhtémoc se denunciaron 3.447 robos, que equivalen a 647 casos por cada cien mil habitantes, tasa cuatro veces superior a la del promedio nacional. Asimismo, las alcaldías de Miguel Hidalgo y Azcapotzalco ubicadas también en el centro de la ciudad se ubican en lo alto de las estadísticas en comisión de delitos.

Este fenómeno puede deberse a que esta zona es un prisma social, ya que convergen gran diversidad de comunidades de distintos estratos socioeconómicos a escasos kilómetros una de la otra, en este sentido, mientras se encuentran barrios con alta marginalidad como Tepito o los barrios de La Lagunilla, simultáneamente se concentran importantes *clústeres* para el turismo y zonas con atractivos como monumentos y edificios de gran valor histórico, y adicionalmente las principales instalaciones corporativas del país en donde trabajan personas con procedencias de toda la Zona Metropolitana.

Teniendo en cuenta estos datos, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México tiene como una de las apuestas más importantes para fortalecer la seguridad, la proximidad de la fuerza pública a los ciudadanos a través del programa de cuadrantes (Secretaría de seguridad ciudadana, s.f.a), en el que se definieron 5 zonas en la ciudad, 73 sectores y 847 cuadrantes de acción policial, así como el cuerpo de policía complementaria en el que se encuentran los policías bachilleres y la policía bancaria e industrial, esta última con el fin de disuadir, salvaguardar, proteger, custodiar y vigilar los bienes, valores e instalaciones de entidades financieras, bancarias y el sector industrial (Secretaría de seguridad ciudadana, s.f.b).

2.2.2 Alcaldía de Cuauhtémoc

La alcaldía de Cuauhtémoc, es una demarcación muy representativa para la Ciudad de México en términos históricos, culturales y patrimoniales; así como importante en términos económicos, políticos y de oferta de servicios y administración.

En esta línea, y teniendo en cuenta la autonomía con la que cuenta el gobierno microlocal en el marco de la legalidad de la Constitución de la ciudad, su capacidad discrecional para el tratamiento de la agenda pública y de problemas centrales como la seguridad es decisiva. A continuación se podrán ver algunas de las particularidades y rasgos importantes de la alcaldía en el marco de la ciudad, de la configuración de su gobierno microlocal, y de la relevancia del problema de la seguridad.

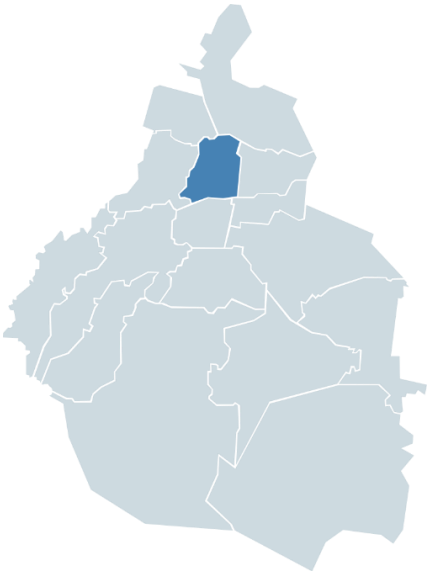
- ***Contexto espacial***

Cuauhtémoc cuenta con una población de 532.553 habitantes (INEGI, 2015), está ubicada en la parte más antigua en el centro de la Ciudad de México, de hecho, hasta 1930 esta representaba la circunscripción completa de la capital de la república. Su territorio se extiende unos 32,40 km^2 abarcando principalmente el solar nativo en el que se fundó en 1325 Tenochtitlan, y el 2.18% de la superficie total de la ciudad (Secretaría del Medio Ambiente, 2020). Al norte limita con las alcaldías de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, al oriente con Venustiano Carranza, al occidente con Miguel Hidalgo y al sur con Iztacalco y Benito Juárez (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2020a).

En cuanto a su división interna, la Alcaldía de Cuauhtémoc está conformada por 33 colonias o barrios de los cuales Guerrero, Obrera, Doctores y Morelos, concentran la mayor parte de la población. (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2020a). Por otra parte, pese a que es una alcaldía relativamente pequeña, cuenta con un alto número de población flotante día a día, que supera por cuatro veces la población residente, debido a la gran oferta de servicios mencionada (INEGI, 2015).

La alcaldía, demarcación de la Ciudad de México señalada en la figura 2-20, es el centro económico, político y administrativo inmediato no solo de Ciudad, sino de toda la Zona Metropolitana del Valle de México, y pertenece a lo que se conoce como Ciudad Central en el entorno metropolitano, lo que implica un importante papel en el proceso de planeación territorial, ya que su crecimiento físico y demográfico ha desbordado sus límites administrativos. Así pues, todo lo que sucede en el Valle de México tiene implicaciones en el desarrollo de este territorio, y los procesos de planeación, territorial, su crecimiento físico y demográfico inciden en el desarrollo de la Zona Metropolitana (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2020a).

Figura 2-20 Ubicación de Cuauhtémoc dentro de la Ciudad de México



Fuente: INEGI (2015).

La Alcaldía, es considerada la séptima economía más importante a nivel nacional, en razón a que concentra una gran cantidad de infraestructura y corredores de "economía terciaria" en los que se desarrollan actividades comerciales, financieras, culturales y políticas; al respecto se destacan centros de comercio de mayoreo, empresas, entidades políticas y administrativas y corporaciones, como la torre mayor, la sede de Aeroméxico y la de HSBC México, la torre del BBVA, la Bolsa Mexicana de Valores, el Palacio de Bellas Artes, el Jardín de las Naciones Unidas, el Hipódromo Condesa, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos, la Secretaría de Gobernación, y la Embajada de Estados Unidos, además de una amplia red de servicios de hospedaje, cafés, bares, centros de comercio y entretenimiento (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2020a).

Lo anterior ha generado en la zona unas mayores transformaciones en el uso del suelo, mayores inversiones en proyectos inmobiliarios y una "visión por parte de las autoridades locales de hacer (…) un atractivo turístico, explotando sus cualidades urbanas como

localización, accesibilidad, espacios abiertos y riqueza patrimonial" (Salinas, 2014). En este sentido, la planeación urbana fue generando especialmente a partir de finales de los años 90 del siglo pasado, una recomposición sociodemográfica y transformaciones morfológicas y en el paisaje urbano producto de procesos de renovación.

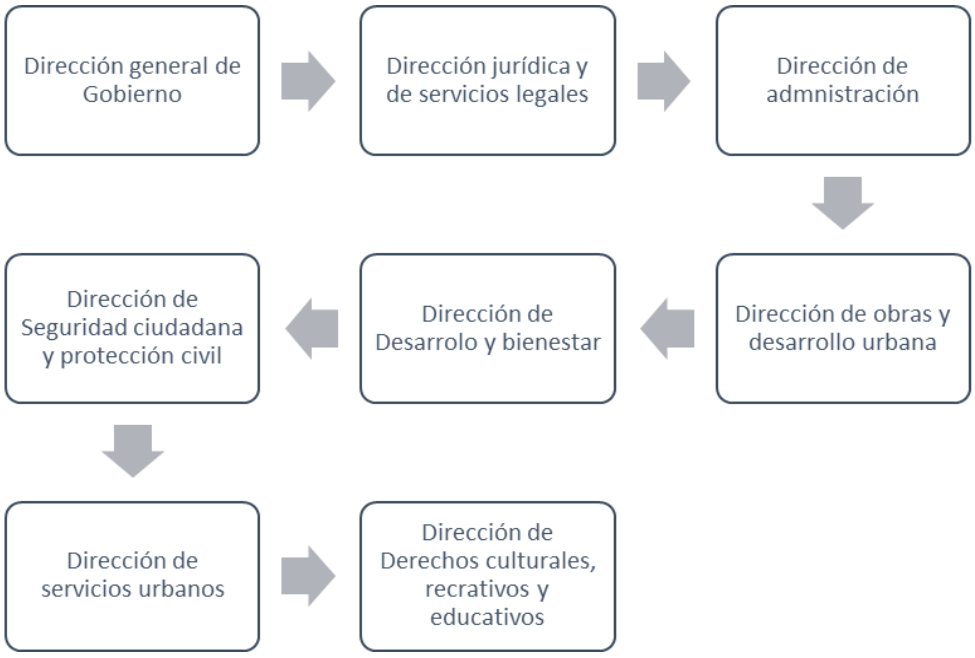
Producto de estos fenómenos, en la alcaldía se ha producido un amplio tejido empresarial y corporativo que dinamiza una parte importante de la economía del país; así mismo los barrios que conforman Cuauhtémoc se componen de familias con ingresos medios altos y altos que no presentan graves problemas de pobreza en general. Al respecto se encuentra que el índice de desarrollo humano es el tercero más alto de toda la ciudad después de Miguel Hidalgo y Benito Juárez, alcaldías colindantes (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2020)

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (2018), las distintas alcaldías que conforman la ciudad están administradas en cabeza de un Alcalde y su gabinete, y por el Concejo Local, corporación integrada por 11 miembros.

Según el artículo 110 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2018), la función principal de la alcaldía es dirigir la administración pública de su designación territorial y, por lo tanto, velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones jurídicas y administrativas. Mediante iniciativas de acuerdos presentadas al Concejo y al Congreso Local puede implementar disposiciones dirigidas a generar bienestar y desarrollo de la comunidad. El alcalde encabeza esta institución y es acompañado por 8 direcciones como se muestra en la figura 2-21, que se encargan de velar por aspectos como gobierno, infraestructura, seguridad ciudadana, y derechos culturales, entre otros. Para el periodo de la investigación quien detenta el cargo como alcalde es Néstor Núñez López, elegido por voto universal representando al partido MORENA para el periodo 2018-2020.

Figura 2-21 Esquema de direcciones Alcaldía de Cuauhtémoc



Fuente: Elaboración propia a partir de esquema de direcciones de la Alcaldía de Cuauhtémoc, (2020b).

En cuanto a la estructura de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Protección Civil, encargada de la gestión de la seguridad en la alcaldía, como puede observarse en la figura 2-22, se desagrega en tres áreas, la dirección de seguridad ciudadana, la dirección de protección civil y la J.U.D. (Jefe de Unidad Departamental) de enlace administrativo.

Figura 2-22 Estructura Dirección de Seguridad Ciudadana y Protección Civil, Alcaldía de Cuauhtémoc

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Cuauhtémoc, (s.f).

Por otro lado, según el artículo 104 de la misma ley, el Concejo tiene como principales funciones el control político a la administración de la alcaldía, así como discutir y aprobar el presupuesto anual y el programa de gobierno de la alcaldía, y las distintas propuestas sobre disposiciones generales de la demarcación territorial a la que representan.

- ***Contexto de la seguridad***

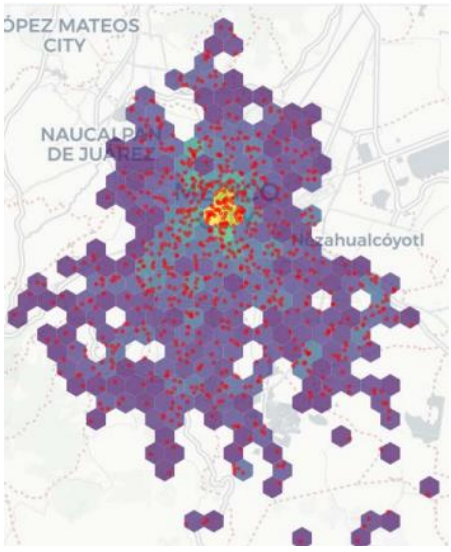
Como se ha mencionado anteriormente, y se podrá apreciar en los siguientes datos sobre comisión de delitos en las diferentes alcaldías de la Ciudad de México, uno de los problemas más persistentes de la Alcaldía de Cuauhtémoc, debido a la alta densidad poblacional, la gran cantidad de personas, residentes y visitantes a diario que la transitan, y a la magnitud de las actividades económicas, de orden financiero y comercial, entre otras que se desarrollan, es la seguridad.

El Observatorio Ciudadano de Seguridad y Justicia de Ciudad de México, anualmente publica un informe acerca de la incidencia delictiva por alcaldía basándose en los informes realizados por el INEGI (2019b) y la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad (SESNP), en este se presenta que una de las alcaldías con mayores tasas de incidencia de delitos es la de Cuauhtémoc.

En esta línea, los delitos que más persistencia tienen en la Alcaldía de acuerdo al informe son: homicidio doloso con un 23.18%, segunda tasa más alta después de la alcaldía

Venustiano Carranza; secuestro, con un 4.56 % ubicándose como la alcaldía con la tasa más alta; de igual forma que la extorsión, para la que en la figura 2-23 puede apreciarse su concentración espacial en la Ciudad de México, destacando la gran concentración del delito en la alcaldía de Cuauhtémoc, que tiene una tasa de 28.31%; robo con violencia con una magnitud de 723.82 eventos por cada 100 mil habitantes, lo que la ubica como la segunda alcaldía con mayor incidencia de este delito (Observatorio de la Ciudad de México, 2019), y que puede apreciarse su alta concentración delictiva en la figura 2-28; robo a casa habitación, en el que presenta una cifra de 133.37 eventos por cada 100 mil habitantes, ubicándose nuevamente en el segundo lugar de comisión del delito frente a las otras alcaldías de la Ciudad de México, destacando su concentración al interior de la Alcaldía en las colonias de Guerrero, Roma Norte y Roma Sur; y robo a negocio con una cifra de 664.17 eventos por cada 100 mil habitantes aumentando su tasa en 12.4% respecto del año anterior, siendo la alcaldía con la cifra más alta en este delito.

Figura 2-23 Concentración espacial delito de extorsión Ciudad de México 2019

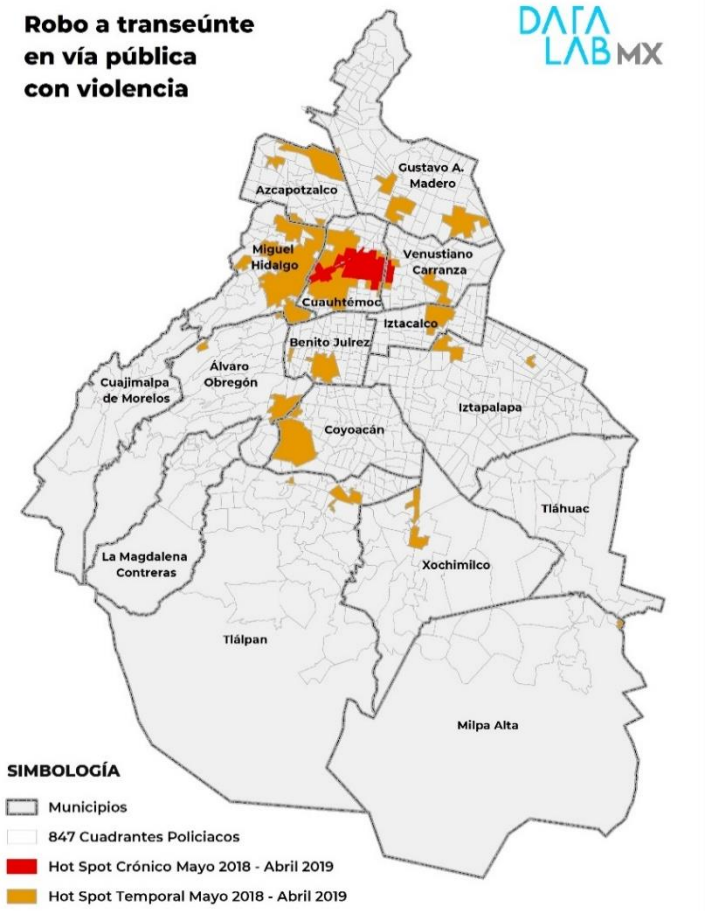


Fuente: Observatorio de la Ciudad de México, (2019).

Por otro lado, es preocupante el crecimiento del número de casos de violencia sexual e intrafamiliar, en consideración a que de 66 casos denunciados de acoso sexual en 2016 pasó

a 155 en el año 2018, tan solo en esta alcaldía. Asimismo, la tasa de violencia intrafamiliar es de 390.3 por cada 100.000 habitantes, un 6% más que la del 2017 (Observatorio de la Ciudad de México, 2018). Este tipo de delitos son un reto en materia de seguridad pública ya que requiere de políticas enfocadas en la convivencia ciudadana y pedagogía más que de aumento de pie de fuerza.

Figura 2-24 Concentración espacial delito de robo con violencia en vía pública 2018-2019



Fuente: Data Lab. MX, (2019).

Por su parte, frente a las cifras revisadas sobre incidencia delictiva en la Alcaldía de Cuauhtémoc, es posible sintetizar que se encuentra en el primer lugar de su comisión en los delitos de extorsión, robo a negocio, y robo a transeúnte, este último que muestra su alta concentración del delito en la Alcaldía en la figura 2-24, así como en el segundo lugar de

robo a casa habitación, homicidio doloso y robo con violencia; retos de gran relevancia para la gestión de la seguridad en la alcaldía considerando su centralidad como núcleo turístico, corporativo, financiero y comercial de la ciudad.

2.3 Caracterización Santiago de Chile y Municipalidad de Santiago.

Santiago de Chile es la capital de Chile y de la Región Metropolitana de Santiago, se encuentra ubicada en el centro del país, y ha concentrado el mayor número de habitantes y el mayor proceso de urbanización en Chile desde la década de los años 20 del siglo XIX (etapa denominada "la ciudad republicana" en la presente investigación)[12], hasta la actualidad.

La ciudad republicana para el caso chileno implicó su definición como centro burocrático y residencial en torno a los años 1830, etapa que hasta comienzos del siglo XX evidenciará el primer brote de urbanización en cabeza de la élite liberal, signada por la minería y la explotación del salitre como motor económico (Romero, s. f.), y por la migración rural e inmigración extranjera como motor para la absorción de población trabajadora, proceso que permitió la expansión urbana y el aumento de la población, que posteriormente, para los años 30 y 40 del siglo XX irá incorporando pueblos vecinos que integrarán la región metropolitana.

En este proceso se pobló la Chimba, surgió Yungay y la ciudad se extendió hacia el sur con las vecindades del canal San Miguel y el Zanjón de la Aguada, asentamientos de rancheríos populares (Romero, s. f.), por su parte señala Romero que para finales del siglo XIX, el proceso de urbanización había logrado ya construir dos ciudades completamente diferentes, una en la que "mansiones de estilo francés, italiano o morisco reemplazaron a las viejas

[12] Ver capítulo 1 acápite 1.3.1.3

casonas coloniales, (…) las calles se pavimentaron e iluminaron (…). Tranvías a caballo y coches de alquiler facilitaban las comunicaciones y hermosos paseos daban a la ciudad "propia" un aristocrático aire parisino" (Romero, s. f. p. 59); y otra no demasiado lejos del centro, en que los suburbios de expansión urbana popular, crecieron desordenados y olvidados por los reformistas administradores, sin acceso a calles pavimentadas, sin transportes y usando para beber las aguas no tratadas del Canal San Miguel.

En este contexto, se aprecia la rápida expansión de Santiago, y su definición como centro político y administrativo de Chile, consolidándose hasta la actualidad como epicentro económico y político del país, lo que ha conducido a que en la ciudad se concentren el poder político, a excepción de la sede del Congreso Nacional, y la mayor parte de los servicios administrativos, corporativos y financieros, convirtiéndose en punto de conexión nacional, regional e internacional para el movimiento de pasajeros, carga y mercancías, lo que puede evidenciarse viendo las estadísticas del aeropuerto de la ciudad. Para el año 2018, en el aeropuerto Nuevo Pudahuel, de la ciudad de Santiago de Chile, transitaron más de 23 millones de pasajeros a través de la operación de 26 aerolíneas (Nuevo Pudahuel, s.f).

La centralidad de Santiago de Chile también está condicionada por la particular urbanización del país. Como se ha venido evidenciando, su morfología fue cambiando rápidamente, para 1940 por ejemplo, en Chile ya se había sobrepasado más del 50% de habitantes residiendo en zonas urbanas, cifra que llegó al 80% para 1982 y que en la actualidad se ubica en el 90% (Fuentes y Pezoa, 2018). Proceso que inicialmente se produjo como efecto de las políticas de sustitución de importaciones, como se menciona en l sección 1.3.1 del presente documento, y que a partir de las reformas de la dictadura se enmarcarán como resultado de la profundización del modelo de mercantilización y financiarización que transformó el desarrollo urbano a partir del neoliberalismo (De Mattos, Fuentes y Link, 2014).

Esta característica de la urbanización ha generado, por un lado, una marca de segregación y polarización social, elemento que comparte con la experiencia de urbanización de las demás ciudades latinoamericanas de estudio; y por otro, intensas disputas territoriales y conflictividades urbanas, en donde la vivienda, el ambiente, el transporte y los derechos fundamentales han sido núcleos de tensión por el derecho a la ciudad. En este contexto a su

vez, la ciudad y sus instituciones, y gobierno han sido particulares y diferenciadas tanto con Ciudad de México por su carácter federal, como con Bogotá D. C. frente al rol de su administración local y del gobierno microlocal, así como por la predominancia en el caso de Santiago de la Región Metropolitana tanto en su planificación como en su administración y gobierno.

En este sentido, como se verá en este acápite y en el capítulo 3, los gobiernos microlocales para el caso de Santiago tendrán un rol adicional y una centralidad importante para la gestión, administración y gobernabilidad del territorio, mayor a la que tienen en Bogotá y similar a la que puede verse en Ciudad de México. En razón a lo anterior, la región y la ciudad han adoptado una división político-administrativa por comunas o municipalidades, en la que la Ilustre Municipalidad de Santiago pese a ser una de las más reducidas en tamaño, resulta de gran importancia y centralidad en la ciudad, debido a que concentra un importante valor histórico, cultural, económico y político.

La municipalidad de Santiago fue el corazón de la ciudad colonial de Santiago de Chile, fundada en 1541, que tras el proceso de urbanización del siglo XIX, desborda sus límites establecidos en los río Cerro y Cañada, pero continúa siendo su núcleo central en el que se multiplican las actividades comerciales, de negocios, servicios y equipamientos, reforzándose la idea de que en la comuna de Santiago "se trabaja, se toman decisiones, se negocia, se estudia, se compra y se recrea" (Municipalidad de Santiago, 2020, párr. 7).

En esta línea, en la municipalidad se encontrará una multiplicidad de establecimientos comerciales, instituciones públicas, culturales, entidades financieras y comerciales, y el centro político, como son el Palacio de la Moneda, la Plaza de Armas, la Biblioteca Nacional de Chile, el Registro Civil, Carabineros de Chile, el Archivo Judicial de Santiago, la sede de la Policía (PDI), el Servicio Electoral de Chile, el Banco del Estado, La Torre Entel, el *Mall* Vivo El Centro, el Centro Gabriela Mistral, la Universidad Bernardo O´Higgins, y la Universidad de Chile, producto del uso mixto del suelo que ha adoptado la comuna.

Con lo anterior y como se verá a continuación, es posible reconocer una serie de elementos, que han contribuido a configurar geográfica, demográfica e institucionalmente la ciudad contemporánea, con sus grandes conflictividades, problemáticas y tensiones sociales, económicas, territoriales y políticas, con una intensidad adicional en el proceso de neoliberalización, como herencia de la dictadura, y que han condicionado los procesos de transformación urbana en Santiago de Chile y la Municipalidad de Santiago.

2.3.2 Santiago de Chile

Santiago de Chile como se verá a continuación es la aglomeración urbana más importante del país, y cuenta con un área de influencia marcada que se configura como Región Metropolitana; en este escenario es importante identificar la particularidad que tiene y la poca correspondencia entre división territorial de la ciudad y organización del gobierno y las instituciones. En este marco, pese a ser responder al carácter unitario del país, como en el caso de Bogotá, a diferencia de la Ciudad de México, su institucionalidad tiene una especificidad muy importante en la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas y del instrumento de planificación para el tratamiento de los temas de agenda pública como sucede con la seguridad.

- ***Contexto espacial***

Santiago es la capital de Chile y su principal núcleo urbano con 6.257.517 de habitantes según el INE (2017), se encuentra ubicado en el centro del país y su territorio se extiende por 837.89 km^2 delimitado por varios cordones montañosos en la Cuenca de Santiago.

Puede existir en ocasiones una confusión entre la Región Metropolitana de Santiago y la Provincia de Santiago, sin embargo, generalmente se le denomina Santiago de Chile a la Provincia ubicada en el centro de la Región Metropolitana de Santiago; esta última como Región, se limita al norte y al oeste con la Región de Valparaíso, al sur con la Región de O'Higgins y al este con Argentina, y se encuentra definida como unidad administrativa conformada por 52 municipalidades divididas en 6 provincias, una de ellas la de Santiago, como puede observarse en la figura 2-25.

La Región en concreto hace parte de las 16 unidades administrativas que conforman el territorio de Chile y concentra en total 7.307.000 habitantes según el último censo realizado en el año 2017 (INE), alberga los principales organismos públicos a excepción del Congreso Nacional que se encuentra en Valparaíso debido a la división de poderes y distribución en el territorio.

La Provincia por su parte está levantada en la planicie de la cuenca a 520 msnm, rodeada por la cordillera de los Andes, la cordillera de la costa y el cordón de Chacabuco. No obstante, el crecimiento urbanístico ha ido acercándose cada vez más a estos límites físicos llegando incluso a tener asentamientos a más de 1.000 msnm en la precordillera. Dichas cadenas montañosas son de vital importancia para la ciudad ya que de ahí nacen los principales cuerpos hídricos como el río Mapocho, el río Yeso y el río Colorado, cuyo cauce recorre y alimenta gran parte de la región.

Figura 2-25 Mapa de la Región de Santiago

Fuente: Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (s.f).

A medida que se ha ido expandiendo la ciudad estos ríos se han canalizado y convertido en sistemas de riego para el desarrollo agrícola de la cuenca. La mayoría de estos cuerpos hídricos desembocan en el río Maipo y posteriormente en el pacífico. Sin embargo, debido a los residuos industriales y aguas servideras los ríos se han visto duramente afectados (Rivera *et al.*, 2020). Debido a esto y el grave problema de contaminación atmosférica que sufre Santiago, las políticas ambientales se han tomado las principales agendas políticas.

En cuanto a la división político-administrativa la Provincia de Santiago se encuentra compuesta por 32 municipalidades, que conurbadas con otras pertenecientes a las provincias de Cordillera, Melipilla, Chacabuco, Talagante y Maipo conforman el Gran Santiago, como se muestra en la figura 2-26, definido este último como el territorio urbano consolidado de la Región Metropolitana de Santiago.

Figura 2-26 Mapa del Gran Santiago

Fuente: Fundación Mi Parque (2017).

Las municipalidades o comunas que componen la Provincia de Santiago son: Santiago, Conchalí, Huechuraba, Independencia, Quilicura, Recoleta, Renca, Los Condes, Lo Barnechea, Providencia, Vitacura, La Reina, Macul, Ñuñoa, Peñalolén, La Florida, La Granja, El Bosque, La Cisterna, La Pintana, San Ramón, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín, San Miguel, Cerrillos, Estación Central, Maipú, Cerro Navia, Lo Prado, Pudahuel y Quinta Normal.

Varias de las comunas fueron pueblos cercanos a Santiago que durante los procesos de expansión urbana del siglo XX poco a poco fueron conurbándose, dicho proceso de expansión urbana ha continuado produciéndose y de manera acelerada, lo que ha ocasionado que los principales centros de concentración de la población se hayan desplazado desde las comunas centrales hacia la periferia. Este proceso de expansión urbana hacia la periferia ha ocasionado que se creen diferencias notorias entre los diferentes sectores de la ciudad, a partir del último censo realizado se identificó la distribución espacial de los estratos en la Provincia de Santiago (INE, 2017).

En este sentido, se identificó que el sector nororiental de Santiago que agrupa municipalidades como Providencia, Las Condes, La Reina y Ñuñoa, se ha consolidado como el asentamiento de la clase más acomodada y cuenta con los índices de desarrollo humano más altos del país. En los sectores periféricos en el sureste y suroeste han experimentado el desarrollo de una clase media predominante, este es el caso de las municipalidades de Maipú, Puente Alto y Cerrillos, mientras en la periferia sur y norte se han asentado las clases con menos recursos en municipalidades como San Bernardo, Renca y Lo Espejo en las cuales la población que vive bajo la línea de la pobreza supera el 20% del total (INE, 2017). Por su parte, el centro terminó convirtiéndose en el epicentro financiero, administrativo y cultural de la ciudad, en el que se encuentran como se ha señalado, las principales corporaciones, grandes comercios e instituciones político-administrativas del país.

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

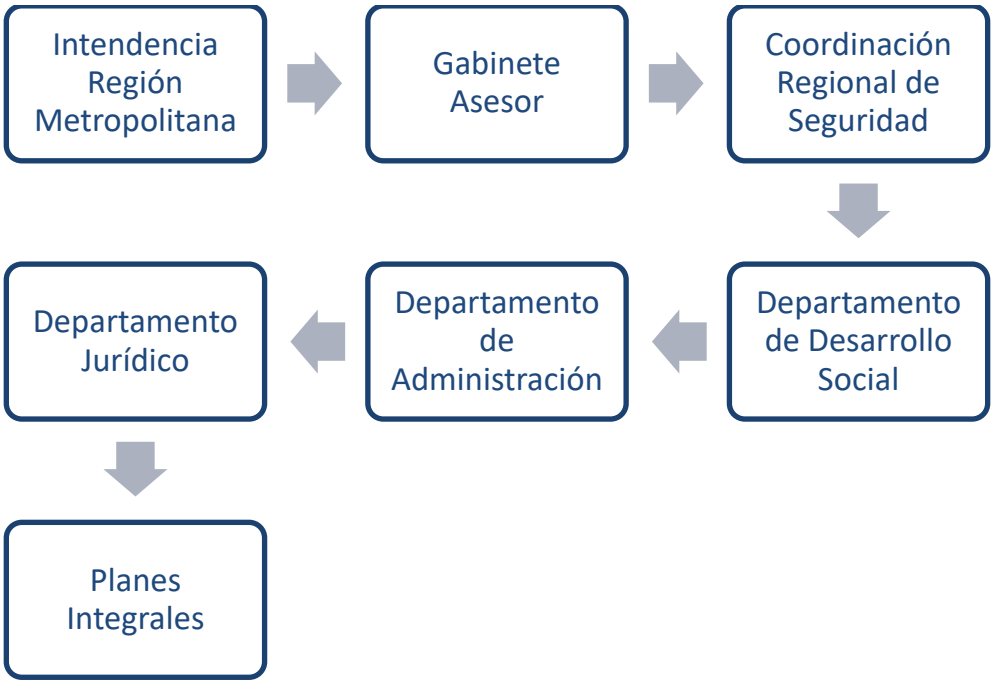
La estructura territorial de Chile se divide en regiones, provincias y comunas, sin embargo, para el caso de la Provincia de Santiago, existe una estructura particular, ya que su estructura de gobierno está más centrada entre la Región y las 32 municipalidades que conforman su territorio, que en un gobierno propio.

A partir de 1993 con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional 19.175 (Honorable Congreso Nacional, 1992), que regula el Gobierno y Administración Regional, se establece la figura de Gobierno regional con el propósito de establecer una administración superior en las 16 regiones en las que se divide Chile. Para el caso de la capital se estableció la figura de Región Metropolitana de Santiago, y su administración está liderada por la Intendencia Metropolitana cuya función es velar por el desarrollo armónico y equitativo de todas las comunas que lo conforman. Dicha figura se encarga principalmente de la planificación de proyectos que impulsen el desarrollo socioeconómico y cultural de la región, teniendo en cuenta la participación comunitaria. De esta forma, se garantiza la articulación entre los distintos municipios bajo la mirada regional de desarrollo y a su vez se mantiene en contacto directo con el Gobierno Nacional.

Los gobiernos regionales están constituidos por dos órganos: el Gobierno Regional, en cabeza del intendente y el Consejo regional. El primero es delegado por el presidente de la República y funciona como una especie de delegado del gobierno central para la ejecución y formulación de las políticas de desarrollo de la región. Básicamente opera como un puente a nivel regional del gobierno nacional, para ello cuenta con el acompañamiento de 17 (SEREMIS) o Secretarías Ministeriales que, en representación de los distintos ministerios del Estado de Chile con presencia descentralizada, pero bajo el mando del Intendente, se encargan de la supervisión y ejecución de las políticas, planes y proyectos regionales. En el periodo 2014-2018 Michelle Bachelet, en ese entonces presidenta de Chile, delegó a Claudio Orrego Larraín, del partido Demócrata Cristiano como intendente metropolitano de Santiago, actualmente se encuentra en el cargo Felipe Guevara Stephens delegado por el presidente Sebastián Piñera.

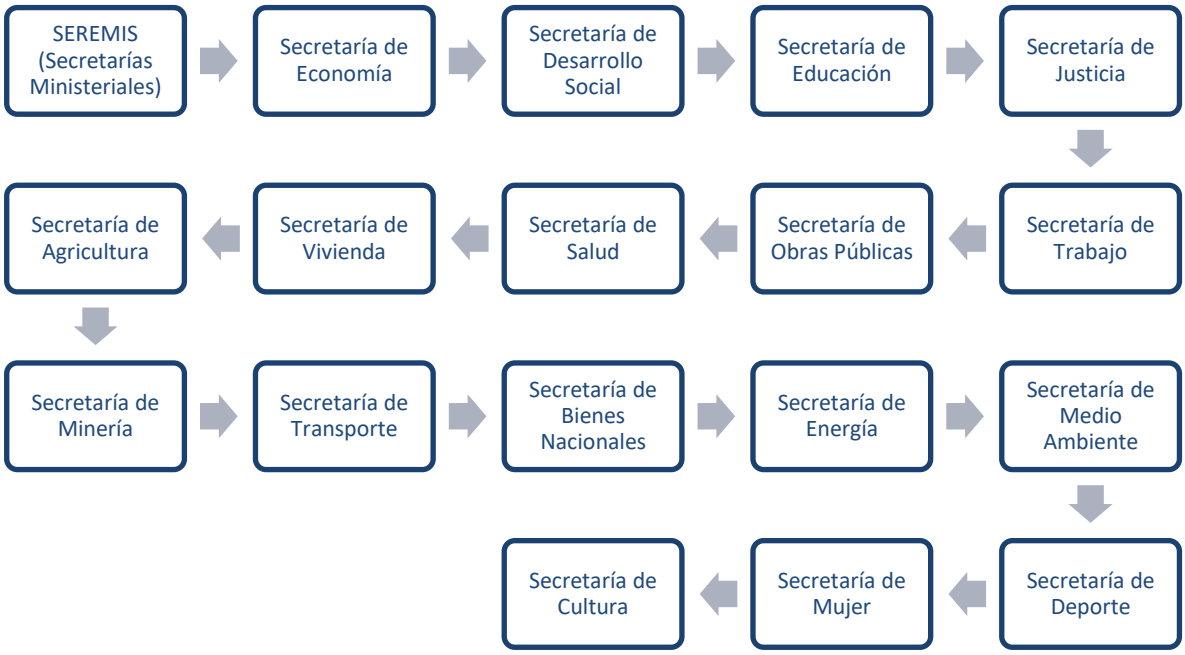
En este sentido, el gobierno y administración regional bajo el liderazgo y decisión del Intendente que debe armonizar el plan de gobierno y las políticas sectoriales provenientes de la Presidencia de la República, con los instrumentos de planificación regional, se soportan en una doble composición complementaria, por un lado, la estructura de la Intendencia como se muestra en la figura 2-27, y por otro el conjunto de SEREMIS con presencia descentralizada, como se muestra en la figura 2-28.

Figura 2-27 Estructura Intendencia de la Región Metropolitana



Fuente: Elaboración propia a partir de Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (2019).

Figura 2-28 Secretarías Ministeriales de la Región Metropolitana



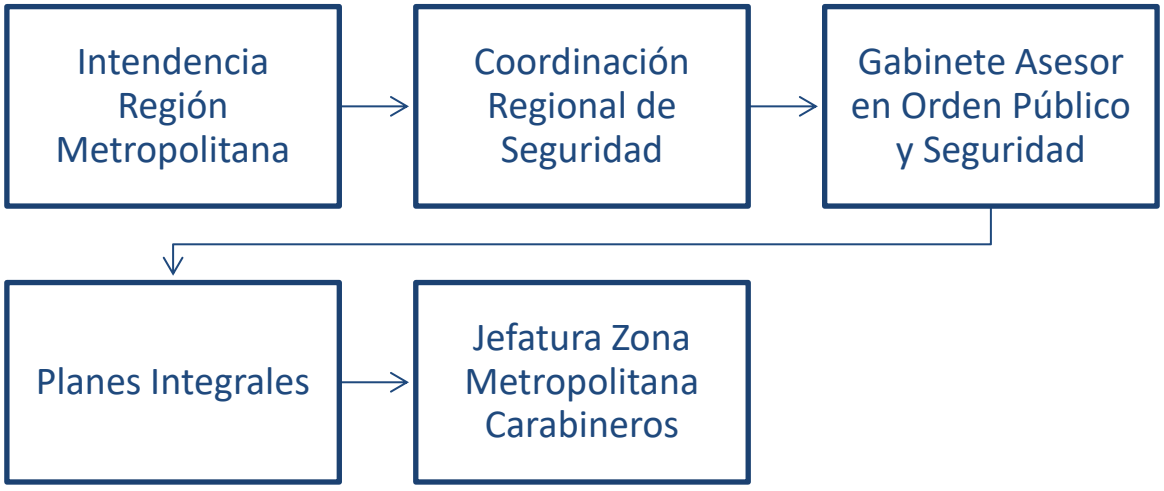
Fuente: Elaboración propia a partir de *Intendencia entrega nómina…* (2018).

En segundo lugar, el Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE) consiste en un órgano colegiado que tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, según la Ley Orgánica sobre Gobierno Regional, este organismo permite hacer efectiva la participación de la comunidad de la región. El Consejo está conformado por 34 integrantes elegidos mediante el voto universal de los ciudadanos por un periodo de 4 años. Las principales funciones de este organismo son aprobar o modificar el plan de desarrollo y presupuesto de la región presentado por el intendente, aprobar los reglamentos, así como discutir y resolver las proposiciones del intendente.

A su vez la Provincia de Santiago en su particularidad, a diferencia de las demás provincias del país no cuenta con gobernador, sino con un delegado nombrado por el presidente de la República, como puente entre la intendencia y las comunas, dada la magnitud demográfica, geográfica y los problemas que aquejan a la ciudad. Razón por la que el gobierno de la ciudad recae a nivel local en la estructura mencionada del gobierno de la Región Metropolitana, y a nivel microlocal en los gobiernos de las 32 municipalidades o comunas en cabeza de un alcalde de comuna y un Concejo municipal.

Frente a la gestión de seguridad para la ciudad, la planificación, liderazgo y gestión se encuentra en cabeza de la intendencia, a través del componente institucional que se muestra en la figura 2-29, conformado por la coordinación de regional de seguridad, el componente del gabinete asesor para el programa de orden público y seguridad, la oficina de Planes Integrales, encargada de implementar las estrategias para abordar de manera intersectorial las conductas antisociales y las condiciones de violencia en barrios focalizados producto de los altos niveles de exclusión social (Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago, 2019) y la jefatura de la zona metropolitana de Carabineros.

Figura 2-29 Componente institucional para la gestión de la seguridad en Santiago de Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (2019).

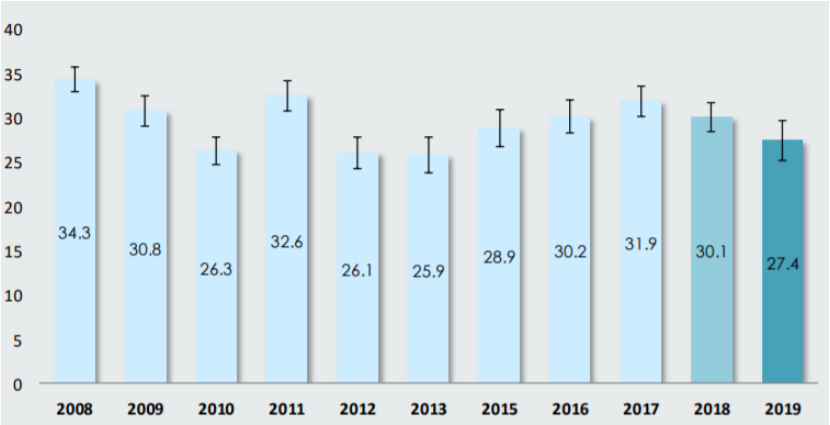
- ***Contexto de la seguridad***

En materia de seguridad, la planificación y gestión –como se ha visto anteriormente– radica en la intendencia de la región metropolitana y su estructura institucional dispuesta para trabajar en articulación con la policía. Santiago se considera como una de las ciudades con

los indicadores más bajos de inseguridad en Latinoamérica, informes como el de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019) catalogan a la capital chilena como la ciudad con la menor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, con una incidencia del 3.5% en la región.

Sin embargo, en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana de Chile (INE, 2019), conformada por el siguiente núcleo de delitos: robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, robo con fuerza en la vivienda, hurto, lesiones, robo o hurto de vehículo y robo o hurto desde vehículos; el 27.4% de habitantes como se muestra en la figura 2-30, registran que al menos un miembro de sus familias ha sido víctima de algún delito en los últimos 6 meses.

Figura 2-30 Tasa de victimización de hogares, Santiago de Chile 2008-2019



Fuente: INE (2019).

En este sentido, a pesar de tener índices relativamente bajos de inseguridad y ser considerada una de las ciudades más seguras de la región, la percepción de inseguridad por parte de la población ha crecido de manera importante en los últimos años. En 2019 el 81.2% de la población consideró que la delincuencia había aumentado, y el 40.8% cree que será víctima en los próximos 12 meses. Las cifras más importantes de victimización corresponden al hurto con un 10%, al robo con violencia con una tasa del 6% y sin violencia que se ubica en un 5.4%, tasas delictivas que disminuyeron entre el 2% y el 4% con respecto al año anterior, y que cuestionan las altas tasas de percepción de inseguridad (INE, 2019).

Al respecto, la Fundación Paz Ciudadana (2019), presenta una encuesta sobre el índice de paz ciudadana a nivel nacional y regional, en la que para el caso de Santiago de Chile, muestra un aumento en el nivel de temor e inseguridad en temas de delincuencia, frente al que hubo un aumento de 11.1%, pasando de 9.7% en el año 2018, al 20.8% en el 2019. Así mismo es de resaltar que se destacan como tareas de la fuerza pública y componentes relevantes de la seguridad ciudadana, la fiscalización del comercio ambulante, el control migratorio y la fiscalización de inmigrantes.

En cuanto a la incidencia delictiva por comunas, las municipalidades con menos incidencia de victimización son las del sector nororiental, en las que se asienta principalmente población con ingresos más altos de la ciudad, mientras la comuna con mayor incidencia es Puente Alto, una de las más pobladas, mientras la comuna que presenta el mayor número de denuncias es la de Santiago (INE, 2019).

Por otra parte, es de resaltar que desde la Intendencia de la Región Metropolitana se adelanta un programa intersectorial de gestión de la seguridad, en el que se identificaron los barrios denominados críticos, como indicaba Ruíz (2014), en los que señala la intendencia hay altos niveles de exclusión social, y en los que se adelantan tareas para reducir la presencia de las altas tasas de violencia.

2.3.3 Municipalidad de Santiago

La ilustre municipalidad de Santiago se configura como una de las comunas más importantes de la ciudad y la Región Metropolitana, por su relevancia cultural, histórica y patrimonial, así como por su destacada concentración de actividades económicas, corporativas, políticas y administrativas. Como podrá verse a continuación, sobresale la centralidad de Santiago en el proceso de renovación urbana en la ciudad, así como la relevancia que adquiere su gobierno microlocal en correspondencia con la organización y configuración política e institucional, que puede asemejarse a la que tiene la alcaldía de Cuauhtémoc, en el marco de una ciudad federada, y superior al de la alcaldía de Santa Fe, que tiene niveles menores de autonomía y discrecionalidad. En consecuencia es posible observar una importante

autonomía para la definición e implementación del instrumento de planificación, y el tratamiento de los problemas de agenda como la seguridad.

- ***Contexto espacial***

La municipalidad de Santiago cuenta con 404.495 habitantes (INE, 2017), se encuentra en el centro de la ciudad y se extiende por 23,2 km^2, es una de las comunas de menor tamaño de la provincia y la región, sin embargo, es una zona de gran importancia histórica y patrimonial ya que comprende el territorio donde se fundó la ciudad y gran parte de su extensión en sus inicios hasta 1928, cuando se adhirieron nuevas comunas a la capital del país.

Para efectos de su administración territorial, la comuna de Santiago se encuentra dividida en 26 barrios o Unidades Administrativas de Inversión, como se observa en la figura 2-31. La municipalidad limita con las comunas de Renca, Independencia y Recoleta al otro costado del río Mapocho, al sur con las comunas de San Joaquín, San Miguel y Pedro Aguirre Cerda, al occidente con las comunas de Estación Central, y Quinta Norma, y al oriente con las comunas de Providencia y Ñuñoa (Ilustre Municipalidad de Santiago, s.f.a).

En la municipalidad de Santiago se concentran las principales instituciones administrativas de la región y el país. Edificaciones como el Palacio de la Moneda (sede del Gobierno), el Palacio de Tribunales y la Plaza de la Constitución además de ser los bastiones del Estado son sitios de gran importancia histórica y cultural. Asimismo, la Bolsa de Comercio de Santiago, universidades y oficinas principales de bancos hacen de esta comuna un epicentro financiero y comercial en el cual transitan diariamente desde turistas hasta habitantes de las diferentes comunas de la región.

Figura 2-31 Mapa de barrios de la Ilustre Municipalidad de Santiago

Fuente: Plataforma urbana (2016).

Actualmente Santiago pasa por un proceso de renovación urbana, como es el caso de sus análogas unidades territoriales de estudio, localidad de Santa Fe en Bogotá, y Alcaldía de Cuauhtémoc en la Ciudad de México, convirtiéndola en una de las municipalidades con mejor Índice de Calidad de Vida Urbana (Orellana, Mena y Montes, 2016).

Sin embargo, este proceso de revitalización urbana en Santiago, se debe considerablemente a la reinversión de capitales del sector inmobiliario y el consecuente cambio en el uso del suelo para aumentar la extracción de renta, señala Casgrain (2014), que en la comuna se construyeron entre los años 2002 y 2012, periodo en el que se inició este proceso de renovación, 70.000 nuevas unidades de vivienda, apartamentos de dos dormitorios en promedio, que costaban entre tres y cuatro veces el valor de las viviendas sociales asequibles mediante los subsidios para las familias vulnerables (Casgrain, 2014); lo que conlleva a que

el centro de la ciudad, con una locación nuclear, y con gran accesibilidad a servicios, centros gastronómicos, bares, gimnasios, centros comerciales y demás *clústeres* y corredores de economía terciaria, sean ofertados para las clases media-alta y alta, y el turismo, produciendo la periferización o guetificación de las clases populares.

Al respecto, es posible afirmar como señala Casgrain (2014) que estos proyectos se han impuesto a los habitantes populares y tradicionales del centro de la ciudad, proceso en el que se ha producido el desplazamiento territorial de los residentes más pobres, por la imposición de la lógica de mercantilización del suelo en la que "la desvalorización de los usos de esa población en sus barrios es proporcional a la explosión del valor de cambio de sus territorios por la construcción de torres de departamentos destinadas a una población con mayor capacidad de endeudamiento" (Casgrain, 2014, p. 71).

- ***Gobierno de la ciudad e instituciones***

La capital chilena a diferencia de otras capitales de Latinoamérica, que funcionan como unidad administrativa, pese a tener un delegado nombrado por el presidente para acompañar las políticas sectoriales, carece de una entidad centralizada que se encargue del gobierno de la ciudad. Como se ha comentado en líneas precedentes, el gobierno de la ciudad (provincia de Santiago) recae de manera significativa en la administración microlocal de las 32 municipalidades que la conforman.

Una municipalidad consiste en un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica y patrimonio propio. Cada una de las comunas o municipalidades en el marco de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2006), tiene autonomía para formular su propio plan de desarrollo comunal (PLADECO)[13] y presupuestos, al igual que los distintos aspectos en materia de seguridad, contratación de servicios públicos, mantenimiento de espacio público e infraestructura vial, licencias de construcción y el recaudo de impuestos. De igual forma se dispone que este

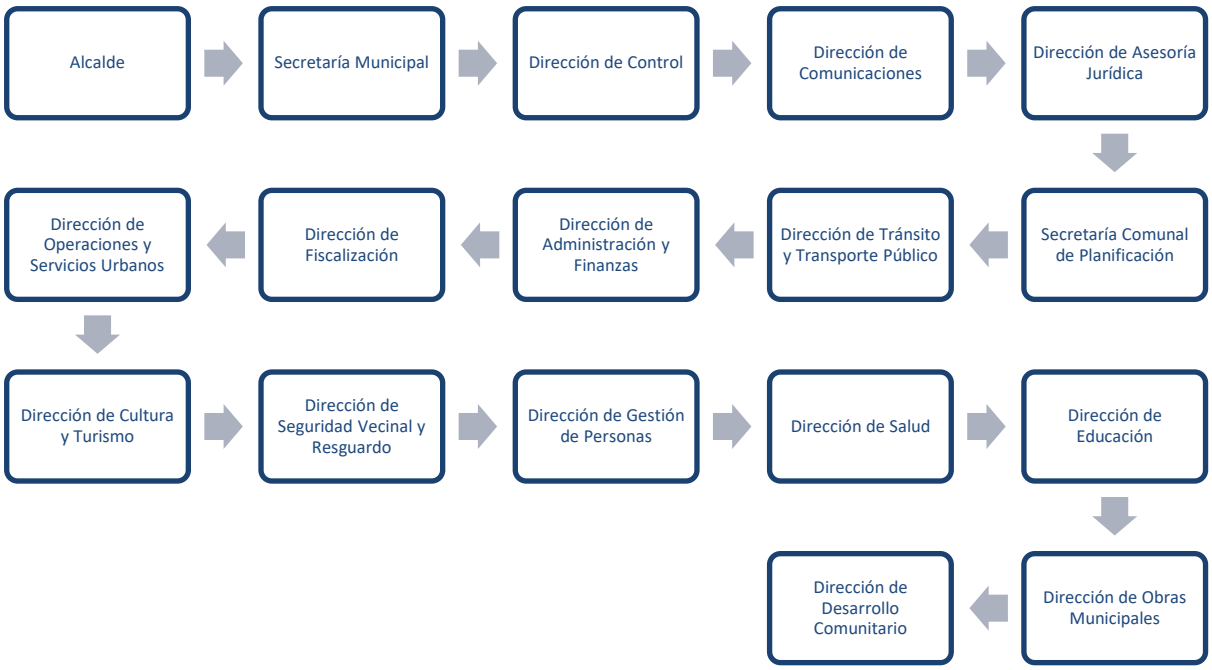
[13] El Pladeco es el instrumento de planificación para las comunas o municipalidades, como se verá en el capítulo 4 del presente documento.

organismo es gobernado y administrado por la figura del alcalde y el Concejo comunal, autoridades elegidas a través de voto universal, secreto y directo para un periodo de 4 años.

El primero es la máxima autoridad y, por lo tanto, el encargado de la administración de la municipalidad y la vigilancia de su funcionamiento, de acuerdo con la ley mencionada (2006), en su título II se establece que el alcalde es quien se encarga de formular el Plan de Desarrollo Municipal, el presupuesto anual, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación, y presentarlos ante el Concejo municipal para su discusión y aprobación. Así mismo, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia de seguridad, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2006). Desde finales del año 2016 hasta la actualidad Felipe Alessandri del Partido Revolución Nacional ocupa este cargo.

En esta línea, cada alcaldía tiene la potestad para contratar y delegar la prestación de los servicios básicos de la comuna, además de administrar los bienes de uso público y los recursos financieros, la estructura de la alcaldía para su funcionamiento y gestión de la municipalidad como puede verse en la figura 2-32, radica en dos secretarías y 14 direcciones, entre las que se encuentran 4 de funcionamiento y operación de la alcaldía y 10 sectoriales, para la planificación y la implementación de política en la comuna.

Figura 2-32 Estructura de la alcaldía de la municipalidad de Santiago

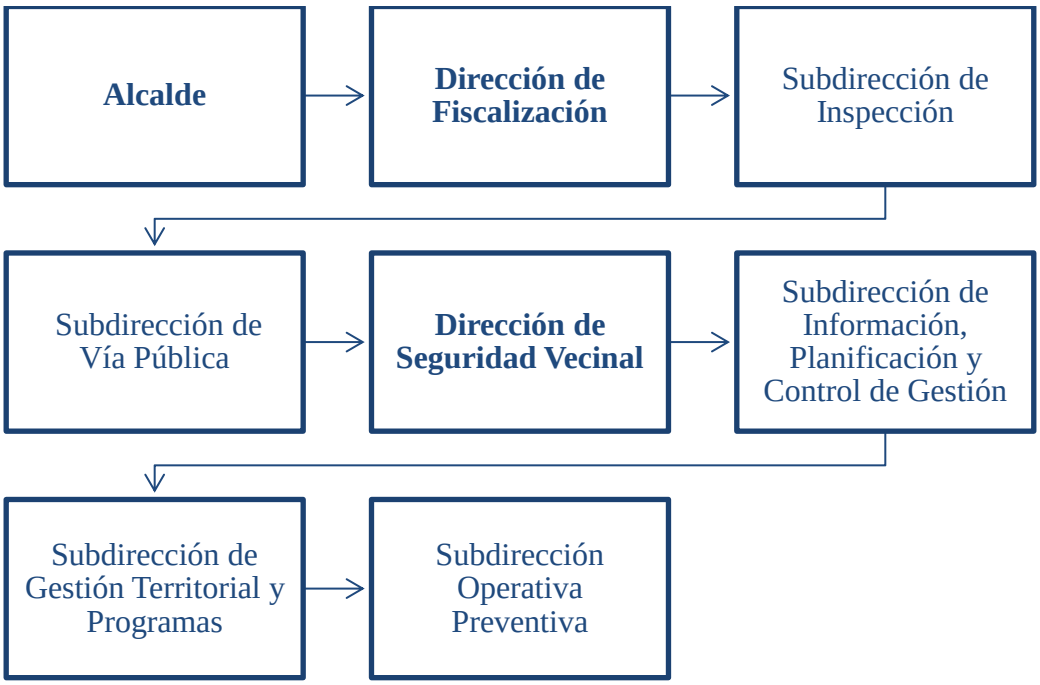


Fuente: Elaboración propia a partir de Ilustre Municipalidad de Santiago (s.f.b).

Por otro lado, el Concejo comunal es un organismo colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, integrado por 10 concejales para el caso específico de Santiago. El artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2006) establece que las funciones del Concejo son discutir y aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, y el presupuesto anual de la comuna, al igual que los proyectos de políticas y de resoluciones presentados ante este organismo. Asimismo, juegan un rol importante de control político a la alcaldía ya que tienen el poder de fiscalizar la actuación del alcalde, además del cumplimiento de los planes y políticas.

En cuanto a la seguridad en la municipalidad, esta se planifica, orienta, implementa y articula con los niveles superiores de las autoridades y con la fuerza pública con el alcalde en cabeza, la dirección de fiscalización y la dirección de seguridad vecinal, como se muestra en la figura 2-33.

Figura 2-33 Estructura institucional para la gestión de la seguridad. Municipalidad de Santiago



Fuente: Elaboración propia a partir de Ilustre Municipalidad de Santiago (s.f.b).

- ***Contexto de la seguridad***

El centro de la capital chilena es la zona más concurrida de la ciudad debido a la amplia gama de intereses y actividades que allí se concentran. Si bien, una parte predominante de esta zona a partir de los procesos de renovación urbana señalados anteriormente y su consecuente transformación sociodemográfica, ha llevado a que residan familias de clase media-alta y alta de la ciudad, aún existen zonas de barrios populares y tradicionales como Yungay, así como se encuentran con cierta cercanía comunas con situaciones precarias de subsistencia que presentan focos importantes de delincuencia. La suma de estos factores ocasiona que municipalidades ubicadas en esta zona sean consideradas de mayor cuidado en materia de seguridad.

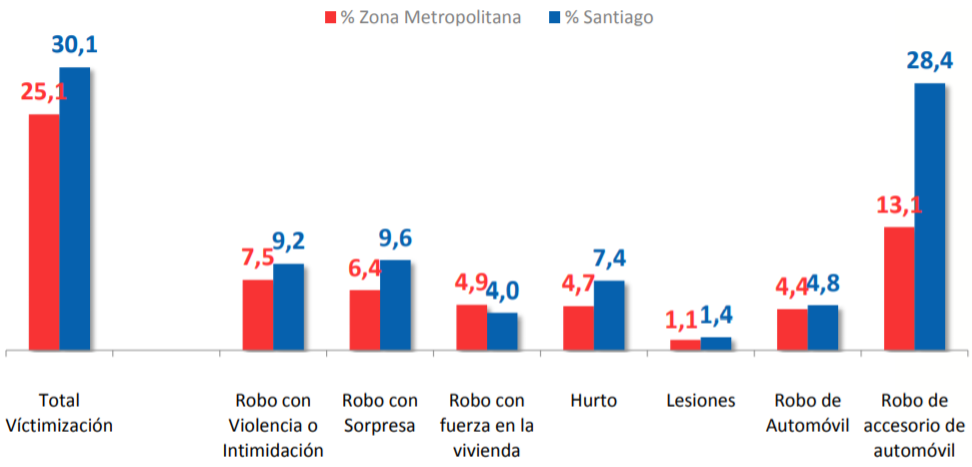
Según la Encuesta Comunal, como se observa en la figura 2-34, en el año 2016 el 30.1% de las familias de la comuna de Santiago expresó que alguno de sus miembros había sido

víctima de algún delito en el último año. Esta cifra comparada con la media de la región es superior en 5% lo que representa una diferencia estadísticamente relevante a pesar de que la capital chilena sea considerada una de las más seguras de la región.

En la encuesta, el núcleo de delitos considerados son: robo con violencia o intimidación, robo con sorpresa, robo con fuerza en la vivienda, hurto, lesiones, robo de automóvil, robo de accesorio de automóvil, y como componente complementario los delitos de amenazas, vandalismo al hogar y vandalismo a automóvil, ubicándose estos últimos dos con 7.5% y 7.9% respectivamente, tasas que doblan las cifras de la zona metropolitana (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2016).

El delito con mayor incidencia fue el robo a accesorios de automóvil con un 28.4% de incidencia, el cual duplica la media de la región, a excepción del robo a viviendas, lo demás delitos como robo con violencia y hurto superan la media de la zona metropolitana entre un 1% y un 3% como se observa en la figura 2-34.

Figura 2-34 Delitos y victimización Región vs. Comuna de Santiago, 2016



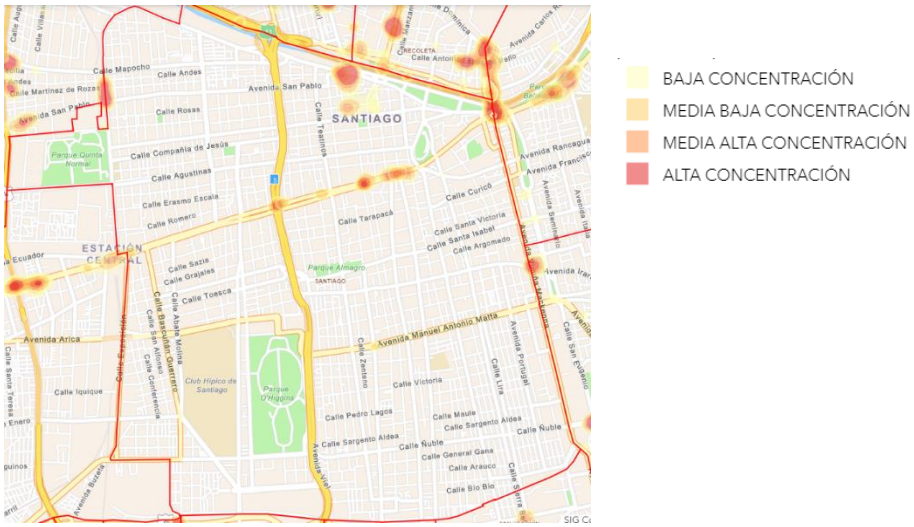
Fuente: Ilustre Municipalidad de Santiago (2016).

Por lo tanto, al igual que el resto de la ciudad, la percepción de inseguridad ha ido aumentando en la comuna, los habitantes consideran que los principales problemas de Santiago en materia de seguridad son la delincuencia y el tráfico de drogas. El 74% considera

que la delincuencia está en aumento y que los lugares más inseguros son el transporte público y las plazas. (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2016).

En el siguiente mapa de calor, figura 2-35, se puede apreciar la concentración de las zonas con mayor presencia delictiva que ha establecido la policía municipal, es posible observar que el sector de la comuna más golpeado por este tipo de actos es la periferia, principalmente en las fronteras con las comunas vecinas; de igual forma en la zona central se presentan ligeras concentraciones sobre el recorrido de la Alameda, la calle más importante que atraviesa Santiago.

Figura 2-35 Mapa de calor de los principales sectores de delito en la Comuna de Santiago



Fuente: INE (2019).

En conclusión, en la municipalidad de Santiago, pese a las mejores tasas en cuanto a seguridad frente a las otras unidades territoriales consideradas en el estudio, es posible evidenciar un comportamiento similar, en la incidencia de algunos delitos, así como en los desafíos para producir entornos seguros que permitan el libre desenvolvimiento de los negocios, el turismo y la vida urbana en general, para el fomento de la economía y los

proyectos inmobiliarios que van acentuando las transformaciones en la morfología, el paisaje y la composición sociodemográfica urbanos.

2.4 Conclusión Preliminar

La anterior caracterización de las tres ciudades capitales y las unidades territoriales correspondientes, ha permitido situar al menos cuatro elementos de relevancia: i) las transformaciones en la morfología, el paisaje y la composición de la población urbana; ii) diferencias y cercanías de la institucionalidad y los gobiernos para la gestión de las problemáticas ciudadanas; iii) la conflictividad social, la segregación y la polarización urbanas como productos del proceso de neoliberalización; y, iv) la importancia de los gobiernos locales y microlocales en el tratamiento de la seguridad como problema nuclear en la ciudad.

En primer lugar, los factores geográficos y demográficos que han señalado las composiciones poblacionales y las características del territorio evocan una serie de transformaciones con el paso de los años que se han convertido y trazan algunos elementos vinculados con su contexto sociopolítico y algunas de sus conflictividades y tensiones sociales, culturales y políticas.

En segundo lugar, situar las diferencias y similitudes en términos político-administrativos y de gobierno, no solo lleva a pensar en la carga histórica del desarrollo y configuración de sus instituciones, sino que junto con ella evidencia en general, más o menos en cada caso, la preponderancia de los gobiernos locales en la definición de problemas y la construcción de políticas para responder a los desafíos de la administración, la conflictividad social y los temas de interés de la ciudadanía.

En tercer lugar, el recorrido por algunos de los elementos relevantes del problema y el manejo de la seguridad en las ciudades, da cuenta una vez más de la importancia del tema en las ciudades y el foco de acción de los diferentes gobiernos locales para contrarrestarla, así como algunos de los temas asociados de la inseguridad urbana, que van dando pistas sobre algunas visiones en torno a esta que se revisarán con mayor detenimiento en el capítulo 4 del presente documento.

En cuarto lugar, las tensiones y principales conflictividades sociales reconocen en los crecientes procesos de urbanización y actividad inmobiliaria, como los diferentes planes de revitalización de los centros urbanos, la expansión de la actividad industrial y económica y con ello de la ciudad, así como en los diferentes procesos de privatización de ciertas dimensiones y sectores de la vida social, como la educación, la salud y empresas públicas, factores generadores de desigualdad, pobreza y segregación social, y núcleos de disputa política y ambiental; elementos que como se mencionaba en el capítulo 1, caracterizan el proceso de neoliberalización en la ciudad contemporánea latinoamericana.

Finalmente puede concluirse que tanto en la dinámica poblacional y sus consecuencias sociales, en la morfología urbana, la centralidad de los gobiernos locales, debido a los procesos de descentralización política, el tono y contenido de las conflictividades sociopolíticas y la transformación de la ciudad y sus preocupaciones entre las que se destaca la seguridad, permiten seguir pensando en los rasgos comunes que hacen de la ciudad contemporánea latinoamericana una unidad de análisis.

Capítulo 3. Seguridad en las ciudades

En los capítulos precedentes se ha reconocido la centralidad de la ciudad como expresión de una forma de vida que con el pasar del tiempo se ha hecho central y preferente a nivel mundial y que en su materialización en la región latinoamericana ha adoptado unas formas, características y complejidades muy propias que construyen un sentido específico denominado *orden urbano* en el despliegue de la ciudad contemporánea latinoamericana.

Así mismo, se han reconocido algunas características específicas de las ciudades objeto de estudio que contextualizan las reflexiones y preocupaciones que se plantea la presente investigación y dan piso y lugar a los elementos teóricos brindados en el primer capítulo y los que se desarrollarán en el presente, en el marco de la teorización sobre seguridad, como uno de los temas más relevantes en las problemáticas presentes en las ciudades estudiadas y parte de la agenda pública y política de sus gobiernos locales como se ha visto.

Sin embargo, como se evidenciará a lo largo del presente capítulo, para explorar y analizar la seguridad, es fundamental no dar por sentado sus nociones, categorías y soluciones prácticas, sino que se hace necesario cuestionar y reflexionar en torno a estas claves, para encontrar respuestas propias que se ajusten a las realidades propias y cambiantes de la región latinoamericana.

Sin duda la seguridad en la ciudad, es decir, la seguridad urbana, como se aclarará en el presente capítulo, tiene una centralidad especial por el principio desplegado en el capítulo 1: la estrecha relación entre espacio y política. Esta relación recíproca y productora, genera

que tanto la seguridad se espacialice, como la espacialización construya formas de la seguridad. Lo que hace reconocer la relación estrecha y recíproca entre ciudad y seguridad.

Por estas preocupaciones de la investigación, en las que se considera nodal reflexionar sobre la teorización que se ha hecho y heredado frente a la seguridad, comprendiendo que su carencia ha llevado a los actores decisores a desplegar fórmulas securitarias como si no hubiesen otras posibilidades; y, para situar estas reflexiones en el contexto de la región latinoamericana en su trayectoria y su especificidad en la ciudad contemporánea, se desarrollará el capítulo en tres momentos.

En primer lugar, como se ha resaltado se describirán las principales escuelas y corrientes teóricas que permiten comprender la seguridad como actualmente se comprende, iniciando por la disyuntiva ofrecida por Hobbes y Sonnenfels, quienes pese a estar en el marco de una seguridad vista desde una perspectiva restrictiva, se interpretan en la investigación como padres de dos vías diferenciadas para pensar la seguridad, la ahistórica y centrada en el Estado (que ha primado en los estudios de la seguridad), y la histórica y que incorpora además del Estado al ciudadano, de la que surge una primer apertura para pensar una seguridad críticamente.

Este panorama, dará en la investigación un especial énfasis a los aportes de la escuela crítica, que en su momento permitirán desplegar la *securificación* como noción propia de la investigación, y que enmarca sus aportes en torno a dos aspectos: i) El interés por pensar la seguridad de manera contextuada y por tanto producto de una historia y unos actores; y, ii) El cuestionamiento y reflexión en torno a las nociones y categorías de la seguridad tomadas por la mayoría de corrientes de los estudios de seguridad y los actores de gobierno como dadas y fijas, por tanto ahistóricas. Esta parte de la conceptualización cerrará con un recorrido breve para aclarar algunas nociones que pueden resultar confusas, como seguridad urbana, pública, ciudadana y humana.

En segundo lugar, a partir del reconocimiento de la importancia de los estudios críticos de la seguridad, se describirá brevemente la teoría de la securitización, construida en su seno,

y se revisará lo que se considera uno de sus vacíos, que se pretenderá llenar con la noción de la *securificación* para explicitar la construcción, por parte de los decisores de política, de mecanismos para la gestión de la seguridad, así como su pertinencia para analizar el fenómeno securitario en la ciudad contemporánea latinoamericana.

Finalmente se reconocerá la trayectoria de la seguridad en América Latina, resaltando el tránsito en sus protagonistas, lo que ayudará a reconocer la importancia para su tratamiento y su gestión contemporánea en las ciudades, de la política pública producida por los gobiernos locales y microlocales, y en este marco la centralidad de política pública de los instrumentos de planificación como herramientas estratégicas para orientar la acción de gobierno, lo que será objeto de estudio en el capítulo 4 del presente documento.

3.1 Conceptualizar la seguridad

3.1.1 De la ortodoxia a los estudios críticos de seguridad

- **Del Estado civil al principio dinámico de la seguridad**

La seguridad ha hecho parte del debate político y académico moderno, Nicolás Maquiavelo por ejemplo, "vinculó el tema de la seguridad al ejercicio del poder y de las armas, y su fundamento teórico-político se encuentra en el siglo XVII con el surgimiento del Estado-nación" (Sánchez y Rodríguez 2006, p. 122). Sin embargo, es tal vez Thomas Hobbes quien resalta como uno de los primeros teóricos que desarrolla un concepto de la *seguridad* desde la perspectiva del Estado moderno. En su trabajo, el miedo a la muerte violenta en el estado de naturaleza se convierte en un punto de partida para la construcción de un poder soberano; pues solo superando dicho estado, sería posible lograr la más completa seguridad, verdadera condición de la vida civil (Cavalletti, 2010, p. 70).

De este modo, el *populus*, unión de los individuos como sujeto político, es decir, como conjunto de ciudadanos partícipes y miembros del poder soberano en el Estado civil, se aferra a convertirse en tal como posibilidad protectora ante la amenaza permanente que se hace a sí misma la *multitudo dissoluta*, o la multitud propia del estado de naturaleza,

sentenciada por el *homo homini lupus* o, el hombre es lobo para el hombre. En este sentido, en el Estado civil, la seguridad resulta un miedo al miedo, en el que el "Estado soberano es el único capaz de controlar los apetitos autodestructivos del pueblo y por tanto garantizar la seguridad frente al fantasma de la no-seguridad" (García, 2014, p. 156).

Al respecto sentencia Hobbes en el *Leviatán*,

> a pesar de las leyes de la naturaleza (…) si no se ha instituido un poder o no es suficientemente grande para nuestra seguridad, cada uno se fiará tan solo, y podrá hacerlo legalmente, sobre su propia fuerza y maña, para protegerse contra los demás hombres (Hobbes, 2008, p. 138).

En Hobbes, se encuentra por tanto que el Estado debe hacerse cargo de dos tendencias del hombre propias de su naturaleza, la fuerza de autoconservación y el permanente deseo de poder; siendo el primero el tejedor de la convivencia y el segundo la chispa de la conflictividad entre personas y Estados. Así las cosas, en el primer caso se trata de proteger y garantizar la seguridad, mientras en el segundo se trata de la guerra contra el enemigo externo, es decir, el poder soberano debe tanto protegerse de un enemigo externo, como proteger al pueblo de sí mismo. De este modo, "los Estados modernos pasan a constituirse en sistemas de control" (Mora, 2011, p. 142).

Sin embargo sostiene Cavalletti, que hacia fines del siglo XVIII la idea de seguridad propia de la teoría hobbesiana comienza a cambiar, idea que el italiano considera, representa el paradigma contemporáneo de seguridad. La solución al "límite hobbesiano" de la soberanía proviene de Joseph Von Sonnenfels, consejero de María Teresa de Austria, quien afirma que "cuando muchos hombres se unen para alcanzar cualquier objetivo final (…) con fuerzas comunes, se forma una sociedad; este fin al cual tiende la sociedad, debe considerarse por ella el mejor" (Cavalletti, 2010, p. 153).

Al respecto, continua Cavalletti (2010), en el horizonte de esta voluntad común, el interés público y el interés privado son simultáneamente distintos y coextensivos, y representan el bien público, como suma del bien de todos los individuos, siendo la seguridad y la

comodidad las que componen dicho bien público y por tanto la pública felicidad. Así las cosas "sociedad, bien público, seguridad y felicidad deben perseguirse unos a otros", siendo el objetivo de la asociación humana la sociedad misma, en la que el Gobierno para garantizarla debe distinguir entre una potencial no-sociedad o, un enemigo de la sociedad feliz, un riesgo que –provenga del exterior o del interior– es propiamente un riesgo de disolución de la sociedad" (Cavalletti, 2010, p. 155).

De esta concepción resulta, por un lado, la emergencia a diferencia de la definición de Hobbes, de una condición de la seguridad en la que se intersectan una dimensión interna y otra externa de la misma. Señalaba Sonnenfels en consecuencia que,

> La seguridad es una condición en la cual no hay nada que temer. La condición en la cual el gobierno no tiene nada que temer del exterior se llama seguridad pública exterior; y la condición en la que ningún ciudadano tiene nada que temer del exterior se llama seguridad exterior de los privados. Cuando el gobierno no tiene nada que temer de los ciudadanos, se da la seguridad pública interna. La seguridad interna privada es cuando un ciudadano no tiene nada que temer, ni del gobierno ni de los conciudadanos. Cuando el gobierno no tiene nada que temer del exterior ni de los ciudadanos, ni estos del gobierno ni del exterior, una condición tan feliz se llama seguridad común (Cavalletti, 2010, p. 156).

Y, por otro lado, así vista y condicionada por la naturaleza voluble del ser humano, la seguridad regida por el *homo homini lupus*, resulta una constante inestabilidad, lo que a su vez comporta el principio dinámico del sistema de seguridad inaugurado por Sonnenfels. De este modo, las sociedades deberán reducir todo aquello que pueda afectar su principio dinámico de la seguridad o, amenazarlas en su camino a lograr un bien común. La función por tanto del Gobierno consistiría en garantizar un mínimo de estabilidad-seguridad, para preservar el balance social.

En este sentido, puede concluirse que estas dos visiones de la seguridad, la hobbesiana y el aporte de Sonnenfels, aunque pensadas desde su contexto histórico se enmarcan en la disputa por el poder y una misma orilla de la seguridad excluyente y restrictiva, sientan bases para proyectar dos paradigmas opuestos, por un lado la idea de seguridad ahistórica, y por el otro, desde el principio dinámico de seguridad, una idea de seguridad cambiante de acuerdo con sus factores y determinantes históricos.

- **Ortodoxia, periferia y estudios críticos de la seguridad**

Las concepciones de la seguridad enmarcadas en una visión estado-céntrica y con una alta dosis de teoría hobbesiana, se desarrollaron en las primeras décadas del siglo XX, especialmente después de la Primera Guerra Mundial, contexto en el que a pesar de existir un profundo consenso sobre la necesidad de evitar otra guerra, las vías de acción para lograrlo fueron diferentes y emplazaron un debate ideológico que se enmarcó entre la escuela idealista y la realista (García, 2004).

En este caso, la escuela idealista resulta influenciada por las ideas kantianas desarrolladas en su trabajo *Sobre la Paz Perpetua* (Kant, 1999) y la idea de paz universal. De acuerdo con Kant, existe la posibilidad de una paz duradera entre los Estados, condicionada por dos elementos: en primer lugar, por la renuncia al uso de la fuerza, abandonando la guerra como recurso político, y por tanto limitándose a la diplomacia, al respecto afirmaba que,

> Los ejércitos permanentes (…) deben desaparecer totalmente con el tiempo. Pues suponen una amenaza de guerra para otros Estados con su disposición a aparecer siempre preparados para ella. (…) se estimulan a superarse dentro de un conjunto que aumenta sin cesar y, al resultar finalmente más opresiva la paz que una guerra corta, por los gastos generados por el armamento, se convierten ellos mismos en la causa de guerras ofensivas (Kant, 1999, p. 2).

Y en segundo lugar, por la existencia de un gobierno supranacional capaz de regular los asuntos entre Estados, que evite que recurran al uso de la fuerza (Jaramillo, 2015, p. 290). La escuela idealista, por tanto, se preocupó "por los medios para impedir otra guerra mediante el establecimiento de normas de conducta que garantizaran relaciones armónicas entre las naciones", siendo así acuñado el concepto de "seguridad colectiva" o "seguridad global" (Haftendorn, 1991, p. 6), como materialización de la asociación supranacional de Estados en la que todos se protegieran entre sí (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 124).

Por su parte, en la escuela realista, con una alta dosis de teoría hobbesiana, fundada por los seis principios de Política Internacional de Hans Morgenthau, y defensora de la seguridad

nacional y del equilibrio de poder, la seguridad nacional debe ser entendida como seguridad del Estado, en

> contra de amenazas militares y externas, es decir, aquellas provenientes de otros Estados, tal como sucedió en buena parte de la guerra fría. Esto no quiere decir que las amenazas sean exclusivamente externas y militares, sino que en su mayoría tienen esas características. (Jaramillo, 2015, p. 290)

Mientras el equilibrio de poder se entiende como un mecanismo de disuasión para cualquier Estado que quiera pretender la hegemonía del sistema internacional, entendiendo que la supervivencia del Estado debe garantizarse en un entorno hostil, en el que perviven todo tipo de amenazas y que podría poner en riesgo el equilibrio de Estados soberanos logrado en la Paz de Westfalia.

El realismo inspirado en el pesimismo antropológico hobbesiano, basa su comprensión y explicación en los principios desarrollados por Morgenthau (1986) en *Política de las Naciones*, entre los que lejos de agotar su explicación, se pueden resaltar en este trabajo los dos siguientes, a saber, i) la aspiración de objetividad como soporte de su interpretación de la política internacional, y ii) el interés como derivación de leyes objetivas que convierten en constante la lucha por el poder.

El primero, revela una pretensión científica señalando que la política responde y obedece a leyes objetivas sustentadas en la naturaleza humana y que por tanto permiten una teoría racional que la explique. En este sentido el autor planteaba que "el realismo cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique, aunque sea imperfecta y parcialmente, estas leyes objetivas" (Morgenthau, 1986, p. 12). El segundo, hace del interés entendido en términos de poder, el concepto central del realismo para comprender la política internacional, y que le brinda autonomía y le permite diferenciarse a la política de otras esferas como la económica, la ética, la estética o la religiosa. Este interés resulta entonces, el motor para la toma de decisiones de los estadistas y permite por tanto de acuerdo a las leyes objetivas

> suponer que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder, ya que todas las evidencias de la historia confirman esa suposición. Ello nos permite historiar

> y predecir los pasos que cualquier hombre de Estado –pasado, presente o futuro– haya dado o esté dispuesto a dar en la escena política (Morgenthau, 1986, p. 13).

De este modo, el realismo se erige con una agenda de seguridad construida sobre la base del interés entendido como poder nacional, en la que este debe ser guarecido de los riesgos externos, provenientes de un entorno internacional peligroso y sin más orden que las leyes naturales del hombre, en la que nuevamente se resalta "la búsqueda del poder del hombre sobre el hombre" (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 131).

Ahora bien, pese a la relevancia de estos dos paradigmas y escuelas de las relaciones internacionales, fundamentales en los desarrollos y concepciones sobre la seguridad, los avatares históricos y el desarrollo de mayores complejidades en el escenario internacional generaron nuevas visiones y respuestas a las realidades y la seguridad, algunas de estas enmarcadas en la seguridad nacional y otras como desarrollos críticos al realismo y sus adaptaciones.

Al respecto, es posible entonces mencionar al menos tres corrientes de pensamiento que adaptaron las posturas del realismo político a las exigencias del cambiante contexto de la política internacional y, por tanto, de la aplicación del modelo de la seguridad nacional: i) Neorrealista, ii) Régimen internacional de seguridad y el iii) Realismo subalterno.

En primer lugar, frente a la visión netamente interestatal del realismo y por tanto de la seguridad nacional, surgió la postura neorrealista en cabeza de Kenneth Waltz (1988), que reconociendo la creciente interdependencia internacional, incorporó el concepto de *estructura del sistema internacional* a los estudios internacionales. Esta postura contribuyó a diferenciar "las variables a nivel de las unidades del sistema internacional, de las variables a nivel" sistémico (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 143).

Tal distinción se reflejó para el modelo de la seguridad nacional, en que comprendiendo el sistema internacional a través de la interacción entre Estados y la estructura del sistema internacional, en la que influye en el comportamiento de los Estados no solo su posición en el sistema internacional, sino también los cambios sistémicos en las unidades (Estados), y

en la estructura (sistema internacional); el proyecto de seguridad resulta producto de los cambios originados en la interacción y dependencia mutua entre unidades del sistema y la estructura que fija su posición en esta (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 144).

En segundo lugar, la realidad llevó a readaptar el realismo más allá de la noción y mecanismo de disuasión del equilibrio de poder, para trazar escenarios de cooperación. En esta corriente destaca Robert Jervis (1999) quien ofreció la noción de régimen internacional de seguridad, como posibilidad de que un proyecto de seguridad nacional sea compartido por otros Estados.

De este modo, un conjunto de principios, reglas y normas adoptado por una serie de Estados, permitiría pensar en espacios de cooperación para la seguridad, pero solo si dichos Estados consideran la guerra como el camino más costoso de política exterior. Al respecto Jervis señala que "si los Estados piensan que la obtención de armas y las políticas de seguridad pueden ser diseñadas cuidadosamente de manera que no hay oportunidad para el desarrollo de guerras innecesarias, entonces desaparece una razón central para evitar políticas individuales" (Jervis, 1999, p. 48).

Y en tercer lugar, la crítica a la seguridad nacional realista, en razón a que fue pensada desde la óptica de las grandes potencias, abrió camino al trabajo desarrollado en la posguerra fría por Mohammed Ayoob (1998), quien pensando la realidad política y la política internacional desde la perspectiva y el lugar de los países del tercer mundo en el sistema internacional, acuñó la noción de *realismo subalterno*; considerando que para estos países existen dos niveles de variables que afectan la seguridad: por un lado, las variables sistémicas o las amenazas de orden internacional o carácter interestatal; y por otro, aquellas que hacen parte del ámbito doméstico de dichos Estados, como

> la debilidad de las estructuras estatales, la poca legitimidad de los regímenes políticos y la distorsión del desarrollo económico. (…) al identificar amenazas tanto externas como internas se desplaza el tradicional nivel de análisis nacional y se depura un proyecto de seguridad que no solo busca la integridad territorial y la defensa de la soberanía de los Estados, sino también que pretende fortalecer tanto las instituciones del Estado como el tejido social (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 146).

Ayoob plantea que lejos de querer aspirar a instaurar un nuevo orden mundial, como señala Krasner (2001), los Estados del "tercer mundo" entienden como prioridad en el marco de la seguridad, el ejercicio efectivo y legítimo de la soberanía, teniendo en cuenta que tales Estados, y en particular en los latinoamericanos, "existen dos rasgos que marcan la seguridad: de un lado, el carácter pacífico que por décadas ha marcado al continente, no solo en términos interestatales sino internos; y de otro, el proceso inacabado de construcción del Estado-nación" (Jaramillo, 2015, p. 292).

Por su parte, frente a la visión realista de la seguridad, se desplegaron diferentes críticas, entre las que sobresalen los enfoques constructivista, neoliberal y de la teoría crítica, entre otros, en el marco del reflectivismo (Madrigal, 2017). Los tres se encuentran en la consideración de que tanto las relaciones en política internacional como la seguridad se ven atravesadas por otra serie de actores y valores más allá del Estado y el interés nacional en razón al poder.

En cuanto al paradigma constructivista, en el que el peso explicativo e interpretativo radica en las interacciones intersubjetivas, "influidas por las características culturales, las identidades y las estructuras internacionales de significados compartidos" (Turzi, 2017, p. 40), el interés nacional representaría la identidad de la sociedad, en la que esta es la que origina los procesos de relación de las unidades del sistema. En este sentido, el sistema internacional y el interés nacional no son realidades dadas a los actores, como señala Gabriel Orozco (s. f.), citando a Alexander Wendt (1999): "por el contrario, el sistema internacional es producto de lo que hacen sus actores, y en ese hacer, estos crean rasgos de identidad y definen sus intereses y su posición" (Orozco, s.f., p. 146).

El constructivismo, por tanto, se distancia de las ideas realista y neorrealista en torno a que esté dada una condición de desorden internacional y que la política internacional tenga como objetivo nodal preservar la integridad territorial del Estado. En su lugar, las identidades, creencias y percepciones de los actores del sistema pueden ser generadoras de una seguridad que en razón a los intereses definidos por dichos actores sea colectiva y responda a sus identidades.

El paradigma institucionalista neoliberal, por su parte, hacia la década de los años 70 del siglo XX, puso un especial énfasis en la emergencia de nuevos actores en la escena internacional. De acuerdo con esta posición, una vez más, se criticó la concepción realista que concebía a los Estados como únicos actores del sistema internacional. Desde esta óptica, hay una multiplicidad de canales entre las sociedades y diversos niveles de análisis en razón a lo nacional, lo transnacional y lo transgubernamental.

En este sentido, Robert Keohane y Joseph Nye (1988) problematizan la predominancia de la fuerza militar como instrumento en la política internacional, y destacan la emergencia de otras formas de poder y en concordancia con estas, la emergencia de nuevos actores en una compleja interdependencia del sistema, condición en la que las instituciones internacionales juegan un papel fundamental como "catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas" (1988, p. 54).

Según Sánchez y Rodríguez (2006), Andrew Moravcsik (1997), tipifica el paradigma liberal a partir de tres axiomas, a saber: i) El otorgamiento de una alta primacía a los actores sociales, y los individuos, en la construcción y definición de políticas estatales, de política exterior y de seguridad en consideración a su bienestar; ii) Los Estados y demás instituciones políticas representan a dichos actores sociales, razón por la que la acción estatal se encuentra sujeta a la presión de los intereses de los actores individuales y sociales; y, iii) El sistema internacional interdependiente configura el comportamiento estatal (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 151).

En lo relativo a la seguridad entonces, desde el institucionalismo neoliberal en relaciones internacionales, no habría una única concepción de seguridad, sino que esta varía de acuerdo con las interpretaciones particulares de seguridad y soberanía preferidas por los grupos internos dominantes. La construcción del interés nacional resulta de la maximización del interés por parte de los actores sociales, reconociendo que no todos tienen la misma capacidad de incidencia (Moravcsik, 1997).

Finalmente, en los estudios críticos de seguridad, surgidos desde los años 80 y especialmente en los 90 del siglo pasado, en trabajos de autores como Stephen Walt (1991), Krause y Williams (1997), y Cox (2014), tienen arraigo las preocupaciones y críticas a la teoría

tradicional y las ideas ortodoxas en relaciones internacionales desde la orilla de la epistemología. Consideran que las teorías tradicionales, desconocen las realidades fuera de las relaciones entre Estados, y Estados y actores dominantes, asumiendo y proyectando una imagen sobre los estudios de seguridad con claves, centros de atención y respuestas preconcebidas (Larenas, 2013, p. 83).

En los años 80, Robert Cox, señaló que las

> políticas de seguridad se relacionan con las acciones de determinadas entidades en la defensa de una concepción particular del mundo. Su origen y defensa dependen de los juicios que se establezcan sobre la naturaleza del orden en el que se enmarcan. Por lo tanto, existe un núcleo de valores alrededor de (sic) cual se actúa y se planifica (…). La noción de seguridad se encuentra inextricablemente relacionada con el contexto social. (Larenas, 2013, 86)

Entiende Robert Cox, que tanto las teorías políticas y sociales, como los conceptos que las constituyen se encuentran históricamente delimitadas, sentido en el que señala que las teorías pueden o bien servir de guía para resolver problemas dentro de los parámetros de una perspectiva particular, a la que denomina *problem-solving;* o tener claridad sobre la perspectiva que le da origen y su relación con otros enfoques, lo que abre la posibilidad de escoger una perspectiva diferente desde dónde estudiar la problemática y tener en cuenta su potencialidad de cambio.

Respecto a la primera, señala que dichas teorías asumen las relaciones sociales y de poder como dadas, por lo que no son cuestionados los patrones, instituciones o relaciones existentes; en el caso de la segunda, considera que tiene en cuenta el carácter de realidad socialmente construida, por lo que cuestiona los orígenes, funcionamiento y las posibilidades de cambio (Cox, 2014).

Por su parte, entre finales de los años 90 del siglo XX y el nuevo siglo, esta corriente de estudios ha generado un interés y producción creciente, con nuevos trabajos de autores como Ken Booth (2005), Barry Buzan, y Lene Hansen (2009), Ole Waever (2011) y Annick Wibben (2012), que desde diferentes líneas epistemológicas y discursivas, como el

neomarxismo, el feminismo o el posestructuralismo, se alejan de la perspectiva tradicional de los estudios de seguridad.

En el año 2006 en la revista *Security Dialogue,* se publicó el manifiesto colectivo *"Critical Approaches to Security in Europe"* en el que se agrupaban diferentes enfoques críticos de los estudios de seguridad, en torno a tres escuelas europeas, a saber: la Escuela de París, la Escuela de Gales, y la Escuela de Copenhague.

Ken Booth (2005), perteneciente a la Escuela de Gales, plantea una de sus críticas a los estudios tradicionales de seguridad, considerando

> que el realismo no es realista, ya que explica el mundo con base en presuposiciones que no tienen una vinculación directa a la realidad cotidiana. El realismo se ha convertido en una profecía autocumplida porque, al ser la teoría dominante que es, ha ayudado a configurar la política pública que a su vez, ha transformado la realidad usando como modelo dicha construcción teórica (*La Escuela Crítica de estudios de seguridad,* s.f., p. 59).

Ahora bien, una de las dificultades que resaltan en los estudios críticos de seguridad es la variedad, ya señalada, de perspectivas que hacen difícil su definición; sin embargo, reconocen que las definiciones y construcciones de seguridad responden a un contexto social, cultural e histórico particular, lo que hace posible enmarcar algunas de las preocupaciones de esta corriente de estudios.

En este sentido, entre otras preocupaciones se encuentra el interrogante de "las razones por las cuales los teóricos tradicionales aceptan un orden internacional previamente establecido, en especial en relación con las ambiciones de los más poderosos" (Rodríguez, 2012, p. 36). Así como la preocupación por "¿Qué debe asegurarse? ¿Quién debe asegurarse? ¿Cómo serán asegurados? ¿Quién los asegurará? ¿Para qué serán asegurados?". (*La Escuela Crítica de estudios de seguridad,* s. f., 60). Inquietudes que buscan dilucidar los intereses reales que esconden las políticas, los discursos y los documentos de seguridad, reconociendo que hacen parte de un sentido político, y que pueden no representar el bien común, o el "interés nacional", sino la expresión de intereses determinados de grupos específicos.

En síntesis, es posible afirmar desde los estudios críticos de seguridad, desde la postura del neogramsciano Robert Cox, y reconocido dentro de la Escuela de Gales, que "toda teoría posee una perspectiva" y "las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y en el espacio, particularmente en el tiempo y espacio social y político" (Madrigal, 2017, p. 54). Lo que a su vez implica que toda concepción teórica responde y está influenciada por su contexto histórico específico, a lo que no escapan las teorías tradicionales como el realismo estructural y el institucionalismo neoliberal.

3.1.2 Del Estado al ciudadano: seguridad nacional, seguridad ciudadana, urbana y humana

En este aparte, sin desconocer el recorrido previo por algunos de los paradigmas de la seguridad, y con el interés de avanzar en la comprensión de la seguridad en las ciudades, se propone evidenciar cómo la seguridad como concepto ha transformado su significado, en la mayoría de ocasiones, acompañado de una adjetivación que como señala la teoría crítica de la seguridad, denota su particularidad histórica y su intencionalidad política y social.

De este modo, como se ha visto en la presente investigación, previo a la caída del muro de Berlín, y al fin de la Guerra Fría, la seguridad enmarcada en el paradigma realista y su derivación neorrealista, se centró en el Estado como elemento principal, escenario en el que otro tipo de actores se encontraban desprovistos de cualquier posibilidad de agencia. En este contexto, la noción de seguridad pública entendida como "aquella garantizada por los servicios dependientes de una concepción monopolística del Estado" (Sanz, 2008, p. 2), junto con la seguridad nacional, mantenían su prevalencia.

Sin embargo, dicha idea centrada en la visión de una política internacional y una seguridad en la que el Estado y su defensa mantenían una considerable relevancia fue cada vez más difícil de mantener con el paso del tiempo, especialmente con el fin de la Guerra Fría, en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente en el escenario de la globalización neoliberal (Larenas, 2013). Con el distanciamiento que se va propiciando hacia la visión de

la seguridad centrada en el Estado, se van así mismo replanteando dos ideas de la seguridad: la primera, la seguridad pública que va poco a poco abriendo paso a un espectro más amplio de la seguridad, la segunda hace referencia a la emergencia de la centralidad de la seguridad en las ciudades.

En cuanto a la seguridad pública, señalan Cortés, Parra y Durán (2012) que esta se relaciona con tres acepciones: i) La seguridad que se debe prestar en los entornos públicos, abiertos al público o espacios públicos cuando trascienden a lo público; ii) Se trata de lo opuesto a seguridad privada, es decir, la seguridad a cargo del Estado y que debe ser brindada a todos los ciudadanos; y, iii) Se refiere a la seguridad interior que vela por la protección del Estado, especialmente en su gobernabilidad.

Pese a la apertura gradual y a la incorporación de nuevos objetos de protección, la seguridad pública seguirá siendo relacionada a hoy de manera estricta, como afirman Cortés, Parra y Durán (2012) con la seguridad brindada de manera exclusiva por el Estado.

> La seguridad pública es el componente de la convivencia que comprende y abarca tanto la seguridad del Estado como la de todas las personas a las cuales deben proteger las autoridades. Por ello, la función militar de defensa y la función policial de preservación, conservación y sostenimiento de la convivencia tienen relaciones manifiestas, pues comparten un espacio común. Su actuación no se concibe desligada, pues se relacionan y complementan. (p. 105)

En cuanto a la seguridad en las ciudades, surgen las locuciones, *seguridad urbana* y *seguridad ciudadana*, siendo en la mayoría de trabajos usadas de manera indistinta. Sin embargo, como se ha identificado, la primera de estas hace mayor referencia a la seguridad genérica en las ciudades de manera indistinta del contenido de seguridad que trate. Al respecto, es posible rastrear trabajos como el de Acero, Pérez y Ramírez (s. f.) en el que se hace uso de la locución *seguridad urbana* como simple referencia a la seguridad en la ciudad; el de Naredo (2002) en el que refiriéndose a las estrategias de gestión de la seguridad en la ciudad como puentes para el encuentro de los ciudadanos a través de la mediación, hace uso de la seguridad urbana como referencia a la seguridad de la ciudad; en la serie de libros *Seguridad urbana, hábitat y convivencia* de ONU-Hábitat (2009), así mismo la

locución en mención se usa de manera indistinta para hacer referencia a la seguridad en diferentes ciudades del mundo y en ocasiones como sinónimo de la seguridad ciudadana; como última referencia, Iglesias *et al.* (2018) en su trabajo sobre seguridad urbana en perspectiva de género, también hace uso de la locución como una referencia a la seguridad en la ciudad, sin distingo de un contenido específico.

En cuanto a la noción de *seguridad ciudadana* pese a haber sido usada ocasionalmente en décadas de la Guerra Fría, con una acepción aún ligada a la defensa del Estado, es a partir de la década de los años 90 del siglo XX, en que su emergencia en el contexto señalado de posguerra fría, cuando surgen nuevos paradigmas, nuevas respuestas y nociones, su uso es más frecuente y despojado de la carga epistemológica, política y social que le asignaba la seguridad nacional, especialmente en América Latina.

Actualmente las referencias a la seguridad ciudadana pese a no ser unívocas, resaltan la capacidad de agencia de otros actores más allá del Estado central y brindan nuevos referenciales en clave de alternativas para la construcción de una seguridad más centrada en derechos que en restricciones.

Su carácter conceptual amplio y aún impreciso se debe a que mientras en trabajos como el de Carrión (2004), consideran que la seguridad ciudadana

> se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece, y por tanto, la defiende. (p. 15)

Y en la misma línea, Paulo de Mesquita Neto (2008), define la seguridad ciudadana en el paso de la protección de la nación frente al enemigo externo, a mantener el orden público y la ciudadanía; y prevenir las violencias y el delito, resolver los conflictos que surgen dentro de las sociedades y promover la convivencia ciudadana y la democracia de sus habitantes.

En otros trabajos, como el de Luis Peña (2017), consideran que en la noción de seguridad ciudadana, por el contrario, solo adquirió centralidad la violencia, la delincuencia y la convivencia, cuando esta se distanció de la noción de *orden público*.

Por su parte, Pontón (prólogo en Dammert, 2007a), de otro lado, reconoce en la seguridad ciudadana un doble valor agregado. En primer lugar, el reconocimiento de los derechos y la seguridad de los ciudadanos, es decir, de los habitantes de las grandes, medianas y pequeñas ciudades, y del mundo rural en general; en segundo lugar, la incorporación de nuevos enfoques y la tendencia aperturista y multidisciplinaria para el tratamiento de la seguridad.

Lo anterior no solo evidencia una discusión abierta sobre la concepción de la seguridad ciudadana, sino que a su vez, a pesar de que algunos autores las usan indistintamente, sienta una diferencia notoria entre la seguridad ciudadana y la seguridad urbana, debido a que la primera se refiere a aquella que debe garantizarse al conjunto de los ciudadanos de un Estado-nación, y la urbana a la seguridad en sus distintas dimensiones en el marco de la geografía de la ciudad.

Por otra parte, dentro de los nuevos paradigmas de la seguridad, como el institucionalista neoliberal, se generan nuevas interpretaciones y nuevas respuestas a la realidad de la posguerra fría, de manera paralela a la emergencia de la noción de *seguridad ciudadana*.

En este sentido, de acuerdo con la explicación de la seguridad y el comportamiento estatal desde el institucionalismo neoliberal, que incorpora tanto el ámbito internacional como el doméstico, teniendo en cuenta fuerzas transnacionales, transgubernamentales y actores internos de los Estados, que ejercen presión en la definición de las políticas de seguridad, es posible comprender la emergencia de la *seguridad humana*, como referencia al individuo, no al Estado, y en el que fuerzas y actores no estatales estuvieron involucrados.

Con un desarrollo previo en la academia, en 1994 las Naciones Unidas (ONU) publican un informe de PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en el que emerge en la agenda pública y política internacional el concepto de *seguridad humana*, distanciándose de la asociación de la seguridad vista desde la perspectiva del orden público o la defensa del Estado; en el informe se establece la seguridad como pilar fundamental para avanzar en el desarrollo humano entendiendo que

> El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de

> un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las superpotencias estaban (…) librando una guerra fría en todo el mundo. (…) Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. (ONU, 2000)

En este sentido, la seguridad humana incorpora siete dimensiones interdependientes, a saber: i) Seguridad económica, relacionada con un ingreso digno; ii) Seguridad alimentaria, entendida como acceso a alimentos básicos; iii) Seguridad sanitaria, pensada como acceso universal, especialmente para las personas y comunidades con mayores carencias; iv) Seguridad ambiental, en términos de un ambiente saludable; v) Seguridad personal, como reducción y mitigación de todo tipo de amenazas violentas contra la persona; vi) Seguridad comunitaria, a través de la pertenencia a un grupo; vii) Seguridad política, en términos de garantía de derechos básicos para todos los individuos.

La seguridad humana es vista y entendida entonces, como garantías multidimensionales de seguridad para lograr poblaciones libres de temor y libres de carencias; lo que a su vez se reflejará en el fortalecimiento de "la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la superación de la pobreza, como requisitos para alcanzar la paz en los ámbitos internacional, nacional, regional y local" (ONU, 2000).

Estos elementos que reorientan la visión sobre la seguridad, comienzan a direccionar la acción de algunos Gobiernos a partir de la década de los años 90 del siglo XX, centrándose en las preocupaciones por la vida y la dignidad humanas, más que por el temor a un "cataclismo mundial" (ONU, 1994, p. 25). De esta manera la seguridad humana incorpora un nuevo sentido, a la noción de seguridad ciudadana, y la distancia paulatinamente de la visión de orden público que le había asignado la defensa contra las amenazas del Estado. Al respecto señala Berneth que

> solo cuando la locución seguridad ciudadana empieza a ser asociada con la seguridad humana (…) esta primera se separa de la noción de orden público y adquiere la connotación que tiene hoy centrada en la violencia, el crimen, el miedo a la delincuencia y la convivencia. (Peña, 2017, p. 65)

A su vez, la seguridad ciudadana, desde este momento asociada a la seguridad humana, incorpora otro elemento relevante: la entrada en escena de nuevos actores para pensar y construir soluciones a la inseguridad, hecho que también implica un paulatino desplazamiento en la arena pública de la noción de seguridad nacional y su consecuente doctrina. En esta misma línea, Pontón sugiere que el desarrollo del concepto de seguridad ciudadana, así como permitió el establecimiento de nuevos enfoques de análisis sobre la seguridad que superaran la clásica visión penalista de la criminalidad, también permitió la ampliación del marco institucional de intervención, ya que previo a la década de los noventa

> pensar en ubicar temas de seguridad dentro de varias agendas públicas hubiera sido imposible. Este campo era monopolio exclusivo de la planificación y manejo de la fuerza pública destinada a combatir al enemigo externo e interno de la nación y del orden público. Hoy en día, los criterios que guían el diseño de políticas públicas de seguridad involucran una pluralidad de actores en la toma de decisiones, distribución de responsabilidades y definición de prioridades. (Dammert, 2007a)

En razón a lo anterior, la onda expansiva de la participación de diferentes actores en torno a la construcción de seguridad ciudadana ha involucrado a las ciudadanías, tanto en la definición de estrategias, programas y políticas de lucha contra la inseguridad, como a través del reconocimiento del papel fundamental de este enfoque de la seguridad en la garantía de los derechos ciudadanos en el marco de, como señala Fernando Carrión, "una organización social a la cual el ciudadano pertenece" y en la que le acompaña el derecho como ciudadano e "integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes" (Carrión, 2004, p. 215). De esta forma y como afirma Berneth Peña, el objetivo de la seguridad ciudadana consiste en "fomentar la confianza entre las personas a través de la realización de derechos y el cumplimiento de normas en el marco de un Estado de Derecho" (Peña, 2017, p. 70).

La seguridad ciudadana entonces, junto con su preocupación por la violencia, la delincuencia y el crimen, se preocupa por la convivencia y la confianza ciudadana. Estos elementos han replanteado las perspectivas de tratamiento a los problemas de inseguridad, distanciándose de las prácticas del mantenimiento del orden público, y como señala Pontón,

desplazándose a la prevención social, situacional, y comunitaria, así como a la articulación y cooperación interinstitucional.

En este contexto, la presente investigación considera que si bien el núcleo de la seguridad ciudadana al menos en el papel, ha pivotado en torno al fortalecimiento de la confianza social, de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas de seguridad y en torno a los derechos ciudadanos como ejes de acción garantista, así como de soporte para la construcción de planes locales de seguridad humana; este puede quedarse corto para explicar realidades de la seguridad en las ciudades desde políticas de corte restrictivo y securitario, tal como se expondrá teóricamente a continuación (acápite 3.2) y se ejemplificará en el capítulo 4.

Por tanto, se considera que la seguridad ciudadana puede no ser suficiente para reflexionar sobre las medidas securitarias que se han desplegado en la ciudad latinoamericana producto de "amenazas" como la protesta social o el terrorismo internacional; y surge en este sentido, la pregunta sobre si acaso el fenómeno de la securitización de las ciudades únicamente es parte de la teoría crítica de la seguridad, o tiene algún eco y reflejo en la realidad urbana en América Latina.

En consecuencia, la presente investigación preocupada por la carga epistemológica, las fórmulas fijas y el tratamiento de la seguridad en la ciudad contemporánea latinoamericana como régimen de gobernabilidad securitaria[14], se distanciará de la noción de seguridad ciudadana, y usará la locución de *seguridad urbana*, como referencia a la seguridad en la ciudad más allá del contenido que esta pueda precisar en un momento histórico determinado, que, para el caso, será el relacionado con la teoría de la securitización y la noción de securificación como se verá en líneas posteriores.

[14] Noción que será definida en el presente capítulo, acápite 3.2.2.

3.2 Securitización y securificación: retorno al orden público

A partir de los aportes de los estudios críticos de seguridad en el campo epistemológico y conceptual, que vislumbran en la seguridad un concepto con carácter político e histórico, como se evidencia en el accionar securitizador, se plantea el concepto *securificación* como aporte propio y herramienta metodológica para entender los regímenes de seguridad y analizar sus dispositivos y la configuración urbana propia de los mismos.

3.2.1 Seguridad como acto de securitización: Escuela de Copenhague

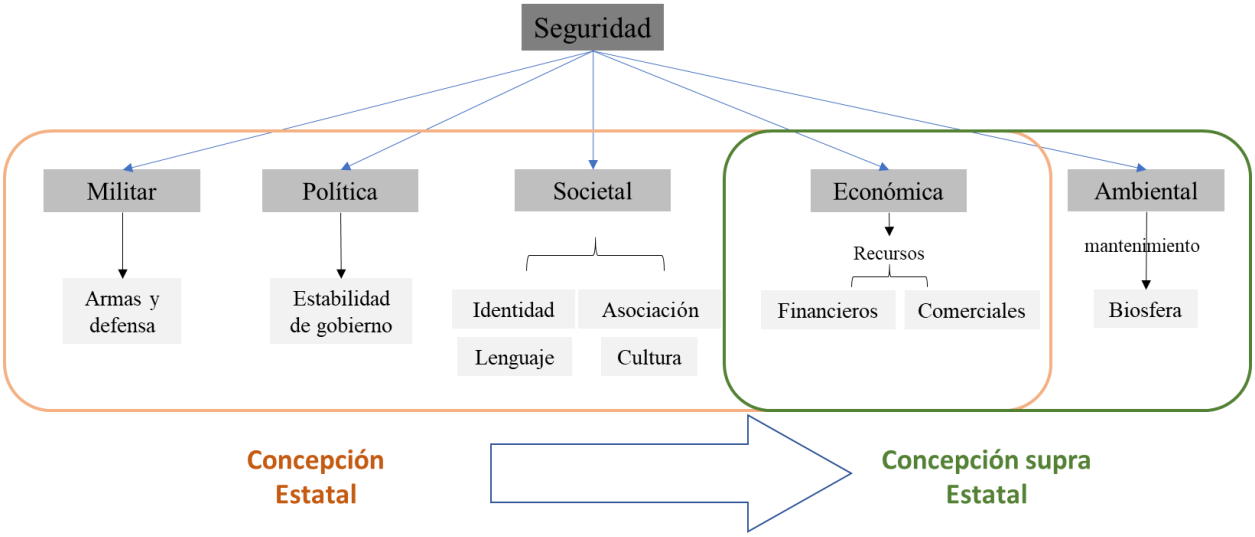
La Escuela de Copenhague, como parte de las mencionadas tres escuelas de los estudios críticos de seguridad, junto a la Escuela de Gales y a la Escuela de París, se ha preocupado por la definición de la seguridad en clave de los actos discursivos y los referentes que estos implican, lo que ofrece un foco de interés para la presente investigación. Sin embargo, su despliegue conceptual ha sido gradual y se remonta a trabajos desde las décadas de los 80 y 90 del siglo XX, por parte de exponentes destacados como Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde (1998), Barry Buzan y Lene Hansen (2009).

Buzan, en 1991, en pleno contexto de la posguerra fría, publicó *The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century*, enmarcado en una perspectiva de revisión del neorrealismo estructuralista, o la Escuela inglesa, que sentó bases para superar la restringida visión de la seguridad nacional, poniendo en evidencia lo que podría definirse como una teorización específica de la seguridad, a través de cinco conceptos de la seguridad que amplían su concepción.

En primer lugar, la *seguridad militar* que se refiere a las capacidades armadas y defensivas de los Estados; en segundo lugar, la *seguridad política*, siendo definida como estabilidad organizacional de los Estados y de su sistema de gobierno; en tercer lugar, la *seguridad ambiental*, basada en el mantenimiento de la biosfera planetaria como soporte de la vida; en cuarto lugar, la *seguridad societal*, que se refiere a la habilidad de las sociedades para reproducir su identidad nacional, lenguaje, cultura, asociación; y en quinto lugar, la *seguridad económica*, entendida como acceso a recursos financieros y comerciales

necesarios para garantizar un cierto nivel de bienestar y poder estatal (Sánchez y Rodríguez, 2006).

Figura 3-1 Ampliación del concepto de seguridad. Barry Buzan



Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez y Rodríguez (2006).

En ese momento, pese a desarrollar una concepción de la seguridad sin romper el paradigma neorrealista, se vislumbra su interés por pensar la seguridad más allá de los límites del Estado, de donde años más tarde, su crítica y concepción ampliada de la seguridad logrará un mayor desarrollo, en perspectiva de los estudios críticos de seguridad.

Sin embargo, es Ole Waever, quien ya en los años 80 del siglo XX, venía trabajando en la teoría de la securitización, desde la filosofía del lenguaje; teoría que posteriormente, en 1998, junto con De Wilde y Buzan, en su trabajo *Security: A new framework of analysis*, tomará consistencia y logrará una amplia difusión.

Es importante precisar que la teoría se encuentra en un doble contexto. Por un lado, uno marcado por las nuevas realidades históricas y, por otro, uno centrado en debates de orden epistémico y conceptual. Para el primer caso, la posguerra fría trajo consigo una serie de nuevas realidades que alteraron los actores, roles y agendas de la seguridad, y hacen por

tanto que se susciten nuevas cuestiones y se consideren insuficientes algunas repuestas previas a los problemas de la seguridad. En este contexto, la seguridad netamente relativa al aspecto militar, al poder, el interés nacional y la estabilidad, centrados en el Estado y el mundo bipolar, comienza a resultar obsoleta.

En lo relacionado con el contexto epistémico y conceptual, se intensifica la discusión sobre el concepto de la seguridad en los Estudios Internacionales, teniendo en cuenta que en las teorías tradicionales no se debate el concepto, sino que se asume como dado. Se afianzan en consecuencia las inquietudes sobre la objetividad de los estudios internacionales y con ello, se hacen patentes nuevos trabajos que exploran la ampliación y la profundidad del concepto de *seguridad*.

En este escenario, que desde los estudios internacionales de seguridad buscaba dar respuestas a las nuevas realidades, la teoría de la securitización se centrará en preguntarse por la razón y las formas como un asunto deja de ser político y adquiere una naturaleza diferente y especifica qué se considera como una amenaza para la seguridad, y qué, por tanto, pasa a situarse fuera de la esfera política ordinaria y adquiere medidas excepcionales (Verdes-Montenegro, 2015).

La teoría reconoce que la securitización significa que un determinado aspecto sea priorizado por su carácter de amenaza, y en este marco, la excepcionalidad conduce a la vulneración de procedimientos y controles políticos y democráticos. En este sentido, la securitización como el proceso o los procesos mediante los cuales un asunto resulta considerado como amenaza o tema de seguridad en una determinada sociedad (Cardona, 2004, p. 16), puede ser de tres tipos como señalan Buzan, Waever y De Wilde (1998): subjetiva, si es definida la amenaza por parte de cualquier actor, bien sea estatal o no; objetiva, cuando se trata de amenazas “reales” como un terremoto; e, intersubjetiva, cuando se debe a la interacción entre miembros de la sociedad y la construcción de amenaza por parte de alguno o algunos de los actores, es definida como tal para el conjunto de la sociedad (pp. 21-47).

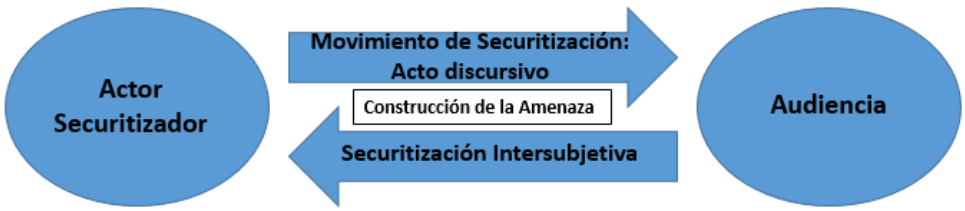
La securitización, en este orden de ideas se entiende como un acto performativo, dado su carácter de construcción discursiva de la seguridad, y despliega entonces mecanismos por

medio de los cuales se incorpora el tema o amenaza como problema de seguridad, siendo el discurso el mecanismo idóneo para securitizar.

En esta línea, la securitización en su carácter intersubjetivo tendría una doble naturaleza, dado que el denominado *speech-act*, o acto de habla o discursivo, reconoce y resalta que la discursividad y el lenguaje no son neutros, y que tienen una intencionalidad, por parte de su productor y unas consecuencias en quien o quienes lo reciben.

Lo anterior constituye, en primer lugar, el movimiento de securitización, que como puede observarse en la figura 3-1, consiste en que el denominado actor securitizador, que es quien habla o dirige el mensaje, a través de este, identifica y define la amenaza en dirección a la audiencia; y en segundo lugar, la securitización intersubjetiva como tal, a través del proceso por el cual la audiencia, es decir, quien o quienes reciben el mensaje proveniente del actor securitizador, reconocen o aprueban la amenaza; como resultado se tendría la construcción intersubjetiva de dicha amenaza y por tanto la securitización del tema específico del que se trate.

Figura 3-2 Securitización como proceso intersubjetivo



Fuente: elaboración propia a partir de Buzan, Waever y De Wilde, (1998) y Verdes-Montenegro, (2015).

De este modo, como señala Verdes-Montenegro (2015), la securitización es un

> fenómeno indeterminado en contenido, pero con una forma específica: la necesidad de crear y representar mediante el habla y el discurso una o varias amenazas existenciales que requieren acciones de emergencia y medidas excepcionales, que (…) tienen efectos importantes en las relaciones entre las partes-actor securitizador y audiencia (p. 118).

La securitización desarrolla, en este sentido, un interés sobre la manera como se construyen desde el ámbito discursivo las amenazas y cómo "se producen los referentes de la seguridad" poniendo en el centro a los actores para comprenderla como un proceso, en el que se inscriben las representaciones y percepciones intersubjetivas de los grupos (Peña, 2017, p. 80). De lo anterior, se comprende que la construcción de los referentes, resulta un elemento esencial en el diseño social del problema de la seguridad, y a través de este a su vez, se legitiman los medios para mitigarlo o detener la amenaza definida.

En este sentido, pese a sus diferencias con la Escuela de Copenhague, o la primera generación de la teoría de la securitización, aporta Balzacq, de la Escuela de París, que dicha securitización significa

> la construcción de amenazas a través de un conjunto interrelacionado de prácticas y, concomitantemente, los procesos de producción, difusión y recepción/traducción de dichas prácticas. La teoría de la securitización se basa en el principio según el cual no existe una situación que sea esencialmente una amenaza, sino que algo se vuelve un problema de seguridad mediante una política discursiva. Es decir, hay actores que promueven la problematización y la incorporación de un tema como un problema de seguridad. (Balzacq, 2010, p. 13. Trad. Peña, 2017)

De este modo, la securitización, pasa a impulsar una concepción que resalta, en su sentido crítico, el carácter político e histórico y derivado del concepto de la seguridad. La seguridad en esta línea, deriva del modo en que se interpreta y comprende la realidad, el mundo y la política; lo que conlleva a definir una percepción sobre las amenazas, y los objetos y valores que deben ser protegidos y la manera como deben ser protegidos.

3.2.2 Securificación: Régimen de gobernabilidad securitaria

De acuerdo con los elementos conceptuales ofrecidos anteriormente, desde los estudios críticos de seguridad y la teoría de la securitización, esta última resulta un "proceso a través del cual ciertos actores, como (…) el poder ejecutivo, presentan ante el público la existencia de supuestas amenazas (militares o no militares) como un pretexto para desplegar ciertas medidas de emergencia" (Treviño, 2016).

La presente investigación, en concordancia con lo precedente, sin buscar elaborar una nueva teoría, sí busca ofrecer la noción de *securificación*, como herramienta analítica para comprender la producción securitaria por parte de los Gobiernos como tomadores de decisión y constructores de referentes y regímenes de seguridad. En este sentido, se comprende la seguridad en la ciudad contemporánea latinoamericana, como proceso social delimitado geohistóricamente, que responde a unos intereses, fines y actores definidos, en el que operan unos dispositivos destinados a la acción de seguridad en clave del mantenimiento del orden urbano y público, como régimen de gobernabilidad securitaria.

El primero de estos, el orden urbano, entendido como se definió en el capítulo 1 (1.3.1.5 Ciudad contemporánea: Fragmentación espacial y orden urbano) del presente documento; y el segundo, el orden público, como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, como la constitución y el mercado, y el ejercicio pacífico de derechos y libertades y la ausencia de alteraciones y violencias (Ortega, 2016). En este contexto, el orden público utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (Acero, s. f., p. 138), resultando asociado "al mantenimiento del orden político y la seguridad interna del Estado" (Peña, 2017, p. 62).

El régimen de gobernabilidad securitaria, por su parte, será entendido de acuerdo con la comprensión de régimen como conjunto de reglas, normas e instituciones que denotan una "modalidad del ejercicio del poder", a través de la cual, como señala Burdeau (1985), las fuerzas políticas preponderantes entienden que imponer, se oculta bajo las apariencias que

integran los mecanismos gubernativos. Por su parte, la gobernabilidad es entendida desde su acepción conservadora de origen en los años 70 del siglo XX, como atributo para mantener la estabilidad política y social, a partir de la capacidad política de "pacificar o atenuar el conflicto" (Vallés y Puig, 2016, p. 424).

De modo que *régimen de gobernabilidad securitaria*, se comprenderá como la disposición y despliegue de un conjunto de reglas, normas, mecanismos e instituciones a través de las cuales se busca preservar o fortalecer la estabilidad del orden público y político desde una óptica restrictiva de la seguridad en un momento dado.

En este sentido, se habla de securificación como enfoque de seguridad, si no antagónico, sí contrario a enfoques como el de seguridad humana, y distante de la perspectiva de seguridad ciudadana, en el que, como arguye Peña (2017) para el término *securizar*, sirve para expresar que "el sustantivo seguridad puede ser transformado en verbo" (p. 29). Y, por tanto, "permite hablar de la producción y productores de la seguridad". Es decir, es un recurso que señala expresamente la acción, más que un sustantivo fijo y ahistórico.[15]

En consecuencia, securificación evoca la complementariedad entre dos verbos de manera simultánea, por una lado, el verbo *securitizar*, ya explicado como producción de un referencial de seguridad, y verificar como alusión a procedimientos de vigilancia, comprobación, seguimiento y observación de que algún proceso se encuentra o se está realizando de acuerdo con criterios establecidos o estandarizados; lo que le convierte en una

[15] Menciona Peña (2017) que es un recurso que han empleado Eduardo Restrepo quien usó el término etnización para "mostrar el proceso de construcción de la noción de grupo étnico, o Macus Doel" quien usó el término "espacialización para significar que el espacio no es una entidad definible fuera de los procesos y las acciones y que es más entendible como verbo que como sustantivo" (Peña, 2017, p. 79); o como lo ha empleado Carlos Walter Porto Goncalves (2003) con el término geografizar, como indicador del grafar, o de la producción de marcas recíprocas en la construcción de territorialidad entre el territorio y los sujetos.

herramienta teórico-analítica para capturar, describir e interpretar las producciones de seguridad desde la perspectiva del mantenimiento del orden público y político, por parte de actores decisores de política pública.

Lo anterior, enmarcado en la tesis de que en cualquier idea de seguridad y sus prácticas, tanto la teoría como la acción se encuentran moldeadas e influidas por su contexto histórico, lo que implica que dicho régimen securitario, denominado securificación, se enmarca como resultado de una serie de factores discursivos, ideológicos y políticos, ya mencionados en el capítulo 1. Esto explica que las decisiones de política por parte de los actores en general y los gobiernos locales en particular, frente a la seguridad, no son fijas, inmutables, naturales, ni irrevocables (Larenas, 2013).

La securificación es entendida entonces como la visión de una gobernabilidad securitaria o de la seguridad desde la perspectiva del orden público y el orden urbano, que a su vez, como se menciona, se encuentra relacionada con los elementos de la ciudad de corte neoliberal, a saber, mercado, privatización y no regulación, entre otros[16]. Al respecto, como señalan García y Ávila (2016), de acuerdo a Laval y Dardot (2009), la ciudad es entendida según la doctrina neoliberal como un espacio natural de mercado y competencia entre individuos y colectivos.

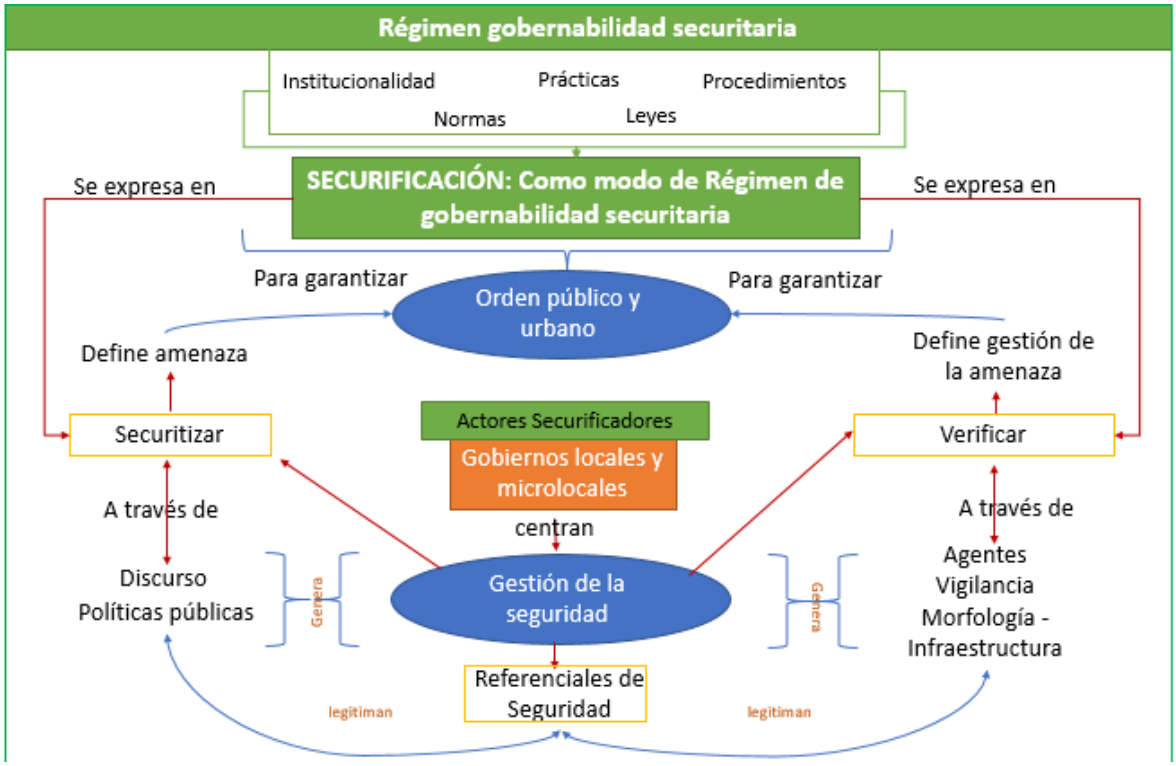
De acuerdo con la teoría de la securitización y el aporte de la presente investigación, la securificación, como puede observarse en la figura 3-2, es el acto reconocido por los actores o el actor securitizador, que se centra no ya en identificar, definir o resignificar una amenaza, como acto de gestión en la creación de la amenaza, sino que supone la responsabilidad, enunciación, definición y producción de la gestión de la amenaza, a través de la creación o asignación de procedimientos y formas sociales para mitigarla.

[16] Ver, Capítulo 1, acápite 1.2 La Ciudad Neoliberal.

Dicha gestión de la amenaza resulta propia de las burocracias o los Gobiernos, y radica en un acto seguido al movimiento securitizador (explicado en el acápite 3.2.1 Seguridad como acto de securitización: Escuela de Copenhague) y a la securitización intersubjetiva misma, y responde a la mitigación de las amenazas a través del retorno de procedimientos centrados en el orden público para la verificación y comprobación de las prácticas de los ciudadanos.

Desde esta óptica, el análisis no se centra en el acto discursivo de enunciación o definición de la amenaza, sino en el subsiguiente acto de gestión de la amenaza y la seguridad, en el que se definen y aceptan ciertos recursos y procedimientos para la gestión de la amenaza y la seguridad; es decir, entendiendo que, como señala Balzacq (2010), no existe una situación que sea una amenaza, sino que se construye dicha amenaza. En la securificación, los actores responsables del acto securitizador, y por tanto de la gestión de la situación, definen, construyen y legitiman así mismo los medios, mecanismos y respuestas para la securificación, o control del problema securitario.

Figura 3-3 Securificación como modo de Régimen de gobernabilidad securitaria



Fuente: elaboración propia.

En este contexto, por tanto, podría decirse, parafraseando a Balzac (2010), que no existen medidas, medios, prácticas, agentes o artefactos definidos para la seguridad, sino que estos se definen, construyen y legitiman por parte de los actores securificadores.

Se reconoce que dicho proceso securitario, proveniente de la acción securitizadora de los gobiernos locales, cada vez más significativos en su acción decisora y constructora de políticas públicas y políticas de seguridad, ordena la ciudad desde una gobernabilidad securitaria, que dispone unas lógicas de control, vigilancia y monitoreo, para prevenir o reducir el delito, el crimen y la violencia urbana, y contribuir al despliegue del orden urbano definido.

De modo que como proceso y acción restrictiva, la presente investigación considera que la gobernabilidad securitaria, tal como se evidencia en los instrumentos de gobierno que guían la acción gubernamental, en los que se refleja la apuesta securificadora, (que se presentará en el capítulo 4 con el estudio de las ciudades de Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile), ha logrado sustituir la resolución social y política de la violencia, a cambio de la disposición de lógicas intensificadoras de una seguridad urbana en clave de dicho control y vigilancia urbana.

Por último, como señala Waever, superar la securitización -para este caso superar la securificación-, permitirá repolitizar y, por tanto, asumir políticamente los problemas sociales, reducir la excepcionalidad y la securitización como medios para resolver los problemas sociales y políticos. De allí la importancia del concepto en el marco de la reflexión teórica propuesta.

3.2.3 Dispositivos securificadores y urbanismo de control

Bajo el régimen de gobernabilidad securitaria, denominado securificación, la ciudad se convierte en un orden urbano en el que coexisten una serie de espacios divididos, entre seguros e inseguros, en el que la gobernabilidad securitaria se despliega en todo su esplendor, generando unos lugares con resguardo y otros desprotegidos, ya sea por la acción

o producto de la carencia u omisión de los dispositivos de la securificación, aquellos que materializan dicho régimen de gobernabilidad securitaria en la ciudad.

Esta condición resulta una antinomia urbana que se define entre lo confiable y lo peligroso y se ilustra en el despliegue de dispositivos que originan realidades en la ciudad como "espacios vigilados, cámaras de video, guardias civiles, tarjetas de acceso, detectores de robo en prendas y objetos, que se imponen como necesarios, (…) como un método de control permanente" (*El ocaso metropolitano: archipiélagos, desmesura y exclusión*, 2015).

La securificación de esta forma, anclada a la teoría de la securitización, denota un fenómeno en el siglo XXI en el que la ciudad y su orden, objeto de protección, se construye como un campo deseable de aseguramiento, visión que es traducida en referenciales por parte de los gobiernos locales, en su proceso de definición discursiva de la seguridad urbana, como se evidenciará en la parte de análisis empírico del presente documento.

Ahora bien, la securificación por la especificidad histórica del momento político y su referente geográfico, la ciudad contemporánea latinoamericana, no podría pensarse necesariamente como expresión de una "neodoctrina de seguridad nacional", pero sí como cierta forma de militarismo urbano (Graham, 2012). Esto en razón a que prioriza para el mantenimiento del orden público elementos de una vieja usanza de defensa del espacio interno, a través del uso de diferentes agentes, prácticas, arquitecturas y tecnologías, dispuestas para el control, la vigilancia y el monitoreo de los ciudadanos.

La securificación en este orden de ideas, se operacionaliza en tres variables que se denominan en el presente trabajo como *dispositivos de securificación*, y que encuentran sustento en el ejercicio analítico de un conjunto de autores que desde diferentes perspectivas y en diferentes contextos han teorizado y explorado la realidad creciente del control, la vigilancia y las nuevas morfologías securitarias en la ciudad contemporánea.

Sobre este tema, Paco Moncayo y Adrián Bonilla (Dammert, 2007a) señalan que la escalada del discurso sobre la seguridad, que se ha relacionado con temas como la delincuencia organizada, la violencia urbana y el terrorismo internacional, puede conllevar a una excesiva

securitización de los enfoques académicos, los discursos políticos y las políticas sociales, que pueden generar una búsqueda paranoica de seguridad.

En este contexto, Hobsbawm (2015) en su reflexión sobre la preocupación del orden público y su consecuente despliegue de efectivos para salvaguardar la seguridad urbana; Wacquant (s. f.), Vidal-Koppmann (2014) y Graham (2012), desde el paisaje urbano, la morfología y el urbanismo militar; y Bauman y Lyon (2013), y Mattelart y Vitalis (2015), desde la vigilancia líquida y el control social; brindan elementos y herramientas para comprender algunos de los cambios que ha sufrido la vigilancia en el mundo contemporáneo, siendo esta expresión de las presiones de la securificación, la sombrilla operativa de los procedimientos de seguimiento, monitoreo, clasificación y rastreo en la ciudad.

Por ejemplo, Eric Hobsbawm (2015), en su ensayo *Orden público en una época de violencia*, a propósito de las preocupaciones globales sobre la violencia, el desorden público y los medios que los gobiernos han desplegado para contenerlos, señala que estos últimos y las empresas cada vez consideran más difícil poder garantizar el orden público en las ciudades. Como medida, han centrado algunos de los esfuerzos en despliegues adicionales de una diversidad de agentes y efectivos. Al respecto, afirma que en el caso de Gran Bretaña

> los efectivos de las fuerzas policiales han crecido un 35 por 100 desde 1971, y si a finales de siglo había 34 funcionarios de policía por cada diez mil ciudadanos, treinta años antes eran 24,4 (lo que implica un incremento superior al 40 por 100). Y ni siquiera estoy teniendo en cuenta el medio millón de personas que, se estima, están empleadas en la industria de la seguridad como guardas. (2015, p. 181)

Pero no solo se ha ampliado considerablemente el número de los efectivos, a su vez ha habido un incremento en la fuerza y los medios para su ejercicio. Así “los especialistas en control de multitudes cuentan con cuatro tipos de medios para hacer frente a las manifestaciones que crean problemas” (Hobsbawm, 2015, p. 182): los químicos, los gases lacrimógenos, cinéticos y los dispositivos aturdidores.

Lo anterior conduce a preguntarse por la importancia que cobran los agentes para la preservación del orden público, y la centralidad de este como garantía de la legitimidad, la estabilidad y la gobernabilidad urbana. Lo que ha conducido a que, como señala Hobsbawm, las fuerzas policiales se encuentren cada vez más armadas y provistas de tecnología para dotarse como un cuerpo de guardia especializado y profesional. En la práctica, este tipo de fenómenos son producto de un miedo irracional que puede provocar el uso de múltiples medios por parte de gobiernos imprudentes que pueden poner en riesgo el modo de vida que se supone deben proteger (Hobsbawm, 2015).

Por otra parte, el grupo de autores a partir del que se reflexionará sobre el diseño urbano y la infraestructura, consideran el espacio, el paisaje, la morfología y la arquitectura urbana como elementos esenciales en la producción de orden y control en las ciudades. En este contexto, los autores desarrollan sus trabajos en la intersección entre la seguridad pública y la seguridad privada.

Wacquant en sus investigaciones en la ciudad europea y la ciudad norteamericana sobre las formas de marginalidad, polarización y relegación urbana, acuña la noción de *seclusión* como un "uso del espacio como medio para el encierro social y el control de la ciudad". Siendo el espacio un producto y un medio del poder, en el que se expresa la seclusión socioespacial como "proceso por el que se acorralan, se cercan y se aíslan determinadas categorías y actividades sociales en un cuadrante reservado y restringido" (s.f., Párr 4).

Sonia Vidal-Koppmann (2014), por su parte, a propósito de la expansión de los discursos del miedo, la privatopía, y la necesidad de control y protección en diferentes ciudades de América Latina, considera la realidad de las denominadas *comunidades cerradas*, en las que los guardias, los medios electrónicos, la muralla, el portal de acceso, la traza vial y el equipamiento público, son dispositivos esenciales del diseño urbano utilizados para asegurar el control del espacio, sin importar cercenar los grados de libertad de los ciudadanos y los ocupantes de dichas comunidades cerradas.

Otra lectura importante se encuentra en el trabajo de Stephen Graham (2012), quien centra su análisis en la idea de una infraestructura dispuesta para la hipervigilancia en clave de urbanismo militar. En este sentido, la infraestructura tiene una doble connotación: por un

lado, resulta en los espacios comunitarios y privados como potencial fuente de amenaza; por otro, como elemento central para materializar la idea urbana de búsqueda, monitoreo y visualización de ciudadanos. Tanto así que, a propósito de la ciudad europea, considera que se ve a

> los distritos de inmigrantes como zonas atrasadas que ponen en riesgo el cuerpo político de la ciudad occidental. En Francia, por ejemplo, los planeadores urbanos consideran los proyectos de vivienda en las afueras (*banlieues)* como reservaciones periféricas, colindantes pero con distancias a los centros metropolitanos (p. 14).

En línea con la centralidad de la infraestructura y el diseño urbano para la prevención y el control del delito, se ha desarrollado el enfoque de la prevención ambiental, orientado a evitar la realización del hecho delictivo, incidiendo desde la planificación urbana en el conjunto de elementos de un determinado espacio, como son mayor iluminación, construcción de proyectos con mayor visibilidad, remplazo de árboles por arbustos y multiplicidad en los usos del suelo, entre otras recomendaciones que desde la morfología y la funcionalidad urbana propicien mayor circulación e interacción para evitar la propensión al delito, producto de mayores actividades y observación permanente del espacio (ONU-Hábitat, 2007).

En síntesis, estos autores, desde una perspectiva crítica de las nuevas formas del control en la ciudad, resaltan la relevancia de la infraestructura, la arquitectura y el diseño urbano, como dispositivo generador de áreas seguras, desde la óptica de la seguridad restringida y securitaria, en la que se asocia seguridad con control y monitoreo de ciudadanos como susceptibles de ser generadores de amenazas a la tranquilidad, la seguridad y la estabilidad social.

Finalmente, el grupo de autores que estudian la vigilancia y sus despliegues tecnológicos, centran su exploración en los nuevos procedimientos, prácticas y elementos que buscan garantizarla y refinarla, entendiendo sus modificaciones y ajustes en el mundo contemporáneo, en el que la noción en su vínculo con “el mundo del control monitorizado,

el seguimiento, el rastreamiento, la clasificación, la comprobación y la observación sistemática" (Bauman y Lyon, 2013, p. 7) es denominada *líquida*.

En cuanto a la vigilancia líquida, los mismos autores, soportados en la consideración de Deleuze de la sociedad de control, "en la que la vigilancia crece no tanto como un árbol, sino más bien como una planta trepadora" (Bauman y Lyon, 2013, p. 11), asumen que esta se volvió mucho más flexible y móvil, filtrándose y extendiéndose a numerosos ámbitos de la vida. Siendo la vigilancia una serie de procedimientos que se despliegan en el espacio globalizado, que se asumen como naturales, y que significan para algunos grupos o individuos considerados como sospechosos la aplicación de análisis de perfiles y medidas de exclusión (Bauman y Lyon, 2013).

En este sentido y superando la analítica panóptica de Foucault, que implica una vigilancia rígida, plenamente física y disciplinaria, que consideran perdura pero desplazada a las partes "inmanejables", como bien lo ha descrito Wacquant, o a los "lugares con humanos clasificados como inútiles, y pura y simplemente excluidos, y donde la incapacitación de los cuerpos, (…) es el único objetivo" (Bauman y Lyon, 2013, p.65), asumen la noción de *Banóptico* de Didier Bigo, que más allá del contexto de las migraciones en el que desarrolla su trabajo, resultaría útil como una forma de pensar la vigilancia, a partir de su uso como instrumento no para disciplinar, sino para mantener lejos a aquellos individuos que deben "ser asistidos por el poder, es decir, ayudados a comportarse de acuerdo con los modelos de comportamiento de los espacios defendibles" (Bauman y Lyon, 2013, p. 72). Así como "detectar cuanto antes a aquellos individuos que muestran signos de no querer comportarse como es debido o que planean abrir una brecha en esos modelos" (2013, p. 72).

En conclusión, lo que más aporta la noción de vigilancia líquida para entender lo que ocurre en el mundo del seguimiento, la comprobación de datos y la observación sistemática, es el contexto, para de este modo particularizar sobre lo universal de un patrón globalizado que ha penetrado diversas dimensiones de la vida individual y colectiva, con el uso de tecnologías que van desde la tarjeta de crédito o de bus, pasando por las redes sociales hasta los drones como instrumentos militares.

Por su parte, otra invitación a pensar la vigilancia en el contexto securitario globalizado la hacen Mattelart y Vitalis (2015), quienes consideran como Bauman y Lyon (2013) que el estadio de la sociedad disciplinaria ha sido al menos en alguna medida superado, y que a

> diferencia de las disciplinas basadas en la visibilidad de sus dispositivos, la eficacia de las tecnologías de control depende de su invisibilidad. Mientras que la relación de disciplina hace referencia a la participación del individuo vigilado, las tecnologías reducen este último a mero objeto de informaciones. (Mattelart y Vitalis, 2015, p. 204)

En esta línea argumentativa de superación del dispositivo panóptico, hacen referencia a otro dispositivo de vigilancia denominado *nonopticon* en el que "no se sabe si se es vigilado ni quién vigila, ni con qué grado de indiscreción" (Mattelart y Vitalis, 2015, p. 205).

Ahora bien, más allá de la plena aplicación teórica a la realidad latinoamericana de las categorías y reflexiones de los autores precedentes, "lo cierto es que la vigilancia se sitúa en el centro de la vida de las personas, las empresas y las burocracias públicas", (Mattelart y Vitalis, 2015, p. 205) y en este sentido, su mayor aporte es ampliar el espectro analítico e interpretativo de la realidad, con elementos globales que permiten nutrir las discusiones, debates y reflexiones en nuestros contextos regionales y locales.

De esta forma, los *dispositivos de securificación* a los que hace referencia la presente investigación, se construyeron considerando las disertaciones teóricas, las realidades cotidianas y las preocupaciones analíticas sobre las visiones de la seguridad extendidas en la región. En consecuencia, los dispositivos de securificación se entienden y desagregan de la siguiente manera en la presente investigación:

i) Agentes: se trata de la ampliación cualitativa o cuantitativa de la presencia de los diferentes actores de la fuerza pública en el territorio.
ii) Artefactos tecnológicos: se trata de la creciente implementación de diferentes elementos con uso de medios tecnológicos para cualificar y cuantificar los procedimientos de vigilancia, rastreo, monitoreo y seguimiento de las prácticas y sujetos en el territorio.

iii) Arquitecturas o infraestructuras: se trata del diseño, instalación, modificación, construcción o remodelación de arquitecturas o infraestructuras en el territorio para cualificar los procedimientos o complementar las acciones de agentes o artefactos tecnológicos.

Finalmente, es importante aclarar que el estudio se propone describir y analizar las visiones sobre la seguridad desde la óptica y los referenciales en política pública de los actores gubernamentales locales, a través de los documentos de planificación o gestión de gobierno de las tres ciudades definidas para el estudio y sus respectivas unidades territoriales seleccionadas, como instrumentos orientadores en la toma de decisiones y la implementación de las acciones de gobierno; descripción y análisis desde la perspectiva de la securificación y sus dispositivos, como elementos diferenciadores de otro tipo de enfoques como el de la seguridad humana, que se llevará a cabo en el capítulo 4.

3.3 La seguridad en América Latina

3.3.1 La doctrina de seguridad nacional: El realismo en América Latina

A partir del recorrido teórico que se llevó a cabo en los capítulos precedentes, en los que se presentó el concepto de *seguridad* a partir de diferentes escuelas en las que se posicionaron diferentes concepciones de seguridad, con variadas características que fungen como marco para el desarrollo del presente trabajo, se presentará la situación de la seguridad en América Latina y sus doctrinas.

La doctrina de seguridad nacional, así como la interpretación misma de la seguridad nacional que cada país le ha dado en la escena internacional, ha variado de acuerdo con diferentes factores tanto de orden externo como interno, entre los que pueden desatacarse, por ejemplo, la “posición en el contexto internacional, las posibilidades de ejercicio de la soberanía, las alianzas y diferencias con otras naciones y la existencia o no de problemas con los vecinos”; así como en el nivel doméstico, pueden resaltarse, “el grado de consolidación del Estado nacional, el tipo de régimen político, la firmeza de las instituciones democráticas, la vigencia

del Estado de derecho y las posibilidades de acción política del estamento militar" (Leal 2002, p. 193).

En esta línea de compresión, debe entenderse que pese a ser la doctrina de seguridad nacional una referencia para documentar la experiencia de la seguridad en la segunda mitad del siglo XX en América Latina, esta tuvo desarrollos y materializaciones diferentes en los diversos países de la región. En el Cono Sur, por ejemplo, hubo una significativa profesionalización y modernización de los cuerpos militares y una fuerte experiencia de golpes militares y gobiernos autoritarios.

En el caso de Brasil, la doctrina permitió justificar el golpe militar de 1964 contra el gobierno de Joao Goulart, primer golpe exitoso de la Doctrina; en Argentina, por su parte, permitió justificar el derrocamiento de dos gobiernos, el de 1966 de corte radical y el peronista de 1976, así como para enfrentar la insurgencia Montonera; en el caso chileno, se legitimó el golpe militar en 1973 que derrocó el gobierno socialista de Salvador Allende; mientras en Uruguay, el golpe de 1973 fundamentó el enfrentamiento con los Tupamaros (Leal, 2003).

La experiencia en los países andinos fue, en cambio, un poco diferente. En Ecuador y Perú, pese a que este último experimentó un golpe militar en 1968, hubo una variante desarrollista de la Doctrina. En Colombia, pese a la larga tradición de conflicto interno con las guerrillas, no hubo una intervención militar como corporación para hacerse al poder político, los Gobiernos en la época estuvieron en cabeza de civiles, aunque la incidencia ideológica de la Doctrina sí tuvo una importante marca en el desarrollo de las instituciones militares.

Por su parte, México mantuvo una doctrina de seguridad nacional similar a los países andinos al no presentar golpes militares, pero que de forma paradójica estuvo enmarcada en la consolidación del Estado que permitiera "contener los peligros y la filtración de ideas ajenas al nacionalismo revolucionario y a las características del modelo presidencialista político mexicano" (Medina, 2012, p. 225), preservando los principios constitucionales de soberanía e independencia pero con una definición del interés nacional que dependía en "alto

grado no solo por actores nacionales sino de la política seguida hacia México por la potencia hegemónica regional: Estados Unidos" (Aguayo y Bagley, 2002, p. 12).

Ahora bien, pese a las diferencias, la doctrina de seguridad nacional como apuesta de seguridad para el subcontinente latinoamericano en el marco de la Guerra Fría, tuvo elementos comunes, especialmente en lo que respecta a su asociación con la defensa del Estado de las amenazas del enemigo externo vinculado desde el grueso del hemisferio occidental con el comunismo soviético y para el caso de América Latina con las particularidades de Cuba y las diferentes insurgencias internas en varios de los Estados del subcontinente.

Dice Leal (2002) que el concepto de *seguridad nacional* de forma general

> se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de la revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. (…) Con la generalización de esta categoría política el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales (p. 193).

En consecuencia, para la realidad latinoamericana, en ese periodo de tiempo se promovió la existencia de gobiernos de corte autoritario, que si bien no serían calificados de "dictaduras modernas" por el constitucionalismo europeo, como señala Rouquié (1981), en razón a que fueron regímenes que no fundaron una nueva legitimidad a partir de otros sistemas de valores políticos, sino que todos tanto por su legitimidad como por sus objetivos se adscribieron a la democracia representativa; su instalación en gran parte de la región como en el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, sí jugaron un papel en el terreno de la represión política y de una política de *shock* en materia económica (Rouquié, 1984, p. 293).

En este sentido, fue una doctrina que a pesar de haber variado de acuerdo a los contextos puntuales de cada país y las respectivas coyunturas, y pese a no haber generado Gobiernos autoritarios en todos los países de América Latina, en razón a que su expresión estuvo

determinada por diferentes factores, sí instauró una "revolución capitalista" para garantizar la defensa del liberalismo económico a través de un "nuevo autoritarismo".[17]

Esta estrategia de contención por parte de Estados Unidos centrada en la seguridad como defensa del Estado y por derivación de la sociedad, aunque fue perdiendo sentido con el final de la *Guerra Fría,* para el caso de América Latina no solo no dejó de ser parte del imaginario militar, sino que marcó un sentido conservador, militarista y restringido de la seguridad difundido tanto en el cuerpo castrense, como en la sociedad en general.

Al respecto señala Leal (2003) que la

> doctrina de seguridad nacional es una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. (Leal, 2003, párr. 22)

En este sentido, el problema de seguridad en los países latinoamericanos en este periodo de tiempo, no solo ahondó el predominio de Estados Unidos en la región, sino junto con ello, profundizó un modelo económico con base al proyecto de neoliberalización, y una visión militarista del Estado, partiendo de la identificación de un enemigo interno tangible, que

---

[17] Pinochet, citado por Rouquié, afirmaba que

> el orden militar sí tiene un proyecto económico y social. La reorganización de la sociedad y la reestructuración capitalista deben permitir la instauración de una democracia protegida de todo riesgo. Se sofoca la política para liberar la economía. La seguridad nacional coincide con las leyes del capitalismo y la nueva división del trabajo. La única libertad verdadera es la libre empresa (Rouquié, 1984, p. 292).

posicionara la doctrina de seguridad y sus desarrollos en términos de política e infraestructura en contra del enemigo identificado, que tal como se señaló previamente, para los países de América Latina tuvo un horizonte anticomunista, acorde a la doctrina de seguridad hegemónica en el hemisferio en cabeza de Estados Unidos.

En este marco, las sociedades incorporaron la coerción como un mal necesario y no como un atributo, es decir, no como "el máximo derecho que la voluntad ciudadana cede al Estado para que administre justicia en beneficio de la sociedad y no de los particulares" (Leal, 2002, p. 221), sino como una coerción que subordina la libertad, amparada en la construcción de una discursividad de lucha contra el enemigo interno que encarnaba su máxima expresión en la consolidación de una sociedad con profundos valores de control y vigilancia, que se reflejara en sus políticas públicas y en la morfología urbana, que de forma paralela implicaba el proyecto neoliberal en su doble rol: medio y fin.

3.3.2 Del gobierno central a los gobiernos locales: Transición a la seguridad ciudadana

A mediados de los años 90 del siglo pasado, la delincuencia y la violencia en América Latina se convirtieron en una de las principales agendas públicas en las ciudades, fenómeno que en décadas anteriores había estado en un segundo plano durante los gobiernos de corte militar, o en el marco de los conflictos armados, como las guerras civiles de América Central. Comenta Dammert al respecto que "una vez terminados los conflictos internos en Centroamérica así como el retorno a la democracia en Sudamérica, la delincuencia se tornó clave para asegurar procesos de consolidación de la gobernabilidad" (Arnaudo, y Martin, s. f., p. 113).

Hay en consecuencia, una gran diversidad de condiciones, factores y experiencias que marcan el problema de la seguridad en América Latina. Dicha variedad la ejemplifica Dammert (Arnaudo, y Martin, s. f.), mencionando que en el subcontinente, mientras se encuentran países con las mayores tasas de homicidio en el mundo como son los casos de Honduras, El Salvador y Colombia; hay otros países como Costa Rica, Chile y Uruguay que poseen unas de las menores tasas.

Así mismo, comenta Dammert que existen importantes diferencias para el tratamiento del problema, en consideración a que los sistemas de gobierno difieren y con ello la definición de las políticas públicas de seguridad, pues mientras hay unos países con gobiernos federales, hay otros centralistas con sistemas unitarios (Arnaudo, y Martin, s. f., p. 114). Los anteriores son algunos elementos que dificultan explorar y analizar las políticas y las definiciones de política pública de seguridad.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, es posible encontrar puntos comunes y de encuentro en el tratamiento de la seguridad en las ciudades de América Latina. Al respecto, se destaca que junto con el retorno a la democracia en varios países del subcontinente y con el fin de los conflictos internos, entre otros factores comunes, y simultáneamente con los procesos de apertura económica y neoliberalización, se adelantó un proceso de descentralización política y administrativa en América Latina, proceso que como se ha mencionado en el capítulo 2[18], implicó una reestructuración institucional que permitió que los gobiernos locales comenzaran a asumir la facultad y responsabilidad de encargarse de la seguridad en las ciudades.

Así mismo, la legalidad e institucionalidad, como se verá en los casos de estudio, fue construyendo cada vez más y mejores herramientas de política pública para tratar los temas más relevantes de las realidades y problemáticas urbanas, como es el caso de los instrumentos de planificación, que se fueron consolidado como documentos estratégicos y orientadores de la acción de los gobiernos, en los que, como se verá en el capítulo 4, la seguridad ha sido un sector y problema nodal.

Fernando Carrión, destaca tres factores que contribuyeron con este fenómeno: i) El proceso de reforma del Estado y descentralización de esa época, condujo al desarrollo de proyectos específicos, cambios institucionales, reformas constitucionales y significativas modificaciones de orden legal; ii) Se generaron nuevas políticas de seguridad que dieron

[18] Ver acápite de gobiernos e instituciones para cada ciudad de estudio.

cuenta de la transición de una seguridad pública basada en un marco legal e institucional de carácter nacional, a una seguridad ciudadana, apareciendo por tanto nuevos órganos, instituciones y actores para el tratamiento de la seguridad; y, iii) El incremento significativo, desde la década de los años 80 del siglo pasado, de la violencia en la región, y su urbanización, convirtiéndose en un "requerimiento social hacia los gobiernos locales, así como la principal demanda urbana de la población" (Carrión, 2006).

En síntesis, a partir de mediados de los años 90 del siglo XX y especialmente en el siglo XXI, se produjo una transición en el paradigma de la seguridad en el subcontinente, que si bien no suscitó, necesariamente, una modificación epistemológica en la comprensión, tratamiento y construcción de políticas públicas, sí generó un desplazamiento de las políticas de seguridad nacional.

En este sentido, afirma Hugo Acero, la seguridad ciudadana se convirtió en uno de los temas más importantes para los ciudadanos de los países de América Latina, y en un problema que "contrario a las políticas de seguridad de los Estados durante las últimas décadas del siglo pasado", pasó a ser un problema abordado por los gobiernos locales (s. f. p. 133).

3.4 Conclusión Preliminar

El recorrido conceptual e histórico del presente capítulo, ha permitido reconocer tres elementos de gran relevancia para la investigación en sus propósitos. En primer lugar, sitúa la reflexión y la posición frente a la seguridad desde un enfoque crítico que permita superar las apuestas ortodoxas, fijas y ahistóricas que han predominado en los estudios y las fórmulas gubernamentales sobre el tema, reconociendo la riqueza epistemológica y política que, pese a su diversidad, ofrecen los estudios críticos de la seguridad, especialmente desde la teoría de la securitización, pero reconociendo que no se agotan allí.

En segundo lugar, la relevancia de reconocer las nuevas realidades de la seguridad y en línea con la propuesta crítica, contextuar, historizar y geografizar la seguridad en su realidad para construir lecturas y soluciones acordes. Línea en la que para avanzar en la comprensión de la realidad securitaria en la ciudad contemporánea latinoamericana, se propuso la noción de *securificación* y sus dispositivos como herramientas analíticas que permiten interpretar los

despliegues securitarios en la realidad de la región, en la que los gobiernos locales y microlocales han ganado relevancia de primer orden como configuradores y decisores de las estrategias y acciones de securificación, en el marco de un proceso avanzado e intensificado de agendas y proyecciones neoliberalizadoras de la ciudad latinoamericana.

En tercer lugar, como se evidenció en la transición de la seguridad en América Latina, en la que sigue existiendo un peso histórico de la doctrina de seguridad nacional, se ha hecho un desplazamiento hacia la seguridad de las ciudades, en la que se insiste, los gobiernos locales y microlocales ganan relevancia y centralidad convirtiéndose en coordinadores de la seguridad urbana, y decisores de agendas securitarias.

En este contexto, y reconociendo –en línea con los aportes de los estudios críticos–, que el concepto de seguridad y su práctica, derivan del modo en que se interpreta, se ve y se comprenden el mundo y la política, el lenguaje y el discurso político manifiestos en los instrumentos de planificación local y microlocal, como documentos estratégicos, rectores y orientadores de política pública, representan una construcción de seguridad determinada históricamente por las visiones, intereses e identidades inscritos en los gobiernos locales y microlocales definidores de política pública, para gestionar la seguridad urbana. Por tanto, estas agendas políticas no se encuentran en un campo técnico y neutral, como sugeriría el neoliberalismo, sino en un escenario de producción social y, por tanto, de securitización.

Capítulo 4 Visiones de seguridad urbana en los instrumentos de planificación local y microlocal

Las visiones de la seguridad en la ciudad, o como se ha visto en el capítulo 3, la seguridad urbana, han adoptado unas formas y fórmulas específicas, no dadas por el azar, sino correspondientes con una serie de factores geohistóricos en el marco de la relación espacio y política, que en la particularidad de la ciudad contemporánea latinoamericana, transformada por los procesos de neoliberalización, ha generado no sólo unas producciones securitarias, entendidas como se ha visto en el capítulo 3 como construcción de las amenazas, sino además securificadoras, es decir, como construcción de los mecanismos y dispositivos para gestionar dichas amenazas.

En este marco, la intención del presente capítulo es analizar la gestión de la seguridad urbana securificada por parte de los gobiernos locales y microlocales objeto de estudio, a través de los instrumentos de planificación análogos para cada caso, como documentos rectores de la política pública, utilizando el enfoque de análisis denominado marco por el referencial, que como se explicará en el desarrollo del capítulo, permitirá comprender los referenciales de política y la construcción de las visiones frente a la seguridad en la ciudad por parte de los gobiernos locales y microlocales como agentes nodales en su definición.

Metodológicamente, como podrá observarse, se realizará una breve aproximación sobre qué se va a entender por política pública y al enfoque de análisis que se utilizará, para pasar a un sintético contexto legal y descripción de la estructura de cada instrumento de planificación, que concluirá con la presentación de las matrices de análisis construidas a partir del enfoque de marco por el referencial para cada caso, en las que se cruzan los elementos del enfoque

de política pública con los dispositivos de securificación presentados y definidos en el capítulo3; finalmente, se realizará la presentación de las visiones de seguridad urbana desde los aportes e insumos sistematizados en las matrices y triangulada en último momento con rendiciones de cuentas y noticias oficiales de los mismos gobiernos como fuentes sobre la implementación de lo establecido en los instrumentos de planificación.

Lo anterior, como se ha mencionado en líneas precedentes del documento, a pesar de la heterogeneidad de las realidades de las ciudades objeto de estudio, permitirá contrastar y verificar los elementos compartidos en la gestión gubernamental de la seguridad urbana en la región, y que de comprobarse, constituiría un factor adicional para leer la ciudad contemporánea latinoamericana como categoría y unidad de análisis, así como para realizar una aproximación crítica a la gestión de la seguridad en la región, para trazar desafíos y posibilidades.

4.1 Enfoque de Política Pública

En el marco de la investigación desarrollada, cuya intención es analizar las acciones encaminadas a gestionar la seguridad desde una perspectiva de gobernabilidad securitaria y cómo ésta se evidencia en los instrumentos de planificación, entendidos como documentos rectores, orientadores y estratégicos de política pública y gestión de la seguridad urbana, este apartado brinda elementos teóricos de política pública para comprender y situar en la investigación: *i)* qué se va a entender por política pública; y, *ii)* el enfoque de "marco de análisis por el referencial de política" como enfoque de análisis de política adecuado para el estudio, así como su alcance y pertinencia para comprender la realidad de la ciudad contemporánea latinoamericana. Lo anterior, teniendo como referentes a las ciudades de Bogotá, Ciudad de México, Santiago de Chile, y sus respectivas unidades territoriales. A continuación, se desarrollarán los elementos mencionados como herramientas para dar sentido explicativo a la aplicación de las matrices de análisis de los instrumentos de planificación.

La Política Pública es un concepto complejo que ha generado desde distintas corrientes y enfoques teóricos una multiplicidad de definiciones, sin embargo, como señala Roth (2018), es un término que permite

> enlazar tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las actividades políticas y administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas (discursos, textos, nombramientos, etc.) para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción, (…) así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma. (p. 35)

Por tanto, en las políticas públicas como término y fenómeno social y político complejo, interactúan una diversidad de actores, procesos, ideas e intereses para posicionar en la agenda pública y en la arena gubernamental sus proyectos y apuestas políticas, que permitan mantener, o modificar "algún aspecto del orden social" (Roth, 2008, p. 36).

Por su parte, Muller (1998), considera la política pública como un proceso que designa la elaboración e implementación de "programas de acción pública, es decir, dispositivos administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos específicos" (Roth, 2018, p. 37).

A partir de estas concepciones sobre política pública, y sin desconocer que en su diversidad como disciplina puede concebirse más allá del ámbito de lo netamente gubernamental o institucional, tal como señala Deborah Stone, al definir la política pública como "algo que las comunidades tratan de realizar en tanto que comunidades" (Roth, 2018, p. 37), la presente investigación la considerará, en línea con la definición de Muller, como la producción de un conjunto de medidas y procesos materializados institucionalmente para la gestión o tratamiento de algún asunto o tema de carácter público, concebida como problemática o susceptible de mejora, en la que el gobierno, en este caso, local y microlocal, funge como autoridad gubernamental y como actor protagonista y central en la definición del problema y sus mecanismos de gestión.

De este modo, sin desconocer la existencia y complejidad en la construcción y posicionamiento de temas en la agenda, en la que intervienen una multiplicidad de actores

o *stake holders,* e intereses, los instrumentos de planificación para los gobiernos locales y microlocales resultan unos de los principales documentos de política pública que orientan de manera estratégica su accionar en torno a objetivos y metas explícitas y sostenidas en el mediano plazo, que buscan transformar las realidades territoriales definidas como problemáticas o susceptibles de mejora, y por tanto incluidas por los formuladores de política *(policy makers),* para generar acciones gubernamentales en torno a ellas.

Escenario en el que cobra relevancia una de las primeras nociones que brindan Mény y Thoening (1992) para definir la política pública, comprendida como el accionar estatal a través de la actuación de las autoridades públicas que están en medio de la sociedad. Sin embargo, este accionar como conjunto de medidas institucionales para el tratamiento de un tema pueden interpretarse y analizarse desde diferentes enfoques, uno de estos el de marco por el referencial, que hace parte de los enfoques cognitivistas.

Desde los enfoques de corte cognitivista (Roth, 2010), se "considera central el papel de las ideas o las creencias para (…) el desarrollo de políticas" (Roth, 2018, p. 103). Se entiende que las "ideas son factores explicativos de las posturas de los diferentes actores o grupos de actores de las políticas y de sus variaciones" (Roth, 2018, p. 103).

Se reconoce desde estos enfoques, que existe una disputa entre ideas, creencias o paradigmas sobre los problemas y su solución en un momento definido, en el que un conjunto de estas interpretaciones se posicionan sobre otras y orientan la toma de decisiones para la definición y construcción de las políticas públicas.

Ahora bien, en el marco de los enfoques cognitivistas, junto con el enfoque de *Advocacy coalitions* de Sabatier (Roth, 2018), se encuentra el enfoque de marco por el referencial de política, sobre el que se basará el análisis de los instrumentos de planificación en el presente documento.

El enfoque de análisis de política pública de marco por el referencial de política tiene una preeminencia de los factores cognitivos, inspirado en los paradigmas de corte post positivista, crítico y constructivista (Roth, 2008), éste enfoque plantea, según su exponente,

el francés Pierre Muller (1998), que para hacer un análisis de una política pública hay que entender los marcos cognitivos que resultan fundamentales para gestar las construcciones de entendimiento del mundo (referenciales) que fungen como base para la construcción de las políticas públicas. En este sentido, afirma que

> elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva, los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública (Muller, 1998, p. 72).

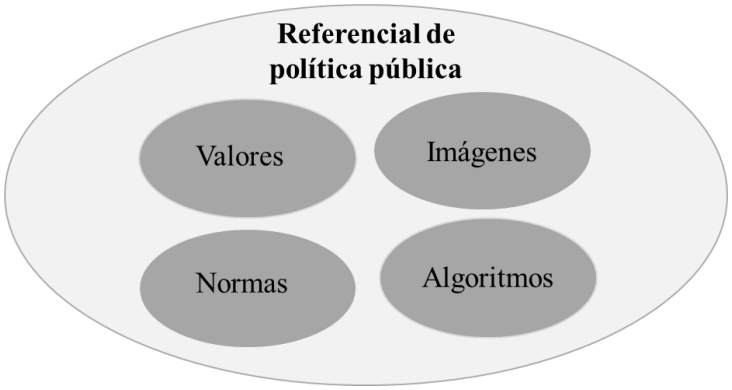
Dicha representación de lo real, pero principalmente, su configuración, constituye el objeto base del análisis por el referencial, ya que se pretende entender cómo se forma dicho referencial a partir de tres puntos que surgen como implicaciones directas en la generación de la representación de la realidad y por ende de construcción del referencial, a saber: i) la racionalidad de actores, quienes conforman un campo cognitivo con unas lógicas propias; ii) el papel de la administración pública, que involucra las tres ramas del poder y los grupos de interés *(stake holders)*; y iii) las redes de actores que intervienen en el proceso de formación de significados y de integración entre las dimensiones de decisión (*policy brokers* o mediadores) (Roth, 2008).

Es a partir del entendimiento de la complejidad que significa la interacción de estos tres factores y los matices que cada uno aporta a la construcción del mundo, en donde se puede iniciar el análisis. Según Muller, "las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el "lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo" (Roth, 2008, p. 85), y un escenario en donde convergen varios actores, pero en el que la institucionalidad y los gobiernos juegan un papel central por cuanto son estos los encargados de darle validez jurídica a las políticas construidas en el marco del referencial generado, pero también los encargados de su implementación.

Al identificar las interacciones, estrechamente ligadas, de estos tres factores señalados que configuran una perspectiva del mundo y que conforman el proceso de decisión de las políticas públicas, es cuando de forma paralela, se devela el referencial de la política pública

que está constituido por cuatro elementos: i) valores, ii) imágenes, iii) normas y iv) algoritmos, como se muestra en la figura 4 - 1

Figura 4-1 Componentes del referencial de Política Pública



Fuente: elaboración propia con base en Muller, (1998).

Esta conformación de los referenciales de política no es un proceso predecible, ya que estos cuatro elementos no son estáticos y mucho menos inmutables. Por el contrario, dependen de un proceso contextual, en el que juegan la percepción de los actores sociales y sus interacciones, por lo que "no hay que representar el proceso de elaboración de un referencial como si fuera un proceso racional o técnico. En realidad, se trata de un proceso esencialmente cultural, que puede cuestionar los valores más fundamentales de los individuos" (Muller, 1998, p. 73).

Este referencial de política que se constituye en el elemento nodal para el análisis de la política y el entendimiento del mundo que tiene una determinada sociedad, se puede descomponer en tres elementos, como lo explica Muller (1998) a saber: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción.

El referencial global "es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales" (Muller, 1998, p. 74), ya que representa un conjunto de creencias básicas de la sociedad a través de normas y valores que conforman imágenes simbólicas, que guían actuaciones de los sectores de la sociedad y

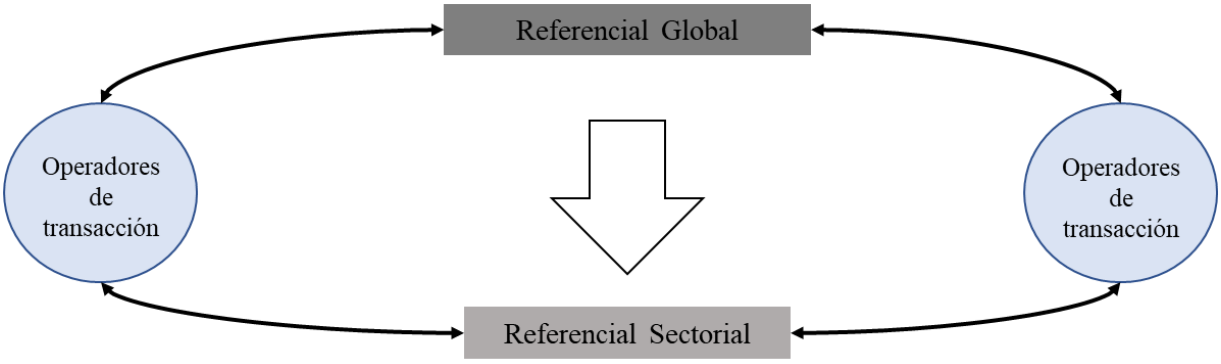
conforman una marco cognitivo específico, siendo “un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales” (Muller, 1998, p. 74).

Por su parte el referencial sectorial es “una imagen del sector o de la profesión” en el seno de la sociedad y su configuración en un producto social, ya que incluye los mismos elementos ya señalados en la Figura 4-1, por lo que su delimitación es un elemento de conflicto y redefinición permanente, como es el caso del sector de seguridad y defensa que ilustra Muller,

> la definición de una política de defensa nacional, depende estrechamente, de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejército en la nación. Según que se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del rol del ejército variará, lo mismo que el referencial de la política pública de defensa (1998).

Por último, los operadores de transacción que son los actores que permiten la acción y transformación de los referenciales, a partir de la dinámica entre el global y el sectorial, a través de algoritmos operacionales que indican qué se debe hacer, partiendo de los valores y normas instituidas en los referenciales globales y sus repercusiones en el referencial sectorial como puede observarse en la figura 4-2.

Figura 4–2 Acción de los operadores de transacción.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Muller, 1998)

Este marco de análisis por el referencial, tal como se ha expuesto, plantea un marco cognitivo que representa el mundo, a partir de los referenciales constituidos, lo que implica "la transformación de un problema en objeto de intervención política […], realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos" (Muller, 1998, p. 70), proceso similar al que sucede en el marco de la securificación, ya que en la gobernabilidad securitaria hay unos actores gubernamentales que definen las amenazas al orden público y urbano y las medidas y mecanismos para gestionarlas.

El posicionamiento de la (in)seguridad o cualquier otro tema en la agenda política "nada tiene de "natural" o de automático. Por el contrario, la inscripción es un objeto de controversia social y política" (Muller, 1998, p. 69), por lo que no hay una consideración universal, estática y objetiva, sino que, por el contrario, es dependiente de las condiciones contextuales.

La consolidación de un concepto de seguridad está entonces, estrechamente ligado con un proceso de interacción que define unas normas y unos valores determinados que constituyen un marco cognitivo correspondiente al referencial establecido y, por ende, las acciones encaminadas a garantizar la seguridad urbana, consignadas en las políticas públicas, también mantienen una lógica inserta en dicho marco cognitivo dependiente del referencial, tanto global como sectorial, así como lo explica Muller (1998).

> Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un constructor social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad, siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y extensión de los límites sectoriales, siendo una de ellas generalmente la dominante, a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial (p. 75).

Esta lógica y dependencia entre el marco referencial global y el sectorial, permite entender las relaciones que existen en el campo de la seguridad y cómo estas se representan en el

campo local y así mismo en el escenario microlocal, ya que mantienen una correspondencia de valores y normas (marco cognitivo), sin que esto implique descontar las posibles diferencias o continuidades en la implementación (*implementation gap*), que es posible encontrar en las variantes entre el referencial global y el sectorial por cuenta de los intereses puntuales de los mediadores e implementadores.

4.2 Análisis de Política Pública

De este modo, para interpretar y analizar los referenciales y la visión de seguridad urbana que se han construido en las ciudades latinoamericanas y sus respectivas unidades territoriales, se implementarán las matrices diseñadas para el estudio, que permitirán desagregar los operadores de transacción, actores relevantes en la definición de los referenciales, en los que destacarán los actores gubernamentales responsables de los instrumentos de planificación como determinantes en la construcción de la visión de seguridad urbana y por tanto del marco cognitivo; así como los *valores*, *normas*, i*mágenes* y *algoritmos* para cada uno de los dispositivos de securificación definidos en el estudio, y que constituirán los referenciales de seguridad urbana en cada instrumento de planificación bien sean de nivel local o microlocal.

A continuación, se presentará un contexto de la seguridad en cada uno de los instrumentos de planificación[19], y un análisis desde el enfoque de marco por el referencial, posteriormente se realizará un análisis comparado haciendo uso de la triangulación que tendrá en cuenta tanto los datos de los instrumentos de planificación, como de las rendiciones de cuentas correspondientes al año 2018, que de acuerdo a la diferencia de periodicidad entre algunos instrumentos permite confrontarlos a todos, así como de noticias oficiales en los casos que lo permiten, y finalmente la triangulación entre niveles local y microlocal y las diferentes ciudades.

[19] Para ampliar información sobre estructura y soporte legal de los instrumentos de planificación, ver Anexos.

4.2.1 Política Pública Bogotá D.C Plan Distrital de Desarrollo: "Bogotá Mejor Para Todos" (2016 – 2020)

- ***Plan Distrital de Desarrollo***

De acuerdo a lo establecido en el Plan Distrital de Desarrollo *Bogotá mejor para todos* 2016-2020[20], su principal apuesta se dirige a conseguir la garantía del derecho constitucional de igualdad ante la ley. En este marco, la administración distrital establece como prioritaria la generación de desarrollo de la mano de los propósitos de construcción de igualdad e inclusión. Adicionalmente se refiere al concepto de felicidad, como un mecanismo de evaluación sobre la realización del ser humano en su plenitud y cumplimiento de propósitos.

En la siguiente figura 4 - 3 se observa la estrategia, a partir del seguimiento de pilares y ejes transversales.

[20] Para conocer su soporte legal y estructura ver Anexos.

Figura 4 – 3 Pilares y ejes transversales del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2016 - 2020

Fuente: Secretaría de gobierno de Bogotá

- ***Seguridad***

La seguridad urbana en el Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2016 – 2020, es contemplada, en el pilar 3 denominado "Construcción de comunidad". Pese a no ser un pilar en sí mismo, la seguridad resulta la primera y muy destacada línea estratégica para fortalecer la construcción de comunidad en la ciudad, teniendo como propósito general consolidar espacios seguros y confiables para su interacción.

En este marco, con el interés de reducir la percepción de inseguridad en la ciudad, en el instrumento se plantean 5 estrategias que fortalecen considerablemente la incorporación de elementos tecnológicos como cámaras de videovigilancia, botones de pánico y drones para mejorar el control de espacios e integrar mayor información geográfica para uso de las instituciones y autoridades encargadas de la seguridad y las labores de inteligencia. De esta manera y como puede observarse en la matriz 4-1, el cruce entre el dispositivo artefactos, y

los elementos del referencial refleja como valor[21], aumentar la capacidad de coerción y control; como norma[22], proporcionar elementos tecnológicos que mejoren el accionar de las autoridades públicas; como imagen[23], tecnología en función del control para la seguridad en la ciudad; y finalmente como algoritmo[24], si hay más tecnología para la prevención y el control se refuerza la seguridad en la ciudad.

En cuanto a infraestructura, se consideran nucleares las acciones de prevención situacional para recuperar vías, zonas peatonales, parques para la ciudadanía, así como la intervención en espacios de alta aglomeración como el transporte masivo; lo anterior apoyado a través del uso de artefactos como circuitos cerrados de televisión en lugares estratégicos con el ánimo de disuadir y judicializar a quienes infrinjan la ley (Alcaldía mayor de Bogotá, 2016); respecto a infraestructura para la fuerza pública se propone la construcción de más Centros de atención inmediata (CAI), en zonas consideradas críticas por sus altas tasas de criminalidad. Lo anterior, permite expresar como valor, espacios seguros; como norma, generar y recuperar espacios urbanos a través de la prevención situacional; como imagen, calles, parques y vías sin delito; y como algoritmo, si se recuperan los espacios para la ciudadanía, hay menos espacio para el delito.

Frente al dispositivo de agentes, se propone fortalecer la confianza de la ciudadanía en la Policía Metropolitana de Bogotá, y afianzar el modelo de vigilancia por cuadrantes para

---

[21] En el enfoque de análisis por el referencial, y como puede verse en la figura 4-1, el valor es entendido como las representaciones de lo que está bien y lo que está mal (Jolly, 2010).

[22] Como puede verse en la figura 4-1, la norma expresa lo que debe hacerse, es decir, se refiere a la preferencia entre lo real percibido y lo real deseado (Jolly, 2010).

[23] Ver figura 4-1, la imagen es un vector que ofrece significación inmediata a lo que se hace (Jolly, 2010).

[24] Ver figura 4-1, el algoritmo representa relaciones causales que expresan una teoría de la acción (Jolly, 2010).

ampliar los patrullajes y operativos como elementos para garantizar seguridad y convivencia en la ciudad (Alcaldía mayor de Bogotá, 2016) , buscando no sólo acercar más la policía a los ciudadanos y los territorios, sino la incorporación de los ciudadanos como cooperantes de las acciones securitarias de la policía con escenarios como las Juntas Zonales de seguridad y los Frentes de seguridad (Alcaldía mayor de Bogotá, 2016). En esta línea, el cruce con los elementos del referencial, muestra como valor, confianza y trabajo continuo con la fuerza pública; como norma, implementar y fortalecer el trabajo coordinado entre las autoridades y la ciudadanía; como imagen, Fortalecer la confianza en las autoridades; como algoritmo, si se recupera la confianza ciudadana en las autoridades y hay un trabajo conjunto, se generará una ciudad segura.

Los elementos mencionados anteriormente, como puede observarse en la Tabla 4 – 1 se enmarcan en el *referencial global* de seguridad ciudadana y convivencia, como paradigma de construcción de seguridad en la ciudad al que alude el documento, y que busca incorporar la participación de la ciudadanía en la producción de seguridad, y en el referencial sectorial la seguridad urbana como sector de política pública.

Por su parte los elementos del referencial, como se evidenció para cada dispositivo, se enmarcan en la gestión restrictiva de la seguridad, ajustándose a los dispositivos de securificación como mecanismos construidos desde el gobierno local en cabeza del Alcalde Mayor Enrique Peñalosa como mediador, para la gestión de la seguridad en la ciudad, fortaleciendo una visión de ésta en la que se hace central la recuperación de la confianza ciudadana en la fuerza pública como actor protagonista para el control de la seguridad, y la incorporación en este escenario de la ciudadanía como para-agente securitario a través de las Juntas zonales de seguridad y los Frentes de seguridad, que pueden prestarse para el señalamiento, la intimidación, y las amenazas en los vecindarios.

Así mismo tiene una muy importante centralidad la dotación urbana y a los cuerpos de seguridad pública, de elementos tecnológicos para fortalecer dicho accionar de la fuerza pública en labores de inteligencia y control del delito. En cuanto a la arquitectura se plantea la prevención situacional para producir espacios y entornos seguros, y dotar con CAI y por tanto mayor presencia de la fuerza pública ciertas zonas consideradas estratégicas y críticas.

De acuerdo a lo anterior, y considerando los elementos sistematizados en la Matriz, es posible afirmar que en el documento hay una visión restrictiva de la seguridad, en la que se priorizan los dispositivos de securificación para fortalecer el mantenimiento del orden público y garantizar el orden urbano.

Lo anterior puede contrastarse con los datos ofrecidos en la rendición de cuentas del año 2018, en la que como resultados destacados en seguridad y convivencia se presentan, el funcionamiento de 3.254 cámaras de seguridad instaladas con monitoreo permanente y conectadas al centro de comando, control, comunicaciones y computo; la consolidación de herramientas de información de la policía, en el marco del sistema de información estadístico, delincuencial, contravencional y operativo (SIEDCO); la definición del sistema de transporte masivo Transmilenio como entorno protector, en el que se intervinieron 15 estaciones para reducir el hurto y mejorar la percepción de seguridad, y se cambiaron 5.000 luminarias en diferentes estaciones del sistema; así como la incorporación del plan mochila y guitarra[25] para controlar el sistema de transporte público con agentes de policía vestidos de civil (Secretaria Distrital de Planeación, 2019).

Lo anterior sin duda reafirma el despliegue de los dispositivos de securificación como mecanismos para la gestión de la seguridad urbana, soportados en la idea de la ciudadanía como agente de seguridad a través de su incorporación al modelo cerrado construido desde el gobierno local y la fuerza pública; en la idea de seguridad asociada a la construcción de espacios "seguros", producidos a través de la expulsión de otros, de su control y vigilancia sistemática.

[25] "Plan mochila y guitarra" consistió en la intervención en el SITP (Sistema Integrado de Transporte de Bogotá) de agentes de la policía vestidos de civiles para el control de delitos en el sistema. De acuerdo a los datos institucionales, se incautaron armas blancas, se arrestaron más de 2.000 personas, se incautaron 19.376 dosis de estupefacientes y se realizaron 3.428 procedimientos de control contra las ventas informales (Secretaria Distrital de Planeación, 2019).

En este sentido, las acciones securificadoras proyectadas por el gobierno local en su instrumento de planificación, y comprobadas a través de la rendición de cuentas sobre su implementación, afirman la gestión de la seguridad para afianzar la ilegalidad del aprovechamiento económico informal del espacio público, lo que redunda en su disfrute sólo por parte de algunos grupos poblacionales determinados; la profundización en la identificación de seguridad con vigilancia; y el fortalecimiento de la ciudadanía como agente para el autodisciplinamiento y el control de sus vecinos.

Tabla 4-1 Matriz de análisis del instrumento de planificación de Bogotá

BOGOTÁ				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL: El instrumento de planificación hace parte de los planes estratégicos llevados a cabo por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Concejo Distrital. Se encuentra consolidado en el Acuerdo 645 de 2016 y se estructura a partir de 3 pilares: la igualdad de calidad de vida, la democracia urbana y la construcción de comunidad; y 4 ejes transversales: el nuevo ordenamiento territorial, el desarrollo económico basado en el conocimiento, la sostenibilidad ambiental basada en eficiencia energética y el gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Alcalde Mayor - Concejales de Bogotá
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	El pilar 3. Construcción de comunidad, como una de las líneas estratégicas del documento - Plan Distrital de Desarrollo- se despliega en una serie de enfoques estrategicos para consolidar espacios seguros y libres de delito. El referencial global hace alusión a la seguridad ciudadana y convivencia, como valor y derecho fundamental que debe garantizar la administración local, y como referencial sectorial la seguridad urbana, como fortalecimiento de la gestión de seguridad incorporando a la ciudadanía en su generación. Como puede observarse en los valores, normas, imágenes y algoritmos, la seguridad se centra en el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la fuerza pública como actor protagonista para la gestión de la seguridad en la ciudad, y su incorporación como un para-agente securitario a través de frentes y juntas zonales de seguridad; así mismo tiene una importante centralidad la dotación urbana y a los cuerpos de seguridad pública de elementos tecnológicos como cámaras de videovigilancia, sistema de drones, botones de pánico y circuitos cerrados de t.v para fortalecer la labor y accionar de la fuerza pública, finalmente se plantea la producción de entornos seguros a partir de la recuperación de espacios urbanos a través de acciones de prevención situacional. En este sentido la visión restrictiva de la producción y gestión de seguridad se encuentra en los cuatro niveles de percepción del referencial de seguridad y en las tres variables de los dispositivos de securificación, en este sentido, la visión de la seguridad local en el instrumento de planificación de la Bogotá responde a la securificación como despliegue restrictivo de la seguridad.
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Confianza y trabajo conjunto con la fuerza pública.	Aumentar la capacidad de coerción y control.	Espacios seguros	
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Implementar y fortalecer el trabajo coordinado entre las autoridades y la ciudadanía.	Proporcionar elementos tecnológicos que mejoren el accionar de las autoridades públicas.	Generar y recuperar espacios urbanos a través de la prevención situacional	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Fortalecer la confianza ciudadana en las autoridades. Cuadrantes de vigilancia para ampliar patrullajes y aperativos en puntos críticos para garantizar la seguridad.	La tecnología en función del control para la seguridad en la ciudad: Cámaras de vigilancia, sistema de drones, botones de pánico y cicuitos cerrados de t.v	Calles, parques y vías sin delito: Acciones de prevención situacional. CAI, como sede policial en el territorio.	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se recupera la confianza ciudadana en las autoridades y hay un trabajo conjunto, se generará una ciudad segura. Si hay más patrullajes y presencia de la fuerza pública en las calles hay más control y seguridad.	Si hay más tecnología para la prevención y el control se refuerza la seguridad en la ciudad.	Si se recuperan los espacios para la ciudadanía, hay menos espacio para el delito.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Estrategia	Estrategia	Estrategia	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
Bogotá	2016-2020	Enrique Peñalosa Londoño	ALCALDE MAYOR	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Localidad de Santa Fe - Plan Local de Desarrollo: "Santa Fe Mejor Para Todos" (2017 – 2020)

- ***Seguridad***

El instrumento de planificación de la localidad de Santa Fe, denominado Plan de Desarrollo Local 2017 – 2020, se formuló[26] armonizado con el Plan de Desarrollo Distrital del periodo correspondiente de acuerdo a lo señalado por la ley. Dicho instrumento en consecuencia, establece la seguridad como un propósito y un objetivo del pilar 3 "Construcción de comunidad", para lograr un aumento en la calidad de vida de sus habitantes y una mayor atracción del turismo como factor fundamental en el desarrollo económico, social y urbano de la localidad, como ya se vio en el capítulo 2 en la caracterización de Santa Fe.

De igual forma que en el caso del instrumento de planificación de Bogotá, la seguridad pese a no ser un pilar, sí resulta un elemento fundamental del tercer Pilar, y agenda nuclear en la apuesta de construcción de comunidad, de hecho para la particularidad de la localidad de Santa Fe, el Pilar 3 se reduce a las estrategias y metas de seguridad urbana.

Este pilar se encuentra compuesto por dos estrategias, una centrada en la prevención situacional y la producción de espacios seguros, y otra en el fortalecimiento de la fuerza pública, especialmente a través del aumento de inversión en elementos y dotaciones de seguridad para mejorar su accionar. Estrategias orientadas a garantizar la seguridad pública y las condiciones para el desarrollo de la economía local, centrada como se mencionó en el comercio y el turismo.

Las estrategias se operacionalizan a través de las Metas Plan y el Plan Plurianual de inversiones, puntos con los que cierra el Pilar 3 del Plan de Desarrollo, y que reafirman la relevancia de las dotaciones de seguridad en la localidad, la importancia en la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la administración y las autoridades, y la estructuración de entornos seguros para el turismo y la vinculación de personas en labores de convivencia

[26] Para conocer soporte legal y estructura del instrumento de planificación, ver Anexos.

ciudadana. Estas estrategias, se relacionan directamente con el referencial de seguridad urbana centrado en su aspecto restrictivo, pues pese a considerar la participación de la ciudadanía con sus iniciativas en la construcción de seguridad y convivencia, su papel es subsidiario, mientras se evidencia su relación directa y nuclear con el control urbano securitario.

Para dar cuenta del referencial, como puede observarse en la tabla 4-2, frente al dispositivo agentes, para el que se procura el fortalecimiento del accionar de la fuerza pública y su control territorial, así como la vinculación de la ciudadanía en calidad de cooperantes o agentes complementarios de seguridad; el valor es, confianza y trabajo conjunto con la fuerza pública; la norma, implementar y fortalecer el trabajo coordinado entre autoridades y ciudadanía; la imagen, confianza de la ciudadanía en la administración local y la fuerza pública; y como algoritmo, si se recupera la confianza ciudadana en las autoridades y hay un trabajo conjunto, se generará una localidad segura.

Frente al dispositivo artefactos, central en el instrumento de planificación para complementar las tareas de los agentes de la fuerza pública, se tiene como valor, aumentar la capacidad de coerción; como norma, proporcionar elementos y dotación que mejoren el accionar de las autoridades públicas; como imagen, eficiencia de la gestión pública con acciones para promover el control social; y como algoritmo, si se amplía la dotación y los elementos a la fuerza pública se refuerza la seguridad en la localidad.

En cuanto al dispositivo infraestructura, para el que se plantea la generación de entornos seguros dispuestos para el turismo y los negocios, y el fortalecimiento de la fuerza pública con infraestructuras propias como CAI´s para ampliar y afianzar su presencia en la localidad; el valor, espacios seguros; la norma, generar entornos y espacios seguros para el turismo; la imagen, más seguridad, más turismo; y como algoritmo, si se mejoran la convivencia y el control urbano, hay más entornos seguros y se fomenta el turismo.

En este sentido, noticias de la alcaldía local, informaron sobre la implementación del instrumento de planificación a través de la dotación a la fuerza pública con 1 CAI, 2

automóviles patrulla, y 24 motos; mientras en la rendición de cuentas (Alcaldía local de Santa Fe, 2018), se puede comprobar el papel complementario y asistencial de los ciudadanos vinculados a labores de convivencia ciudadana en San Victorino[27], con la fuerza pública, vinculación circunstancial durante la ejecución del denominado "plan navidad", con el fin de contener el comercio informal y fortalecer la economía formal reflejada en la red de centros comerciales de la zona.

Como es posible observar en la Tabla 4-2, el referencial global del documento se enmarca en la seguridad ciudadana y convivencia, mientras el sectorial en la seguridad urbana, sector del que se trata en la investigación y el segmento del documento. Por su parte los mediadores u operadores de transacción son, el alcalde local y los ediles, quienes definieron en el documento la centralidad del fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en la fuerza pública para el manejo y garantía de la seguridad urbana, el aumento de la dotación y elementos a la fuerza pública para mejorar su accionar, la producción de espacios seguros para fortalecer el turismo y el comercio, y la vinculación de la ciudadanía a través de la cooperación con el modelo de seguridad definido por la institucionalidad.

En este contexto, es posible concluir que la visión para la gestión de la seguridad por parte del gobierno microlocal de la localidad de Santa Fe, de acuerdo a los valores, normas, imágenes y algoritmos evidenciados, es restrictiva, se centra en el despliegue de los dispositivos de securificación para la garantía del orden público, y del *orden urbano*, especialmente en esta zona de la ciudad, que es una de las que más actividades y servicios nodales para el desarrollo de la economía de la ciudad concentra.

Por esta razón se reconoce, la intervención disciplinadora de gobierno para garantizar el despliegue de la economía local, y la normalización en el uso del espacio público, considerado escenario para un disfrute desde un perspectiva exclusiva y la imposibilidad de un aprovechamiento económico del mismo, en razón al privilegio de una economía y un

[27] Uno de los núcleos comerciales más importantes de la localidad y la ciudad.

mercado anclado a las redes de la formalidad, de las que un gran número de habitantes se encuentran excluidos.

Tabla 4-2 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la localidad de Santa Fe

LOCALIDAD DE SANTA FE				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN: El Plan de Desarrollo Local reglado por la Constitución Política de Colombia, por la Ley 1421 de 1993 y por el Acuerdo 13 de 2000, resulta un instrumento de planificación con visión estratégica compartida y de futuro que define prioridades del desarrollo para orientar la inversión de los Fondos de Desarrollo Local.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Alcalde local - Ediles de la localidad
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DEL REFERENCIAL SECTORIAL DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Confianza y trabajo conjunto con la fuerza pública.	Aumentar la capacidad de coerción.	Espacios seguros	El pilar 3. Construcción de comunidad, como una de las líneas estratégicas del documento - Plan de Desarrollo Local- se despliega únicamente en el componente de seguridad, tanto en su objetivo, sus estrategias, programa y metas. El referencial global hace alusión a la seguridad ciudadana y convivencia, como valor y derecho fundamental que debe garantizar la administración local, y como referencial sectorial la seguridad urbana, como fortalecimiento de la gestión de seguridad incorporando a la ciudadanía en su generación. Como puede observarse en los valores, normas, imágenes y algoritmos, la seguridad se centra en el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la fuerza pública como actor protagonista para la gestión de la seguridad local, en la dotación con elementos para fortalecer la labor y accionar de la fuerza pública, entendida como la policía nacional, y la producción de entornos seguros con la participación ciudadana, para fomentar el turismo y el comercio en la localidad. En este sentido la visión restrictiva de la producción y gestión de seguridad se encuentra en los cuatro niveles de percepción del referencial de seguridad y en las tres variables de los dispositivos de securificación, por tanto pese a algunas variaciones contextuales, es posible afirmar que la visión de la seguridad microlocal en el instrumento de planificación de la Localidad de Santa Fe responde a la securificación como despliegue restrictivo de la seguridad.
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Implementar y fortalecer el trabajo coordinado entre las autoridades y la ciudadanía.	Proporcionar elementos y dotación que mejoren el accionar de las autoridades públicas.	Generar entornos y espacios seguros para el turismo	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Fortalecer la confianza ciudadana en la administración local	Promoción del control social Eficiencia de la gestión pública con acciones para promover el control social	Más seguridad, más turismo	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se recupera la confianza ciudadana en las autoridades y hay un trabajo conjunto, se generará una localidad segura.	Si se amplía la dotación y los elementos a la fuerza pública se refuerza la seguridad en la localidad.	Si se mejoran la convivencia y el control urbano hay más entornos seguros y se fomenta el turismo.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Estrategia	Estrategia	Estrategia	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
LOCALIDAD DE SANTA FE	2016-2020	GUSTAVO NIÑO FURNIELES	ALCALDE LOCAL	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3 Política Pública Ciudad de México Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (2013 – 2018)

- ***Seguridad***

La seguridad urbana es planteada como el eje 2 del instrumento de planificación de la Ciudad de México[28], acompañada por los temas de gobernabilidad y protección, y entendida como la garantía de protección física y patrimonial de los habitantes de la ciudad, a través del cumplimiento de los derechos humanos, la paz y el orden.

Con dicho marco de propósitos, se plantea en el Plan de Desarrollo General de la ciudad, la incorporación de los habitantes a acciones de seguridad ciudadana para promover una cultura de rescate de la confianza en las instituciones, de fortalecimiento del tejido social y de prevención de conductas denominadas como antisociales.

En la estructura del eje, se establecen 6 áreas de oportunidad, siendo la 2 y 3, las que directamente se refieren a los mecanismos de gestión de la seguridad, a través de la prevención con el uso del programa de cuadrantes para fortalecer la proximidad policial con la ciudadanía, lo que implica mayores recursos humanos, materiales y tecnológicos; y de la seguridad en espacios públicos a partir del control y mitigación de afectaciones a la ciudadanía por parte de actividades de comercio informal, eventos con grandes aglomeraciones y expresiones de carácter político como mítines y manifestaciones. (Administración pública del distrito federal, 2013).

En este sentido se plantean una serie de objetivos que se proponen fortalecer, la presencia policial para mejorar la percepción y confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad pública, respecto a este dispositivo agentes, los niveles de percepción evidencian como valor, confianza ciudadana en la fuerza pública; como norma, fortalecer la confianza de la

[28] Para conocer soporte legal y estructura del instrumento de planificación, ver Anexos.

ciudadanía en la fuerza pública y el programa por cuadrantes; como imagen, más fuerza policial para garantizar programa cuadrantes de vigilancia; como algoritmo, si se garantiza el estado necesario de la fuerza, se amplía la presencia en la ciudad y se recupera la confianza ciudadana en la policía.

El instrumento de planificación, también se propone en cuanto a dispositivo artefactos, garantizar inversiones para mejorar el estado de fuerza policial a través de equipos tecnológicos y vehículos para la operación. En este dispositivo los niveles de percepción son, como valor, mejorar la capacidad de fuerza y acción de control de la policía; como norma, garantizar equipos tecnológicos que mejoren el accionar de las autoridades públicas; como imagen, equipos tecnológicos y vehículos que garanticen el estado de fuerza necesario a la policía; como algoritmo, si hay más y mejores equipos tecnológicos para la acción policial, se garantizará una mayor seguridad.

En cuanto al dispositivo infraestructura, se señala como prioritaria la protección del espacio público a través del control de las alteraciones al orden público como las manifestaciones y la economía informal, de modo tal que se reduzcan las afectaciones a los servicios, los negocios, el sistema financiero y el comercio. (Administración pública del distrito federal, 2013). Respecto de este dispositivo, los niveles de percepción definidos son , como valor, espacio público seguro; como norma, generar espacio público seguro a través del control de las alteraciones al orden público y la economía informal; como imagen, vías libres para el tránsito de la ciudadanía; como algoritmo, si se controlan las manifestaciones y la economía informal, habrán vías y calles para la libre locomoción de la ciudadanía.

De acuerdo a lo anterior, y como puede observarse en la Tabla 4 – 3, el referencial global compartido con los instrumentos de las otras ciudades de estudio, es el de seguridad y convivencia ciudadana, y el sectorial el de seguridad urbana, mientras los mediadores u operadores de transacción son el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa.

Por su parte, los niveles de percepción del referencial, es decir, los valores, normas, imágenes y algoritmos responden a los dispositivos de securificación, que como se ha visto,

resaltan la centralidad de los agentes, los artefactos y las infraestructuras como mecanismos para gestionar la seguridad en la ciudad.

En consecuencia, la seguridad como tema de primer orden en el eje 2 del documento, reconoce la ampliación de la fuerza policial, el aumento de los elementos tecnológicos, equipos y vehículos para su operación y mejora de su estado de fuerza, y el control del espacio público para mejorar la movilidad, y el desarrollo de la vida económica urbana; lo que deja entrever la construcción de una visión restrictiva frente a la producción de seguridad, que si bien da un lugar a los derechos humanos y la participación ciudadana, se propone hacer un control eficiente de las afectaciones al orden urbano y público como elementos esenciales de la seguridad urbana en la ciudad.

Por su parte en la rendición de cuentas del año 2017, es posible apreciar que se asocia la seguridad con la preservación y protección del "orden público por medio de políticas públicas que permitan el ejercicio de acciones de participación ciudadana, la profesionalización de las instituciones policiales y la óptima aplicación de la tecnología en el otorgamiento del servicio de seguridad pública" (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017, p. 230).

En este marco, se destaca la entrega de 1.307 nuevos vehículos y equipos móviles, entre vehículos motorizados, módulos rodantes y torres tácticas, para los cuerpos policiales, entre los que se destacan la Policía preventiva, y la Policía bancaria e industrial. Vehículos y equipos que permitieron realizar grandes operativos como los denominados dispositivos de seguridad "rastrillo y relámpago", el primero que consistía en la recuperación de espacios públicos y la "inhibición de conductas como la ingesta de drogas y alcohol en vía pública". (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017, p. 233). Los dos dispositivos implicaban el patrullaje por diversas colonias todos los días en la Ciudad de México entre la 18:00 y las 6:00 horas, producto de estos operativos se señala que se realizaron 230.740 revisiones a personas, 82.245 a vehículos y 36.738 a motocicletas. Finalmente se destaca la creación de la Unidad Grafiti, que realizando recorridos nocturnos tenía como tarea la prevención del "grafiti de tipo ilegal" (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017).

Frente a dotación tecnológica se destaca la entrega de 104.950 alarmas vecinales, la instalación de 9.872 cámaras en 2.468 patrullas, con transmisión en tiempo real a un centro de monitoreo, y la instalación de 2.740 cámaras en chalecos para "los elementos pie a tierra" (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017, p. 244).

En cuanto a infraestructura, se construyeron 76 "estaciones de Policía CDMX", dotadas con alta tecnología para fortalecer la eficiencia de las operaciones policiales, la ubicación y georreferenciación de las patrullas y el apoyo inmediato en caso de emergencias; así mismo se pusieron en operación 15 centrales de monitoreo (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017).

Como puede apreciarse tanto en las apuestas manifiestas en el instrumento de planificación, como en la rendición de cuentas sobre su implementación, la visión para la gestión de la seguridad profundiza la securificación y el despliegue de sus dispositivos. Se destacan el fortalecimiento de los agentes y su accionar de control urbano incisivo, para evitar incivilidades y un uso "inadecuado" del espacio público a través de prácticas como el grafiti; la centralidad que comportan los artefactos para complementar las labores de seguridad, tales como las cámaras en elementos "pie a tierra", las alarmas vecinales, y las cámaras en patrullas; y la infraestructura, reconociendo la importancia de mantener un espacio público libre de obstáculos para la movilidad y el desarrollo pleno de la economía y el orden público (Secretaria particular del jefe de gobierno, 2017).

En este sentido, se reconoce la centralidad en el documento y la visión para la gestión de la seguridad por parte del gobierno local, de los denominados dispositivos de securificación como garantes del orden urbano, soportado en elementos de la ciudad neoliberal como la privatización del espacio público, la prioridad de los negocios y el mercado para la vida y la estabilidad urbana y la intervención disciplinadora del Estado.

Tabla 4-3 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la Ciudad de México

CIUDAD DE MÉXICO				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN: El Plan General de Desarrollo Federal, se establece como una apuesta de planificación para contribuir con el direccionamiento de los esfuerzos institucionales que permitan el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial de la Ciudad de México. La estructura del Plan se enmarca en cinco ejes estratégicos, a saber, 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; 3. Desarrollo Económico Sustentable; 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y ochos ejes transversales.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Jefe de Gobierno - Asamblea Legislativa
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	El Eje estratégico 2, "Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana", como uno de los ejes principales de la acción de gobierno de la Ciudad de México, establece la seguridad como tema de primer orden. En este contexto, se reconocen dos áreas de oportunidad y tres objetivos en los que se reconoce la ampliación y profesionalización de la fuerza policial, la ampliación y garantía de elementos tecnológicos, equipos y vehículos para mejorar el estado de la fuerza, y el control del espacio público para mejorar la movilidad, y la seguridad urbanas. El referencial sectorial de seguridad se enmarca en la seguridad urbana, y como puede evidenciarse los valores, normas, imágenes y algoritmos, centran el accionar gubernamental en el fortalecimiento y cualificación de la fuerza policial como actor protagonista para la gestión de la seguridad en la ciudad, a través del incremento del personal, de la fuerza mejorando y ampliando los equipos e instrumentos tecnológicos, y de la profesionalización y creación de cuerpos especiales. Así mismo estas medidas como mecanismos para ampliar la presencia territorial y mejorar la confianza de la ciudadanía. El último mecanismo de los dispositivos, busca garantizar el control de las autoridades en el espacio público a través de la contención y manejo de las movilizaciones, la protesta y la economía informal como problemáticas recurrentes que afectan a la ciudadanía. En este sentido, se evidencia en la gestión de la seguridad una visión restrictiva que se despliega en los cuatro niveles de percepción del referencial de seguridad y en las tres variables de los dispositivos de securificación.
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Confianza ciudadana en la fuerza pública.	Mejorar capacidad de fuerza y acción de control de la policía.	Espacio público seguro	
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Fortalecer la confianza de la ciudadanía en la fuerza pública y el programa por cuadrantes. Profesionalizar los cuerpos de policía.	Garantizar equipos tecnológicos que mejoren el accionar de las autoridades públicas.	Generar espacio público seguro a través del control de las alteraciones al orden público y la economía informal.	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Más fuerza policial para garantizar el programa de cuadrantes de vigilancia, así ampliar presencia en las delegaciones y mejorar la confianza ciudadana.	Equipos tecnológicos y vehículos que garanticen el estado de fuerza necesario.	Vías libres para el tránsito libre de la ciudadanía	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se garantiza el estado necesario de la fuerza, se amplía la presencia en la ciudad y se recupera la confianza ciudadana en la policía.	Si hay más y mejores equipos tecnológicos para la acción policial, se garantizará una mayor seguridad.	Si se controlan las manifestaciones y la economía informal, habrán vías y calles para la libre locomoción de la ciudadanía.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Eje	Eje	Eje	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
CIUDAD DE MÉXICO	2013-2018	MIGUEL ÁNGEL MANCERA	JEFE DE GOBIERNO	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.4 Alcaldía de Cuauhtémoc

- ***Seguridad***

En el Programa de gobierno, formulado[29] y proyectado sobre los principales desafíos y temas que afectan a la demarcación, la seguridad es el primero de los Ejes rectores del instrumento de planificación, y se desagrega en tres líneas estratégicas planteadas desde un enfoque preventivo, para orientar "las pautas de conducta de la sociedad" (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018, p. 28). Las líneas estratégicas planteadas son, i) Espacio seguro y prevención del delito, ii) Convivencia y cultura cívica y iii) Protección civil. Apuestas que si bien se separan de un enfoque punitivo de la seguridad, incorporan una amplia cantidad de elementos de orden restrictivo.

Así mismo, se señala que la comisión de delitos, la violencia y la inseguridad han creado una percepción de inestabilidad general, razón por la que se plantea "crear un modelo de seguridad que regrese el orden y la seguridad pública" (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018, p. 34) con la participación ciudadana que colabore con las autoridades de la alcaldía y la ciudad. De esta manera se considera dirigir programas de prevención a "poblaciones específicas de actuales potenciales personas infractoras". (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018, p. 34). Así como a producir entornos seguros a través de la intervención de espacios abandonados o poco transitados, que a su vez por estas características fortalecen en la ciudadanía la percepción de inseguridad.

En razón a lo anterior, la seguridad es considerada problemática central para la alcaldía, lo que se refleja en que el tema se haya constituido como el primer eje del Programa de Gobierno. En esta línea, se establecen una serie de líneas de acción que convergen en la

[29] Para conocer soporte legal y estructura del instrumento de planificación, ver Anexos.

exacerbación de los dispositivos de securificación y por tanto de una seguridad urbana que fortalece la apuesta securitaria y restrictiva.

En cuanto al dispositivo agentes, considera el fortalecimiento de la vigilancia por medio de policía auxiliar, con mecanismos de radiocomunicación a bordo de bicicletas para mejorar tiempos de respuesta, ubicados en torno a puntos estratégicos de la alcaldía; la creación de una red de colaboradores ciudadanos con las autoridades, que se capaciten en temas de seguridad y asistan a los Gabinetes de seguridad con derecho a voz (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018); y la creación de grupos especiales para combatir el comercio informal, y el fortalecimiento y articulación con el programa de seguridad por cuadrantes. De lo anterior se desprende en los niveles de percepción del referencial, como valor, fortalecer la presencia territorial de la policía; como norma, ampliar presencia de la fuerza policial, acercando los cuadrantes a la ciudadanía; como imagen, red de policías auxiliares con equipos de comunicación recorriendo las calles; como algoritmo si se acercan los cuadrantes a la ciudadanía, y se incorporan policías auxiliares a la red de policía de la alcaldía se ampliará la seguridad.

Referente al dispositivo artefactos, proyecta la promoción e instalación de una red de alarmas vecinales, ampliación de la red de cámaras de videovigilancia, la verificación del funcionamiento de los botones de pánico, y la dotación con elementos de radiocomunicación al cuerpo de policía (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018). En este caso, los niveles de percepción definen, como valor, tecnología para cuidar las calles y los vecindarios; como norma, proporcionar elementos tecnológicos a la ciudadanía en los vecindarios y calles para el control del delito; como imagen, alarmas vecinales en casa y cámaras de videovigilancia hacen colonias seguras; como algoritmo, si se dota de alarmas vecinales, botones de pánico y se amplían las cámaras de vigilancia, se tendrá una red de calles y vecindarios seguros.

Frente a la infraestructura, el dispositivo de mayor relevancia en el instrumento de planificación, se propone junto con la instalación de las alarmas vecinales, la instalación de módulos de vigilancia en plazas públicas para ampliar la cobertura y distribución de los cuerpos de policía, así como el Programa de caminos seguros. Frente a este último, se proyectan acciones como la intervención de calles, aceras y pasos peatonales para fortalecer

el control preventivo y situacional de la alcaldía, el mejoramiento de la iluminación orientada al peatón con luces LED para promover el aumento del tránsito en las diferentes zonas de la alcaldía, la eliminación de obstáculos que impidan la visibilidad en zonas como las salidas del metro, con servicios de poda e iluminación, y finalmente la intervención en predios y espacios considerados de riesgo para producir espacios seguros como parques, plazas y zonas verdes, apoyado en la transformación del paisaje urbano y la instalación de los módulos de vigilancia mencionados, con presencia de cuerpo policial (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018). En este sentido se encuentra en los niveles de percepción, como valor, red de espacios seguros; como norma, generar espacios y caminos seguros, con iluminación total para el peatón, eliminación de obstáculos para la visibilidad en la calle, ampliación del espacio público seguro, transformando en zonas verdes los espacios de riesgo; como imagen, parques y zonas verdes en lugar de áreas para el delito, módulos de vigilancia en las plazas; como algoritmo, si se fortalece la infraestructura con calles iluminadas, zonas visibles, módulos de vigilancia, y se reducen los espacios de riesgo, se contará con una red de caminos seguros en la alcaldía.

En síntesis, la seguridad resulta el eje con mayor predominancia en el Programa de Gobierno y como puede observarse en la Tabla 4 – 5, responde al referencial global y sectorial compartido con los otros instrumentos de planificación vistos en el presente documento; por su parte, los mediadores son el alcalde de la demarcación y los concejales; mientras como se ha señalado, los valores, normas, imágenes y algoritmos se ajustan a los dispositivos de securificación.

Las líneas de acción muestran una confianza manifiesta en la producción de seguridad microlocal a través de la profundización de dichos dispositivos, y pese a que hay elementos de protección y cultura ciudadana, que buscan responder a la preparación de la ciudadanía para enfrentar emergencias ante riesgos naturales, considerando que es una zona con constantes eventos sísmicos, es notoria la centralidad de los elementos de carácter restrictivo para lograr una alcaldía segura con estabilidad del orden público y urbano, que permita el pleno desarrollo de los proyectos inmobiliarios, el comercio, el turismo y los negocios,

elementos que representan el corazón de la economía local y afianzan la producción de una ciudad de corte neoliberal.

Por su parte la rendición de cuentas del año 2019, reafirma la visión restrictiva de la seguridad, destacándose la labor de la alcaldía por el incremento de la fuerza policial "pasando de 378 elementos a 500", (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2019, p. 2), de los cuales 142 se dispusieron para resguardar inmuebles, y el restante para cumplir tareas en cuadrantes.

En cuanto a artefactos o elementos tecnológicos, se destaca la adquisición de radios "TETRA", radios digitales para uso en comunicaciones críticas en seguridad pública, dotados con GPS (Sistema de posicionamiento global) para ubicar a los responsables de los cuadrantes en las diferentes zonas de la alcaldía. En cuanto a infraestructura destaca la inversión en el modelo de alumbrado orientado al peatón y la rehabilitación de entornos públicos para la producción de espacios seguros (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2019).

En esta línea, se concluye que la gestión de la seguridad se enmarca en una visión securificada, que privilegia por parte del gobierno microlocal, acciones encaminadas a la generación de orden urbano y estabilidad en la demarcación, que permitan mejorar la percepción de seguridad de la alcaldía y fortalecer su imagen como espacio seguro y dispuesto para el turismo, los negocios y como óptimo lugar residencial para los nuevos habitantes, clientes de los crecientes proyectos inmobiliarios.

Tabla 4-4 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc.

ALCALDÍA DE CUAUTÉMOC				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN: El Plan de Desarrollo Local reglado por la Constitución Política de Colombia, por la Ley 1421 de 1993 y por el Acuerdo 13 de 2000, resulta un instrumento de planificación con visión estratégica compartida y de futuro que define prioridades del desarrollo para orientar la inversión de los Fondos de Desarrollo Local.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Alcalde - Concejales
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	En el programa de gobierno de Cuauhtémoc, la seguridad se constituye en el Eje estratégico más importante, "Alcaldía segura", representa una apuesta en la que la ampliación de la red de caminos seguros a través de la modificación infraestructural, la rehabilitación de módulos de vigilancia, la reducción de espacios catalogados de riesgo, y la iluminación y alta visibilidad se convierten en mecanismos preferentes para el control y la reducción del delito; por su parte la implementación de elementos tecnológicos como cámaras de videovigilancia, botones de pánico y alarmas vecinales, se convierten en un factor significativo para la incorporación de la ciudadanía en el control urbano, la cooperación con las autoridades y la generación de espacios seguros; finalmente la fuerza policial se convierte en actor central para la generación de entornos seguros, a través de la intensificación de la presencia territorial, implementando la red de policías auxiliares y acercando los cuadrantes a la ciudadanía y las colonias. Como puede observarse hay una explícita confianza en la producción de seguridad microlocal a través de la profundización de los dispositivos de securificación, y pese a que el Eje estratégico del Plan tiene una disposición a considerar la protección ciudadana a partir de la mitigación de los riesgos por desastres naturales, esta preocupación responde de manera muy coyuntural a los hechos acontecidos en el año 2017 en el que se pridujeron sismos en la Ciudad de México , en los que se vieron afectadas varias edificaciones en la alcaldía;, sin embargo es muy notoria la centralidad de los elementos restrictivos como fórmulas para la generación de una alcaldía segura.
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Presencia territorial de la policía.	Tecnología para cuidar las calles y los vecindarios.	Red de espacios seguros.	
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Ampliar presencia de la fuerza policial, acercando los cuadrantes a la ciudadanía.	Proporcionar elementos tecnológicos a la ciudadanía en los vecindarios y calles para el control del delito.	Generar espacios y caminos seguros, con iluminación total para el peatón, eliminación de obstáculos para la visibilidad, ampliación de espacio público seguro transformando en zonas verdes los espacios de riesgo.	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Red de polícias auxiliares con equipos de comunicación recorriendo las calles de la alcaldía.	Alarmas vecinales en casa y cámaras de videovigilancia hacen colonias seguras.	Calles iluminadas para reducir la intención del delito. Parques y zonas verdes en lugar de áreas con presencia delictiva. Ampliar módulos de vigilancia en plazas.	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se acercan los cuadrantes a la ciudadanía, y se incorporan policías auxiliares a la red de policía de la alcaldía se ampliará la presencia y se mejorará la seguridad.	Si se dota de alarmas vecinales, botones de pánico y se amplían las cámaras de vigilancia en la alcaldía, se mejorará la percepción segruidad ciudadana y se tendrá una red de calles y vecindarios seguros.	Si se fortalece la infraestructura con calles iluminadas, zonas visibles, módulos de vigilancia, y se reducen los espacios de riesgo, se contará con una red de caminos seguros en la alcaldía.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Eje	Eje	Eje	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
ALCALDÍA DE CUAUHTÉMOC	2018-2021	NÉSTOR NUÑEZ	ALCALDE	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.5 Política Pública Santiago de Chile

- ***Estrategia Regional de Desarrollo***

La Estrategia como parte del Sistema Regional de Planificación condensa una visión de largo plazo que permite planificar la gestión a través de una medición en el tiempo con objetivos concretos. Dicha Estrategia fue aprobada por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, compuesto por el Consejo Regional y la Intendencia, en diciembre del año 2012 en el marco de las facultades que le otorga la ley 19175 al GORE.[30]

Según establece el mismo documento, "la Estrategia Regional de Desarrollo es la carta de navegación que permite saber hacia dónde ir y poner los énfasis para" atender las necesidades específicas de la región. Así mismo, ofrece la "radiografía" de los objetivos, indica cuáles son los problemas y cuáles deben ser las prioridades de acción e inversión (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 6).

Es de destacar que la Estrategia como instrumento de planificación y como parte del Sistema Regional de Planificación representa un ejercicio para el fomento, la materialización y el fortalecimiento de la regionalización, la autonomía y la descentralización en Chile, a través de la toma de decisiones para el desarrollo de las regiones por actores de las regiones. Entre los actores que participaron en la construcción y definición de la Estrategia se encuentran, los órganos del GORE, representantes de municipios, y actores privados y públicos de la región; lo que demuestra una concentración en las esferas de empresarios y actores gubernamentales.

- ***Seguridad***

El instrumento de planificación de la Región Metropolitana de Santiago pese a tener una importante riqueza metodológica y una construcción soportada en la participación ciudadana, no ofrece la misma riqueza en el detalle de los Lineamientos Estratégicos

[30] Para conocer soporte legal y estructura del documento, ver Anexos.

Regionales que la componen, y de manera especial en el tercero denominado, como se ha señalado previamente, Santiago Región Segura. En esta línea, los cinco objetivos en los que se desagrega el lineamiento, se despliegan en tres indicadores que buscan ampliar programas de salud pública, y atacar la victimización especialmente en lo relacionado con casos de feminicidio.

Sin embargo, a pesar de que este apartado no explicite más información sobre la proyección estratégica para lograr la meta–visión, ni sobre los actores, variables y mecanismos a intervenir, es posible rastrear algunos elementos adicionales en la sección de barreras, en donde es posible encontrar que hay una importante dedicación a revisar motivos, percepciones, delitos y cifras sobre la victimización, encontrando por ejemplo que al referirse a la seguridad ciudadana, se considera "que el 43,3% de la población en la RMS cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses, y que el 54% de las personas no se sienten seguras al caminar por su barrio cuando está oscuro" (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 48).

Este fragmento relaciona la seguridad con el enfoque de prevención situacional que considera como factor relevante el diseño urbano que permite generar la percepción de seguridad y aumentar así la tranquilidad de los ciudadanos. En esta línea, frente al dispositivo infraestructura, se encuentran los siguientes niveles de percepción, como valor, reducción de infraestructura peligrosa; como norma, garantizar barrios seguros y protegidos; como imagen, barrios tranquilos, barrios seguros; como algoritmo, si se reduce la infraestructura peligrosa, se puede mejorar la tranquilidad y la seguridad en los barrios.

Por otra parte, al describir las cifras sobre percepción de seguridad y delitos en diferentes comunas de la Región Metropolitana de Santiago, se considera la centralidad de las diferentes estructuras de la fuerza pública, tanto Carabineros como Policía de Investigación (PDI). En consecuencia, el valor es, reducción de la tasa de victimización; la norma, protección de las personas en sus barrios; la imagen, personas libres de amenazas a la

seguridad personal y material; como algoritmo, si se cuenta con presencia policial, se reduce la tasa de victimización de la región.

Por otra parte, la discursividad a pesar de priorizar una centralidad de la seguridad humana, no sólo no descarta la operatividad de otras variables de la seguridad urbana más relacionadas con la seguridad desde una perspectiva tradicional y del orden público, sino que a su vez refleja igual o mayor dedicación a este tipo de elementos en comparación con los que se relacionan con el enfoque de la seguridad humana.

Como puede observarse en la tabla 4 – 5, se reafirma la seguridad ciudadana como referencial global, en este caso los mediadores, en razón a la particularidad de la institucionalidad descrita en secciones anteriores, son el Presidente de la República, el Intendente, el Consejo Regional y el PNUD (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo).

Como se evidenció, es posible encontrar niveles de percepción del referencial que corresponden con los dispositivos agentes e infraestructuras, sin que existan menciones en torno a los artefactos; lo que responde a la importante carga que tiene la seguridad humana en la Estrategia de Desarrollo y la influencia de PNUD, sin embargo se mantiene cierta predominancia de los dispositivos de securificación señalados, y una orientación de las variables de la seguridad humana de manera residual y focalizada en coherencia a los principios del proceso neoliberalizador en el país.

Ahora bien, incluyendo los datos sobre implementación del instrumento de planificación, la cuenta pública correspondiente al año 2018 y algunas noticias oficiales sobre inversión en seguridad, permiten destacar la acción y operativos incrementales por parte de Carabineros y la Policía de Investigaciones (PDI), así como la aprobación de proyectos para fortalecer la infraestructura de la fuerza pública, sobresaliendo “la reposición y relocalización de la Brigada de investigación criminal de la PDI, (…) la conservación del cuartel de grupos microtráfico cero” (Intendencia De la Región Metropolitana de Santiago, 2018, p. 12), y la adquisición de retenes móviles para Carabineros.

En cuanto a artefactos que no se mencionaban en el instrumento de planificación, se menciona la implementación del plan de televigilancia móvil con la compra de 8 drones que entregan imágenes para la vigilancia en Santiago a la Intendencia, Carabineros, PDI y Municipalidades; así mismo se destaca la implementación de sistemas de televigilancia en varias comunas como las de San Joaquín, y La Cisterna. Frente a la infraestructura, además de las dotaciones a la fuerza pública, se destaca la inversión en alumbrado público para fortalecer el control y prevención situacional.

Por otra parte, en las noticias del portal oficial de la Intendencia y el Gobierno Regional, se destaca la inversión entre los años 2018 y 2019 en nuevas luminarias para "barrios más seguros", la adquisición de 148 vehículos para la PDI, entre los que se destacan dos camionetas con blindaje nivel 6, dotadas de piso contra explosiones y con capacidad para 10 operadores tácticos; 11 móviles de retén, 11 drones, y 22 motocicletas con 22 *body cam*, para Carabineros; 240 cámaras de televigilancia para 6 comunas de la región, 68 de éstas con reconocimiento facial y 4 nuevas salas de monitoreo. Todo esto, señala la intendencia, responde a la comprensión de la "la necesidad que tiene la población de que exista en las calles mayor dotación policial, mejor infraestructura, más luminarias, más cámaras de televigilancia, más drones y más vehículos de Carabineros y de la PDI" (Intendencia De la Región Metropolitana de Santiago, 2018).

En síntesis, en el caso de Santiago se observa, a diferencia de los demás gobiernos locales y microlocales, una baja correspondencia entre el instrumento de planificación y la implementación del mismo, considerando la profunda exacerbación en la centralidad de los dispositivos de securificación, especialmente el referente a artefactos y que en el instrumento no es mencionado.

Sin duda como se evidencia en las noticias oficiales, existe una apuesta de fortificación de la fuerza pública que puede responder a una necesidad por reafirmar el orden urbano soportado en los valores y la lógica de la neoliberalización, a través del orden público y el control, como mecanismo de gestión de la seguridad urbana, para hacer frente a la persistencia de las disputas sociales y políticas de los últimos años de la segunda década del

siglo XXI, que han puesto al modelo económico chileno, y los sistemas de salud y educación en tela de juicio, acentuando la inestabilidad política y social de la ciudad y el país.

Tabla 4-5 Matriz de análisis del instrumento de planificación de Santiago de Chile

SANTIAGO DE CHILE				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL: El instrumento de planificación hace parte del Sistema Regional de Planificación establecido por la ley 19175, se estructura en cuatro principales secciones, 1. Caracterización poblacional y económica de la Región Metropolitana de Santiago; 2. Barreras y Potencialidades de la Región Metropolitana; 3. Visión de la Región; y 4. Lineamientos Estratégicos Regionales.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Presidente de la República, Intendente, Consejo Regional y PNUD.
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	La Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Santiago, presenta la seguridad como uno de los Lineamientos Estratégicos para el desarrollo, su tratamiento tiene una importante carga del enfoque de seguridad humana, entre otros factores por el acompañamiento realizado en el proceso de diagnóstico y formulación del documento por parte de PNUD. Sin embargo es particular encontrar dos elementos en la Estrategia Regional, en primer lugar una presencia aminorada de la seguridad humana, debido a que apenas son mencionados dos de los principios del enfoque, a saber, trabajo decente y acceso a salud, este último de manera residual y focalizado sólo a comunas de alta vulnerabilidad; en segundo lugar una predominancia aunque no explícita, de elementos tradicionales para la gestión de la seguridad como la centralidad e incremento de la fuerza policial y el control de espacios e infraestructuras consideradas como peligrosas. En este sentido pese a no haber una presencia de artefactos como dispositivos de securificación, sí se encuentran los otros dos dispositivos como elementos centrales en el tratamiento de la seguridad.
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Reducción en la tasa de victimización	NA	Reducción de infraestructura peligrosa	
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Protección de las personas en sus barrios.	N.A	Garantizar barrios seguros y protegidos	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Personas libres de amenazas a la seguridad personal y material	N.A	Barrios tranquilos, barrios seguros	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se cuenta con presencia policial (PDI), se reduce la tasa de victimización de la Región.	N.A	Si se reduce la infraestructura peligrosa se puede mejorar la tarnquilidad y la seguridad en los barrios.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Eje	Eje	Eje	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
SANTIAGO DE CHILE	2012-2021	Felipe Guevara Stephens	INTENDENTE	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.6 Ilustre Municipalidad de Santiago

- ***PLADECO***

Los diferentes Instrumentos de Planificación Territorial en Chile han buscado "planificar y gestionar el desarrollo de las ciudades" (Orellana, Mena y Montes, 2016, p. 175) y las diferentes unidades territoriales. Como se ha mencionado anteriormente, para la planificación y gestión de las comunas desde el municipio, la normatividad establece tres instrumentos, el Plan Regulador Comunal (PRC), el Presupuesto Municipal Anual y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

- ***Seguridad***

Pese a no verse reflejada como un Área o Sector Temático Estratégico de manera directa, lo que es teórica y metodológicamente comprensible considerando que el documento se construye desde el enfoque de desarrollo, la seguridad si resulta un tema nodal a lo largo del documento; problemática central en las cinco secciones del PLADECO.

La seguridad se destaca en todos los procesos de participación ciudadana en los que como se señaló anteriormente participaron diferentes grupos ciudadanos en diferentes zonas de la comuna, así mismo se resalta en la caracterización de la comuna, sección en la que se mencionan y priorizan los elementos más destacados y los problemas más recurrentes e identificables por parte de la ciudadanía.

[31] Para conocer soporte legal y estructura del instrumento de planificación, ver Anexos.

En este sentido, el instrumento de planificación de la Municipalidad de Santiago, al igual que el de la Región Metropolitana de Santiago, muestra una gran riqueza en la participación ciudadana para su construcción, y una apuesta por planificar a mediano plazo, superando los periodos de gobierno; sin embargo, presenta el mismo fenómeno, de exacerbación de los dispositivos de securificación y una visión restrictiva y volcada al mantenimiento del orden público como mecanismos para gestionar la seguridad urbana.

Respecto de la estructura del instrumento, la seguridad resulta un eje estratégico denominado "Santiago Amable y Seguro". El Objetivo central que se propone es "aumentar la percepción de seguridad ciudadana objetiva y subjetiva de los usuarios y residentes de la comuna" (PLADECO, 2014, p.189), considerando como mecanismo central para lograrlo el mejoramiento de las condiciones situacionales del espacio público para reforzar el "control natural", y reducir el temor a ser victimizado, lo que permitiría potenciar un "ambiente propicio para los negocios". (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014, p. 189).

En este sentido, la perspectiva de seguridad no tiene en consideración la seguridad humana, como sí lo hacía la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región Metropolitana, a pesar de que en el nivel de objetivos, metas e indicadores se presente como actividad la mitigación de incendios y la gestión de emergencias y eventos antrópicos o naturales.

El eje estratégico de seguridad, se divide en 3 líneas de acción centrales que pueden observarse en la tabla 4 – 6 Matriz de seguridad urbana Municipalidad de Santiago, i) la prevención situacional; ii) la prevención disuasoria; y, iii) la prevención comunitaria (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014).

En cuanto a la primera, relacionada con el dispositivo de securificación infraestructura, se busca aumentar el uso y control natural en los espacios públicos, para lo que se proyecta el fortalecimiento de capacidades de funcionarios municipales para el diseño urbano integrado con estrategias de prevención situacional, destacándose al respecto la iluminación de calzadas, aceras, plazas y parques, la identificación y fiscalización de actividades consideradas detonantes de inseguridad como lo son, el comercio ilegal e informal y la prostitución, entre otras. Al respecto es posible definir como valor, prevención situacional a través del control de espacios urbanos; como norma, diseñar espacios y entornos seguros,

libres de riesgos; como imagen, alumbrado en calles, parques y plazas para reducir espacios oscuros y peligrosos; como algoritmo, si hay un buen diseño de espacios urbanos, habrá control natural y prevención situacional.

Respecto del segundo tipo de prevención, relacionada con el dispositivo artefactos, se plantea el mejoramiento de centros de seguridad y el ordenamiento del espacio público apoyados en el uso de artefactos tecnológicos, destacándose el programa de adquisición y puesta en funcionamiento de cámaras de televigilancia (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014). Para este dispositivo, los niveles de percepción señalados son, como valor, prevención disuasoria a través de elementos tecnológicos; como norma, dotar de cámaras de videovigilancia a la municipalidad; como imagen, adquisición e instalación de cámaras de videovigilancia; como algoritmo, si se instalan cámaras de televigilancia se disuadirán los actos delictivos y se logrará una municipalidad segura.

Por su parte, el tercer tipo de prevención, la comunitaria, se vincula con el dispositivo de securificación agentes, considerando que se proyectan programas de participación ciudadana en comités de seguridad y el involucramiento de la ciudadanía en acciones preventivas, lo que en el contexto del documento se propone desde un papel subsidiario de la ciudadanía en el modelo y lógica definida y fija por parte de las autoridades. Frente a los niveles de percepción de este dispositivo, se encuentra como valor, acción coordinada de las autoridades y prevención comunitaria; como norma, coordinar la acción de las autoridades e incorporar a la comunidad en la gestión de la seguridad; como imagen, ciudadanía participando en comités de seguridad; como algoritmo, si se generar una acción coordinada entre autoridades, y se integra a la comunidad en éstas, se mejora la seguridad objetiva y subjetiva en la municipalidad.

Como puede interpretarse, la gestión de la seguridad urbana en la municipalidad de Santiago, se concentra plenamente en los dispositivos de securificación en niveles diferenciados, siendo el de infraestructura el de mayor relevancia, el de artefactos el de menor presencia, y el de agentes de importancia media, a partir del fortalecimiento de la confianza ciudadana, así como el trabajo coordinado y articulado entre las autoridades.

Al incluir los datos de la cuenta pública de la Municipalidad correspondiente al año 2018, y las noticias oficiales, se encuentra que se produjo una reposición de luminarias LED en parques como el Portales, calzadas y aceras en diferentes sectores, y se fortaleció el cerramiento de grandes parques de la comuna (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2018).

En cuanto a la prevención disuasoria, entraron en funcionamiento nuevos grupos de cámaras en 37 puntos de la comuna, y se dividió el área jurisdiccional en 27 barrios para cubrir el territorio con un monitoreo constante con los operadores y la sala Prat, como central municipal de monitoreo (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2018).

Así mismo en cuanto a prevención comunitaria e involucramiento de la ciudadanía, se señala que Carabineros realizó formación como monitores de seguridad a dirigentes vecinales, conserjes, administradores y comités de administración de condominios. Al mismo tiempo, se destaca la colaboración de la comunidad en la prevención de delitos e incivilidades, a través de la práctica de informantes, y con la puesta en funcionamiento de 20 motos de seguridad vecinal. En cuanto a la fuerza pública, se amplió la presencia territorial a través de la subdivisión de cuadrantes, la entrada en funcionamiento de kioscos de vigilancia, y una brigada de patrullaje nocturno para vigilar barrios, plazas y parques con 10 motoristas (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2019).

Como puede apreciar en el documento y se ha mencionado, se reconoce una visión securitaria y restrictiva de la gestión de la seguridad, se identifica una relevancia de los dispositivos de securificación como mecanismos para mitigar las amenazas en la comuna, a partir de una centralidad determinante de la prevención situacional, que se propone revitalizar el espacio público, gestionar el diseño urbano, y aumentar el denominado control natural para generar prevención del delito desde la funcionalidad de la ciudadanía y la comunidad como agentes de control. Así mismo se consideran como relevantes las intervenciones para mejorar las condiciones del espacio urbano, a través de la iluminación de calles, aceras, parques y plazas, en este caso ligada a la incorporación de elementos tecnológicos que son contemplados en el plan a través del programa de cámaras de videovigilancia, y la incorporación de la ciudadanía como agente para-policial a través de la vigilancia vecinal.

Finalmente cabe resaltar, la definición de espacio seguro asociado al espacio prohibitorio, idea a través de la que se restringe el acceso, uso, permanencia, o vivencia del espacio público a determinadas poblaciones consideradas riesgosas, o agentes de peligro, como se mencionó en la prevención situacional frente al uso del espacio por personas dedicadas al comercio informal o la prostitución. En esta línea, la producción de securificación como mecanismos para la gestión de la seguridad profundiza la vigilancia, la verificación y el control de la ciudadanía, con el objetivo de posicionar la imagen de la comuna como un espacio seguro y dispuesto para el turismo y los negocios.

Tabla 4-6 Matriz de análisis del instrumento de planificación de la municipalidad de Santiago.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO				
SEGURIDAD				
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN: El Plan se estructura en cinco secciones principales distribuidas de la siguiente manera, en primer lugar en los resultados de las diferentes instancias de participación ciudadana, en segundo lugar la caracterización de la comuna, en tercer lugar el Diagnóstico Sectorial, en cuarto lugar la imagen objetivo de la comuna, y en quinto lugar la estructura y contenido de la Plataforma Estratégica del Plan.				
REFERENCIAL GLOBAL	Seguridad y convivencia ciudadana	**REFERENCIAL SECTORIAL**	Seguridad Urbana	**MEDIADORES:** Alcalde, Concejo municipal
NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL	**DISPOSITIVOS DE SECURIFICACIÓN**			**VISIÓN DE SEGURIDAD**
	AGENTES	**ARTEFACTOS**	**INFRAESTRUCTURAS**	El Plan de Desarrollo de la Comuna, está estructurado en seis Ejes estratégicos, en el primero de estos, denominado "Desarrollo e integración social, se encuentra como línea estratégica la seguridad, denominada "Santiago amable y seguro". Esta línea consolida la apuesta de seguridad de manera expresa en los dispositivos de securificación, en primer lugar destaca la coordinación de las autoridades como actores principales de la seguridad, y a su vez identifica la prevención comunitaria como modelo en el que la comunidad funge como complemento securitario de las autoridades, en calidad de sujeto secundario y subsumido a las fórmulas de gestión securitaria; por otra parte el modelo de prevención disuasoria se concentra en el emplazamiento y ampliación de la red de cámaras de televigilancia; y por último, en el modelo de prevención situacional, tal vez el más importante en este instrumento de planificación, el diseño urbano, la reducción de infrestructuras peligrosas y el control de espacios a través de una apuesta prohibitoria se contituyen en los factores predominantes para el control natural y la construcción de una municipalidad segura.
VALORES: Representanciones de lo que está bien y está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de acción pública, los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (Cognitivo) y de los valores (normativo).	Acción coordinada de las autoridades y prevención comunitaria	Prevención disuasoria a través de elementos tecnológicos	Prevención situacional a través del control de espacios urbanos	
NORMAS: Preferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer. Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.	Coordinar la acción de las autoridades e incorporar a la comunidad en la gestión de la seguridad	Dotar de cámaras de videovigilancia a la Municipalidad	Diseñar espacios y entornos seguros, libres de riesgos.	
IMÁGENES: Vectores o imágenes que conducen a algo. Es lo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.	Participación ciudadana en comités de seguridad permanente orientados por las autoridades.	Adquisición e instalación de cámaras de televigilancia.	Alumbrado en calles, parques y plazas para reducir espacios oscuros y peligrosos.	
ALGORITMO: Relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.	Si se genera una acción coordinada entre autoridades y se integra a la comunidad en éstas, se mejora la seguridad objetiva y subjetiva en la municipalidad.	Si se instalan cámaras de televigilancia se disuadirán los actos delicitivos y se logrará una municipalidad segura.	Si hay un buen diseño de espacios urbanos, habrá control natural y prevención situacional.	
PREDOMINANCIA NARRATIVA	Estrategia	Estrategia	Estrategia	
CIUDAD	**PERIODO**	**GOBERNANTE**	**TIPO DE GOBERNANTE**	
MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	2014-2020	FELIPE ALESSANDRI	ALCALDE	

Fuente: Elaboración propia

4.3 Triangulación: Visiones securificadoras en los instrumentos de planificación

Habiendo recorrido el análisis de los instrumentos de planificación de las ciudades contemporáneas latinoamericanas objeto de estudio, y sus respectivas unidades territoriales, en clave de la visión y el referencial de las estrategias y políticas definidas para la gestión de la seguridad urbana, no sólo se propone enmarcar el análisis en una revisión de política pública, sino comprender y brindar bases explicativas sobre la imbricación y producción recíproca entre ciudad y seguridad en la historia presente de América Latina.

En este sentido, el capítulo, más allá de su extensión descriptiva para comprender el contexto institucional de cada instrumento de planificación, así como su estructura y contenido, buscó explorar los elementos securificadores que caracterizan su apuesta por la gestión de la seguridad urbana (sistematizados en las matrices correspondientes a cada ciudad y unidad territorial), en su vínculo con la producción de la ciudad contemporánea latinoamericana.

En este sentido, la triangulación de los datos y análisis mencionados para cada caso, busca en primer lugar validar y comprobar la profundización de los elementos de securificación en los instrumentos de planificación y su implementación, y en segundo lugar, fortalecer los hallazgos y trazar algunas líneas concluyentes a partir de una interpretación crítica de estos.

A continuación, se presenta la tabla 4-10 Instrumento de triangulación, en la que se establece una ponderación que de acuerdo a la información sistematizada en cada matriz, refleja la presencia e importancia de los dispositivos de securificación en tres niveles que posteriormente podrán visualizarse en un gráfico radial. El color rojo significa la inexistencia del dispositivo al que se le asigna un valor igual a 0, el verde la existencia del dispositivo con un valor igual a 3, y el azul la existencia y predominancia del dispositivo como mecanismo de gestión de la seguridad en el instrumento con un valor igual a 5. A su vez se cruzan estos datos con los analizados también para la implementación de cada instrumento de planificación, tomados como se ha mencionado en cada caso de la sección

anterior, de documentos de rendición de cuentas, y noticias oficiales sobre la implementación de dichos instrumentos.

Tabla 4-7 Instrumento de triangulación

Instrumento de Triangulación							
Instrumento	**Dispositivos de securificación**	Bogotá	Loc. Santa Fe	Ciudad de México	Alcaldía de Cuauhtémoc	Santiago de Chile	Municipalidad de Santiago
Rendición de cuentas	R.C. Agentes						
	R.C. Artefactos						
	R.C. Infraestructuras						
Instrumento de planificación	I.P. Agentes						
	I.P Artefactos						
	I.P. Infraestructuras						
Noticias de implementación	N. Agentes						
	N. Artefactos						
	N. Infraestructuras						

Fuente: Elaboración propia

Como se evidencia en los análisis previos para cada caso y se comprueba en la tabla de triangulación, tanto los instrumentos de planificación como los datos de su implementación muestran una fuerte presencia de los dispositivos de securificación como mecanismos privilegiados, dispuestos en las estrategias y políticas para la gestión de la seguridad urbana.

Cabe resaltar que de acuerdo a la institucionalidad política en cada caso, pese a haber grados de autonomía en la discrecionalidad de gobierno, el alcance en la toma de decisiones y por tanto del instrumento de planificación es diferenciado. Al respecto, y como se ha caracterizado, en Bogotá se encuentra una alta independencia de la alcaldía de la ciudad respecto de otros niveles de gobierno, con la única exigencia de armonizar su instrumento de planificación con el establecido por el gobierno nacional para el periodo correspondiente; sin embargo, en lo que respecta a la administración de las unidades territoriales, o localidades, existe un alto grado de dependencia de la alcaldía mayor, esto debido al mecanismo de nombramiento del alcalde local, que depende en última instancia de la

decisión del alcalde mayor, y por tanto su continuidad en el cargo depende de la discrecionalidad con la que la normatividad faculta a este mismo.

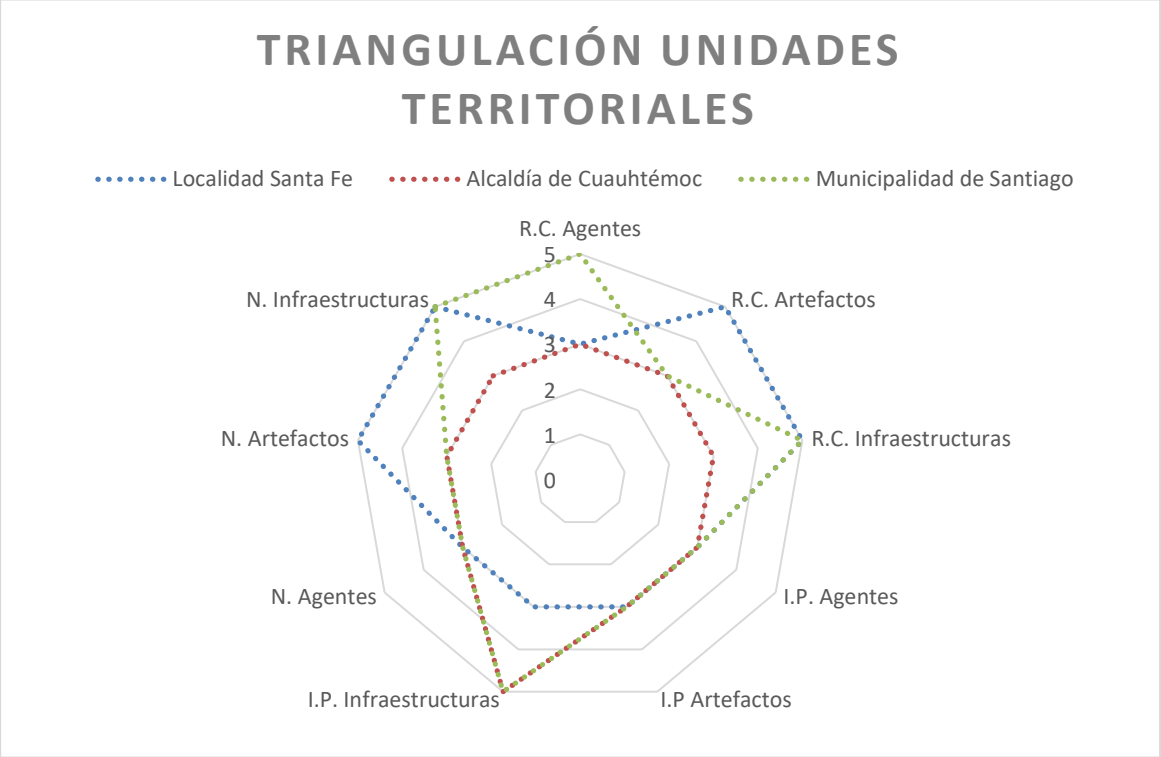
En el caso de Ciudad de México, por su carácter federado, el Jefe de Gobierno de la ciudad cuenta con un altísimo grado de autonomía en la toma de decisiones, sujeta a la legislación federal; en el mismo sentido, el alcalde de demarcación territorial, cuenta con un alto grado de autonomía en la toma de decisiones y la implementación de su Plan de Desarrollo, esto como consecuencia además del mecanismo de elección para llegar al cargo, que responde a votación popular.

En cuanto al caso chileno, como se ha mencionado, la autoridad local recae en lo que respecta a Santiago de Chile (Provincia), en la Intendencia Regional, es decir, en el gobierno de la Región Metropolitana de Santiago, cargo que tiene un nivel parcial de autonomía, ya que depende del nombramiento del presidente de la república, y su permanencia en el mismo, de la toma de decisiones en el marco de la directriz presidencial y su programa de gobierno; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Bogotá, la administración y gobierno microlocal, en este caso, de la municipalidad o comuna, cuenta con un mayor nivel de autonomía, de acuerdo al mecanismo de elección que responde a voto popular en la circunscripción correspondiente.

Con esta aclaración acerca de los alcances de los gobiernos locales y microlocales para cada caso de estudio, es posible señalar en lo que respecta a las unidades territoriales de acuerdo a las tablas 4-7, y 4-10 y la gráfica 4-1, que en sus instrumentos de planificación se identifica la existencia de los dispositivos agentes y artefactos, a través del fortalecimiento de la presencia territorial de la fuerza pública para los tres casos, y la inversión en elementos tecnológicos y artefactos para la complementar la acción securificadora policial y vecinal, a través de la dotación con cámaras de videovigilancia, alarmas vecinales y botones de pánico, especialmente. Sin embargo, sobresale la predominancia compartida del dispositivo infraestructura (arquitectura), por la intención de generar entornos seguros dispuestos en los tres casos para el pleno desarrollo del turismo, el comercio y los negocios, a través de diferentes estrategias como la construcción de kioscos de vigilancia, la disposición de CAI

móviles, la recuperación y control del espacio público y el diseño urbano que potencie la prevención situacional, y la vigilancia de entornos estratégicos para evitar el tránsito de ciertas poblaciones y ciudadanos, como es el caso de los vendedores ambulantes.

Gráfico 4-1 Triangulación de las Unidades Territoriales



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los datos sobre implementación para el caso de la localidad de Santa Fe son coincidentes entre sí, sobre la predominancia de los dispositivos artefactos, infraestructuras como mecanismos privilegiados para la gestión de la seguridad, lo que no demuestra una incongruencia con lo establecido en el instrumento de planificación, sino una acentuación en la predominancia de estos dispositivos.

En el caso de la alcaldía de Cuauhtémoc, se presenta en el instrumento de planificación una marcada predominancia del dispositivo de infraestructura, y la existencia de los otros dos dispositivos para la gestión de la seguridad, sin embargo, los datos sobre su implementación, arrojan como resultado la existencia de los tres dispositivos sin que haya una marcada predominancia de ninguno.

En la municipalidad de Santiago, se evidencia en el instrumento de planificación la existencia de los tres dispositivos como mecanismos para la gestión de la seguridad. Sin embargo, hay una clara predominancia del dispositivo infraestructura representada en la dotación de equipamientos de seguridad y la incorporación del diseño urbano como táctica securitaria; lo que se valida con los datos sobre su implementación. Frente a los dispositivos agentes y artefactos, hay una existencia de estos dos, que se comprueba en los datos de implementación, a excepción de los agentes, que contrario a desaparecer, de acuerdo a la rendición de cuentas se acentúa en los procedimientos de control y la presencia territorial.

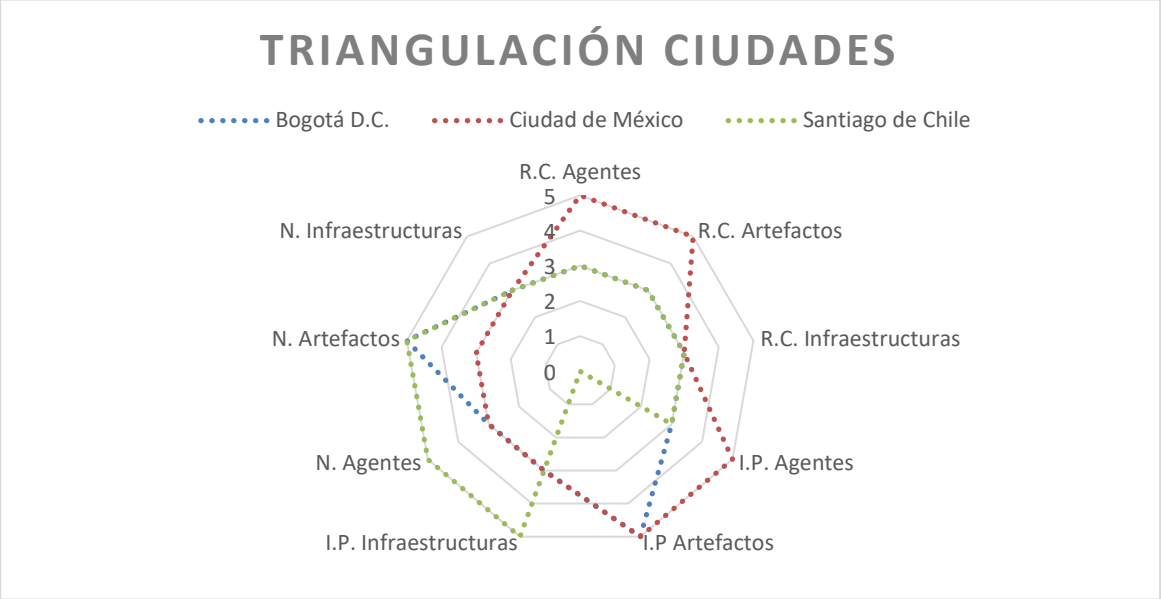
En cuanto a las ciudades, como puede observarse en la tabla 4-10, y la gráfica 4-2 no hay una plena coincidencia en la predominancia de algún dispositivo de securificación en las tres ciudades de estudio, sin embargo, en los instrumentos de planificación hay una predominancia del dispositivo de artefactos para el caso de Bogotá y Ciudad de México, sobresaliendo la adquisición de más cámaras de videovigilancia, alarmas vecinales, y drones de vigilancia. Para el caso de Ciudad de México, se presenta también una predominancia del dispositivo agentes ya que se dispone el fortalecimiento del plan cuadrantes, y una importante inversión en la profesionalización y ampliación de los cuerpos de seguridad pública.

En el caso de Santiago de Chile se presenta una predominancia del dispositivo de infraestructura en razón a la relevancia del enfoque de prevención situacional, que contrasta con la existencia del dispositivo agentes y la inexistencia del dispositivo de artefactos, siendo como se mencionaba en el análisis del caso, el único instrumento de planificación de los seis (6) estudiados que no incorpora uno de los dispositivos de securificación como mecanismo para la gestión de la seguridad.

Ahora bien, en Bogotá se evidencia con la incorporación de los datos de implementación una coherencia a través de las noticias de la predominancia del dispositivo artefactos, volcado especialmente en la adquisición de miles de cámaras de vigilancia que constituyen un fortalecido sistema de videovigilancia, y la dotación a la fuerza pública con drones para la vigilancia en la ciudad; así mismo, se evidencia la presencia de los otros dos dispositivos

en el nivel de existencia que corresponde al fortalecimiento del plan cuadrantes respecto del dispositivo agentes, y la recuperación de espacios en la ciudad para garantizar entornos seguros.

Gráfico 4-2 Triangulación de las ciudades



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de Ciudad de México, en su instrumento de planificación además de la predominancia de los dispositivos artefactos y agentes, hay una presencia del dispositivo infraestructura, reconociendo la importancia de la recuperación y control de espacios, y mantenimiento del orden público; por su parte la incorporación de los datos de implementación reflejan en las noticias la existencia de los tres dispositivos, mientras la rendición de cuentas corrobora la predominancia de los dispositivos de agentes y artefactos, con la creación y fortalecimiento de grupos especiales de la fuerza pública como la unidad de control de grafiti, y los grupos de vigilancia de bancos e industrias, así como la inversión en cámaras de vigilancia para patrullas y puntos estratégicos de la ciudad, y en torres tácticas de vigilancia.

En cuanto al instrumento de Santiago de Chile, como se ha mencionado, no presenta uno de los dispositivos de securificación, artefactos, sin embargo como puede apreciarse en la tabla y el gráfico 4-2, la realidad en su implementación es completamente diferente, pues se

observa por el contrario una profundización de los dispositivos agentes y artefactos, que supera en su predominancia como mecanismo para la gestión de la seguridad implementaciones como la de Bogotá, con la adquisición de cámaras de videovigilancia, botones de pánico, y vehículos tácticos para la fuerza pública, entre otros artefactos, así como el fortalecimiento de la fuerza pública con el plan cuadrantes y la inversión complementaria en dotación e infraestructura policial.

De acuerdo a las anteriores expresiones para cada caso de estudio, se comprueba que pese a las diferencias institucionales, normativas y organizativas que presenta cada ciudad y unidad territorial, existe una alta presencia de la securificación, entendida como la enunciación, definición y producción de la gestión de la amenaza a la seguridad urbana desde una perspectiva restrictiva del orden público, y por tanto como materialización de una gobernabilidad securitaria[32]. En este sentido, se refleja en los instrumentos de planificación y su implementación, el afianzamiento de una visión de la seguridad urbana que privilegia la estabilidad y salvaguarda del *orden urbano* a través del uso de los dispositivos de securificación como mecanismos de primer orden para construir espacios seguros desde el orden público, en una ciudad que con su despliegue va securificándose.

En este contexto, la securificación de la ciudad, como régimen de gobernabilidad securitaria, es decir, como conjunto de mecanismos desplegados para preservar la estabilidad del orden público y político, pacificando, atenuando conflictividades y exacerbando excepcionalidades, construye seguridad urbana priorizando desde el despliegue de los dispositivos unos derechos y libertades, para algunos ciudadanos y en determinados espacios de la ciudad, mientras cercena los de otros, esto soportado en el principio de la desconfianza social, que provoca una seguridad autorreferencial e individual, generadora de rupturas sociales y un desaliento de la confianza y la solidaridad social.

[32] Noción desarrollada en el acápite 3.2.2 del presente documento.

En este marco, el fortalecimiento del tejido social, se produce a partir del sentimiento de la seguridad desde una perspectiva estrecha, derivada de la protección y salvaguarda contra la criminalidad. En consecuencia, esta visión de la seguridad, que privilegia la securificación, resulta explicativa de la asociación de espacios seguros con espacios controlados y vigilados, como se asume en los instrumentos de planificación estudiados, así como con las restricciones que limitan el habitar la ciudad, produciendo una privativa, prohibitoria y securificada, que sustenta su orden urbano sobre los valores económicos y sociales del neoliberalismo[33], como son el mercado, la privatización, y la no regulación-intervención disciplinaria del Estado.

Esta realidad, como se evidencia en las matrices y la tabla de triangulación, se ha convertido en una fórmula generalizada entre las autoridades de seguridad, los gobiernos locales y microlocales en la región latinoamericana, resultando no sólo mecanismos productores de una seguridad restrictiva y limitada, sino como se ha argumentado, de un contexto urbano, y un tipo de ciudad específico.

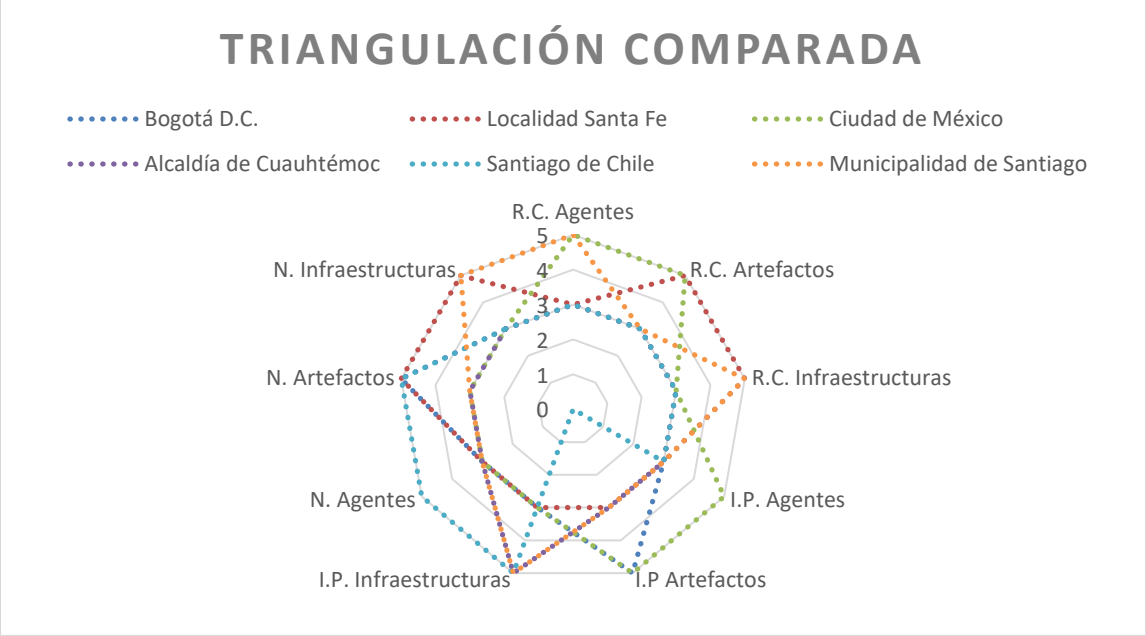
En consecuencia, la relevancia de los dispositivos de securificación, como mecanismos para la gestión de la seguridad urbana productora de ciudad, resulta de tomadores de decisión, nombrados en la investigación como mediadores u operadores de transacción desde el enfoque de marco por el referencial. Estos actores, bien sean intendentes, jefes de gobierno, alcaldes, concejales, o ediles, según el caso de estudio, y sin ser los únicos intervinientes en la definición de los mecanismos para la gestión de la seguridad, como autoridades de los gobiernos locales o microlocales sí son decisores y se encargan de poner en la agenda pública y su implementación los referenciales y la visión securificadora, que a su vez reafirma la salvaguarda del *orden urbano* e incide en la profundización de una ciudad securificada.

En este sentido, la toma de decisiones que compone la visión securificadora de las autoridades, u operadores de transacción, frente a la gestión de la seguridad urbana, puede

[33] Elementos desarrollados en el capítulo 1 del presente documento.

verse en el gráfico 4-3, en el que se compara la existencia y profundización de los dispositivos de securificación a partir de las matrices de los instrumentos de planificación, y la tabla de triangulación que incorpora las noticias oficiales y las rendiciones de cuentas señaladas. En el gráfico, los polígonos delineados con colores representan una de las ciudades o unidades territoriales, y su cercanía con el límite externo del gráfico radial significa una mayor predominancia del dispositivo de control para la gestión de la seguridad, como se observaba en los dos gráficos anteriores.

Gráfico 4-3 Triangulación comparada



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, y como puede observarse en el gráfico, se reafirma la priorización de los dispositivos de securificación como mecanismos para la gestión de las amenazas a la seguridad urbana, lo que responde a una visión securificadora de las autoridades de los gobiernos locales y microlocales, que a su vez se encuentra estrechamente relacionada con la coproducción de la ciudad contemporánea latinoamericana.

En esta línea, reconociendo desde el análisis de los instrumentos de planificación (reflejado en las matrices), la priorización compartida de los dispositivos de securificación, se entiende que la toma de decisiones de los operadores de transacción, vista desde el enfoque de análisis de políticas públicas que guía la presente investigación, responde así mismo a referenciales compartidos por las autoridades de los gobiernos locales y microlocales, como operadores de transacción, sobre los mecanismos para la gestión de la seguridad urbana; entendiendo los referenciales, de acuerdo a lo señalado en el presente capítulo como marcos de interpretación y visión del mundo[34].

En este marco, los operadores de transacción, comparten tanto el referencial global, entendido como una representación general en torno a la que se ordenan las representaciones sectoriales, en este caso la seguridad ciudadana; como el referencial sectorial, entendido como la representación o interpretación de las cosas desde un sector, en este caso la seguridad urbana.

Considerando que los referenciales como interpretaciones del mundo, son los que definen el contenido de las políticas públicas, en este contexto los instrumentos de planificación para cada caso. Frente al referencial global se reconoce que en los instrumentos se alude a la discursividad y la perspectiva de la seguridad ciudadana y la convivencia, lo que es comprensible por dos razones, la primera por la predominancia que ha ganado dicho referencial para el tratamiento de la seguridad desde organismos multilaterales y gobiernos en diferentes partes del mundo, y con gran fuerza en la región latinoamericana, por su diálogo con la participación ciudadana para la supuesta definición de los mecanismos para gestionar la seguridad en las ciudades; y en segundo lugar porque este tratamiento de la seguridad privilegia la preocupación por la criminalidad, uno de los temas en torno a la seguridad sensibles para la ciudadanía.

El segundo referencial, el sectorial se enmarca en la seguridad urbana, debido a que se trata de la seguridad en la ciudad, y que como se mencionó en el capítulo 3, se diferencia de la

[34] Ver acápite 4.1 del presente documento.

seguridad ciudadana, principalmente porque la urbana es la seguridad en el contexto de la ciudad, y que de acuerdo a dicha contextualidad bien puede ser más amplia o más estrecha que la seguridad ciudadana.

En este sentido, se considera que el referencial global, de seguridad ciudadana y convivencia es estrecho por su vínculo con una seguridad desde la perspectiva de la criminalidad, y porque no refleja una participación real y amplia de la ciudadanía en la definición de la seguridad, como se señala desde los estudios críticos de seguridad, se trata de una perspectiva de seguridad *problem-solving*, enfocada en resolver la seguridad desde una perspectiva particular y preconcebida, y no como una perspectiva contextual con potencialidad de cambio de las relaciones de poder.

De lo anterior se desprende, que el referencial de seguridad ciudadana, puede interpretarse como un mecanismo de legitimación de las políticas de seguridad establecidas y proyectadas en los instrumentos de planificación, considerando que dicho referencial representa un enfoque validado por los organismos multilaterales como PNUD (2013) y la academia funcional, que se materializa en la participación ciudadana, a partir de su incorporación acrítica en los mecanismos de gestión de la seguridad definidos institucionalmente, enmarcados en el modelo securitario, sin posibilidad de transformarlo.

En este sentido, el referencial reproduce la lógica securificadora de control y verificación, al interior mismo de la producción de los mecanismos de gestión de la seguridad, debido a que la incorporación ciudadana se da en lógicas verificadas y controladas, para producir resultados esperados, como los comités, frentes y brigadas vecinales de seguridad, evitando cualquier proyección alternativa de mecanismos contextuales y transformadores para la gestión de la seguridad, así como el control democrático o evaluación de la labor de las fuerzas de seguridad por parte de la ciudadanía.

De acuerdo a todo lo anterior, se valida el análisis de los instrumentos de planificación que evidencia el profundo arraigo de los dispositivos de securificación en los gobiernos locales y microlocales, y la institucionalidad gubernamental en general, como mecanismos y

fórmulas fijas para responder en la gestión de la seguridad en la ciudad contemporánea latinoamericana. En este mismo sentido, se valida el objeto de aseguramiento y el sujeto de aseguramiento, comprobándose una vez más que el objeto a asegurar se enmarca en los valores, espacios, bienes generadores y realizadores de la economía en el marco del *orden urbano* neoliberal; y se comprueba que se privilegian sujetos y sectores poblacionales para ser asegurados, mientras se señalan otros como portadores de riesgo y peligro, resultando la seguridad un bien y servicio de carácter exclusivo y excluyente, que genera geografías y espacios privativos y prohibitorios en una ciudad contemporánea latinoamericana que en razón al principio de relación entre espacio y política, se ve securificada, y por tanto amenazada en su construcción democrática.

4.4 Conclusión preliminar

De acuerdo al recorrido del capítulo, y los elementos brindados en el análisis y triangulación de los instrumentos de planificación y demás documentos oficiales, el presente capítulo permite aportar a la investigación cuatro elementos que se consideran relevantes para demostrar la visión securitaria en la que se inscriben los referenciales de seguridad de las políticas públicas analizadas.

En primer lugar, la alta concentración de las estrategias, acciones y líneas de política en fórmulas que profundizan los dispositivos de securificación definidos en la investigación, a saber, agentes, artefactos y arquitecturas (Infraestructuras o morfología urbana).

En segundo lugar, lo anterior se expresa en la producción de la seguridad en el marco de los instrumentos de planificación a partir de: i) la definición de las fuerzas de seguridad pública como agentes centrales y en ocasiones únicos, generadores de seguridad, entendiendo su rol como actores de control y restricción; ii) la vinculación de la ciudadanía a los procesos de gestión de la seguridad como para-agentes o complementos de la seguridad enarbolada por las fuerzas de seguridad pública, en sus términos, lógicas y formas; iii) la preponderancia de la incorporación de los elementos tecnológicos para el control urbano tanto para afianzar y reforzar las labores securitarias de los agentes de seguridad, como artefactos anclados al diseño urbano, bien sea en postes, casas, kioscos, aceras y demás elementos del paisaje

urbano, para fungir como disuasores, para rastrear o monitorear, las prácticas sociales; y, iv) el diseño urbano como elemento desplegado en el paisaje y la morfología urbana para generar control natural o espacios prohibitorios, a través de un urbanismo que resulta excluyente y cerrado.

En tercer lugar, la comprobación de un ampliado referencial de seguridad soportado en el enfoque de la seguridad ciudadana, que pese a pensarse garante de la participación y los derechos, se ha restringido a incorporar a la ciudadanía como complementaria y cómplice en la generación de barrios y zonas securitarias a través de una acción para-securitaria, como lo son los frentes, las juntas zonales o los comités de seguridad que no construyen alternativas democráticas a la seguridad, sino que contribuyen a securificar los territorios, las comunidades y las políticas públicas restrictivas y prohibitorias.

En cuarto lugar se evidenció que existe una similitud importante en las medidas y mecanismos para gestionar la seguridad, y que no parecen responder a la construcción de un modelo de seguridad regional cooperativa, sino a la aplicación de medidas de gestión fijas, en serie y ahistóricas, que en lugar de contribuir a la construcción de ciudades latinoamericanas democráticas y para el disfrute del espacio público y común, se proyectan más como ciudades reproductoras de un orden urbano neoliberal construido sobre la dicotomía entre espacios asegurados mediante control y vigilancia, y espacios de riesgo.

En suma, en los instrumentos de planificación de Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile y sus unidades territoriales, localidad de Santa Fe, Alcaldía de Cuauhtémoc, y Municipalidad de Santiago respectivamente, para el periodo 2016 – 2020 se comprueba que opera una visión para la gestión de la seguridad urbana desde el orden público, la vigilancia y la comprobación de procedimientos sociales, por parte de sus gobiernos locales y microlocales, que acentúa el despliegue de los dispositivos de securificación, agentes, artefactos e infraestructuras, y con ello la producción de una ciudad Securificada.

5. Conclusiones y Recomendaciones

El recorrido de la presente investigación tuvo como propósito analizar la manera en que la visión de seguridad urbana, manifiesta en instrumentos de planificación de los casos objeto de estudio, ha contribuido a producir una ciudad securificada. La propuesta se enmarcó en la identificación de la ciudad contemporánea latinoamericana como configuración, producto de la relación espacio-política y, por tanto, de la geohistoria de neoliberalización que ha marcado el subcontinente latinoamericano. En concreto, esto implicó abordar los siguientes aspectos: i) la caracterización de las ciudades y unidades territoriales objeto de estudio, con sus especificidades de gobierno e institucionales para la gestión de la seguridad; ii) la conceptualización de la seguridad en la ciudad latinoamericana a partir de los estudios críticos de seguridad y la noción de la securificación como aporte de la investigación; iii) el análisis desde el enfoque de marco por el referencial de los instrumentos de planificación de los gobiernos locales y microlocales como fuentes primarias de información; y iv) la triangulación con datos sobre su implementación para dar cuenta de la visión y referenciales a partir de los que se producen los mecanismos de gestión de la seguridad urbana en el subcontinente, y su relación con la producción de la ciudad contemporánea latinoamericana.

La investigación, considerando a la ciudad como resultado geohistórico de la configuración compleja de una serie de elementos de orden cultural, económico, social y político en que una sociedad materializa su forma de ser y ver el mundo, reconoció la profunda imbricación que tienen la política y el espacio para producirse, coproducirse y reproducirse mutuamente. En este sentido, se exploró la ciudad neoliberal en abstracto con sus elementos esenciales como lo son el mercado, la privatización y la no regulación-disciplinamiento del Estado que se describieron y explicaron en el capítulo 1, como componentes de un proyecto político que

a su vez transforma el espacio y en concreto en el interés de la investigación el espacio urbano, denominado ciudad.

De esta premisa y contexto histórico y teórico, resultó la necesidad de comprender la ciudad contemporánea latinoamericana como elemento fundamental de la ecuación coproductora espacio-política, por lo que la investigación, reconociendo la complejidad geohistórica que ha configurado la ciudad latinoamericana como se comprende hoy, hizo un breve recorrido destacando los elementos esenciales de una serie de etapas históricas que han marcado con instituciones, valores, o relaciones de poder la historia y el presente de la ciudad contemporánea latinoamericana. Este recorrido finalizó con la etapa del *orden urbano,* que contrario a las posturas teóricas que reconocen una ciudad posmoderna y fragmentada, busca reconocer la lógica y sentido articulado e interdependiente de los elementos que componen la ciudad, y que en la investigación se halla en el *orden urbano* neoliberal.

En este capítulo producto del recorrido señalado, se concluyó que la ciudad contemporánea latinoamericana resultado de su geohistoria común y su presente compartido, como geografías estratégicas en el contexto del proceso neoliberalizador, se configuró analíticamente como una unidad de análisis capaz de generar explicaciones, nuevas preguntas y respuestas para la investigación social, y la academia crítica que busca reconocer caminos potenciales de transformación social.

En este contexto, la investigación reconoce la relevancia práctica para el análisis de los fenómenos de la ciudad contemporánea latinoamericana, que ofrecen en el marco de la gobernabilidad neoliberal los gobiernos locales y microlocales, como actores centrales producto de los procesos de descentralización en la región latinoamericana, y del posicionamiento estratégico de las ciudades como “espacios naturales de mercado”. Por esta razón en la investigación se seleccionan tres ciudades y tres unidades territoriales al interior de éstas, una en cada ciudad, como objetos de estudio, a partir del análisis de sus instrumentos de planificación como documentos estratégicos de política pública y fuente primaria de información, para comprender la visión y referenciales de los actores tomadores

de decisión frente a la seguridad como problema nodal de las ciudades cargado de contenido político y su relación transformadora con la ciudad.

En línea con las preocupaciones anteriores, se definen como ciudades contemporáneas latinoamericanas objeto de estudio, emplazadas en zonas geográficas diferenciadas en la región latinoamericana, Bogotá, Ciudad de México, y Santiago de Chile; así como una unidad territorial al interior de cada una, con el interés de fortalecer los hallazgos, para lo cual se seleccionaron unidades territoriales que respondieran a una centralidad histórica, cultural, política y económica, contexto en el que representaran geografías estratégicas para cada ciudad, razón por la que se definieron las unidades territoriales, localidad de Santa Fe, alcaldía de Cuauhtémoc, y municipalidad de Santiago. Ciudades y unidades territoriales que se caracterizaron destacando sus rasgos esenciales geográficos, las particularidades de su gobierno e instituciones en el periodo de tiempo definido en la investigación 2016-2020, y el contexto de la seguridad.

En este capítulo 2, producto de lo anterior, se concluye que la seguridad representa un tema de centralidad y alta preocupación para la ciudadanía y los gobiernos locales y microlocales, así mismo se corrobora que tales gobiernos tienen una relevancia consolidada para la resolución y construcción de políticas para gestionar los problemas de la ciudad, contexto en el que sin duda hay variaciones de una ciudad a otra y de una unidad territorial a otra, de acuerdo a las diferencias mencionadas en las reglas de juego, la distribución territorial del poder y funcional de este, y los actores institucionales que esto conlleva.

En consecuencia con lo anterior se reconoce, por ejemplo, que en el caso bogotano, la alcaldía distrital tiene una incidencia capital, y las alcaldías locales dependen en alto grado de la discrecionalidad de la primera, mientras en el caso mexicano existe una mayor independencia para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas, realidad muy diferente en el caso chileno, en el que el gobierno local responde al nombramiento y definiciones presidenciales y un consecuente grado de alta dependencia, mientras el gobierno microlocal, el de la municipalidad, goza de una mayor independencia producto de su elección a través de voto universal.

Finalmente, en este capítulo se observó que las cifras, estudios y aproximaciones institucionales sobre la seguridad se hacen a partir de la comisión de delitos y por tanto de la asociación de seguridad y criminalidad, lo que sienta una perspectiva estrecha para el tratamiento de la seguridad en la ciudad por parte de los gobiernos locales; de lo que se comienza a inferir que la seguridad como problema nodal de la ciudad tiene un tratamiento por parte de los gobiernos locales y microlocales a partir de una visión y referencial o interpretación de la realidad estrecho y compartido, en el que sobresalen elementos del referencial de la seguridad ciudadana y convivencia.

De lo anterior se desprende la inquietud y pregunta que da paso al capítulo 3, por la manera compartida en que la seguridad en su interpretación y gestión por parte de los gobiernos de las ciudades en la región latinoamericana está siendo tratada, y si en este caso no responde a una gestión contextual y alternativa relacionada con la generación de calidades de vida y el reconocimiento del derecho a la ciudad para los habitantes de las ciudades, sino por el contrario a fórmulas fijas y mecanismos reproducidos de otros contextos, en clave restrictiva de mantenimiento del *orden urbano* de la ciudad y, por tanto, la gobernabilidad y estabilidad del orden público.

En este marco, la investigación explora conceptualmente aportes de diferentes escuelas de los estudios de seguridad, que pese a encuadrar sus intereses en el ámbito internacional, ofrecen algunos elementos para comprender la definición de seguridad y su tratamiento en diferentes escalas. En este proceso exploratorio, se reconocen los aportes y posiciones epistemológicas de los estudios críticos de seguridad, que abren el debate en torno a la necesidad de historizar los estudios, interpretaciones y gestiones de la seguridad, para lograr producir soluciones y fórmulas alternativas, y que se planteen la transformación de las relaciones de poder que el tratamiento tradicional de la seguridad mantiene estáticas.

De acuerdo a la posición anterior, los estudios críticos de seguridad no sólo confrontan en el debate de la seguridad internacional al realismo y las diversas variantes del neorrealismo, el liberalismo y neoliberalismo, sino que ofrecen una postura epistemológica que convoca a producir tratamientos contextuados de la seguridad, y a desecuritizar las agendas de la

seguridad, lo que conduce a: en primer lugar, poner coto a la asociación de la seguridad solamente con la criminalidad; en segundo lugar, a dar un tratamiento político a los conflictos políticos y sociales, y no a controlarlos o pacificarlos con medidas extraordinarias, y en tercer lugar, producto de la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, limitar y superar la producción discursiva de las amenazas a la seguridad a partir del patrón securitario.

Es en este contexto, de construcción de agendas de seguridad restrictivas y definición de políticas securitarias y, por tanto, estrechas y enmarcadas en la salvaguarda del *orden urbano* neoliberal, a partir de mecanismos de gestión de la seguridad anclados a la perspectiva del orden público, la investigación propone la noción de securificación. Como se ha mencionado a lo largo del documento -especialmente en el capítulo 3-, tal noción busca contribuir como categoría al entendimiento de los esfuerzos en seguridad que responden a la enunciación, definición y producción de mecanismos restrictivos para la gestión de la seguridad y la supresión o pacificación de las amenazas, a través del control y la vigilancia como acciones vinculadas al despliegue de alguno de los denominados dispositivos de securificación, explicados en el capítulo 3 y vinculados con la profundización de una seguridad en clave de gobernabilidad que produzca entornos urbanos seguros en estos términos y por tanto un tipo de ciudad securificada.

Del capítulo 3 en esta línea se concluye que las lecturas y respuestas tradicionales y ortodoxas a la seguridad no sólo se encuentran en los estudios internacionales de seguridad, sino que se materializan y territorializan también en escalas geográficas menores. A estas no ha sido ajeno el subcontinente; como ejemplo, se encuentra la doctrina de seguridad nacional y más recientemente la aplicación de la seguridad ciudadana y convivencia.

En este sentido, se constituye en desafío la capacidad de potenciar y articular respuestas de seguridad más holísticas, pensadas en las realidades y problemáticas de los territorios y poblaciones, que respondan a sus contextos y no sean respondidas con mecanismos predeterminados que no transforman positivamente las realidades locales, y que así mismo, por su contenido restrictivo y securitario tienden a convertirse en respuestas a problemas sociales y políticos que requieren de soluciones sociales y políticas, no securitarias.

En este gran contexto y con la intención investigativa de no responder a las cuestiones e interrogantes sobre la securificación solo desde la barrera teórica, el capítulo 4 se propuso hacer una aproximación, exploración y análisis de la securificación desde la revisión de fuentes primarias, a partir de los instrumentos de planificación de las ciudades y unidades territoriales objeto de estudio, reconociendo que los gobiernos locales y microlocales resultan actores relevantes en la producción de mecanismos de gestión de la seguridad en la ciudad contemporánea latinoamericana. En este capítulo, se materializa para dicho análisis empírico, un diseño metodológico propio que se aporta al campo de estudio, para fortalecer los procesos de sistematización, interpretación y análisis de instrumentos de planificación, reconociendo los diferentes elementos que intervienen en la definición de los referenciales y la visión de política; de esta manera en la investigación, la noción propia de la securificación aportada en el capítulo 3, se complementa metodológicamente como modelo teórico-operativo para dar respuesta a la configuración de la seguridad urbana a partir de la exploración y análisis de las visiones de política pública manifiestas en los instrumentos de planificación.

En este sentido, el enfoque de análisis de políticas públicas de marco por el referencial, en el que la visión y referenciales a partir de los cuales los actores construyen y llenan de contenido las políticas públicas, se considera oportuno y adecuado, toda vez que el ánimo de la investigación es analizar la manera en que la visión y referenciales de seguridad manifiestos en los instrumentos de planificación contribuyen a producir en el marco de la relación espacio-política una ciudad securificada.

Producto de este análisis, a partir de las matrices se sistematizaron los instrumentos de planificación respondiendo, a partir de los elementos constitutivos del enfoque, a saber: valores, normas, imágenes y algoritmos, cruzados con los dispositivos de securificación como variables para determinar la presencia y correspondencia de un instrumento de planificación con la visión de la securificación.

De este proceso exploratorio y analítico, se logró comprobar, reconociendo las diferencias entre instrumentos de planificación, que la totalidad de ellos responde a la visión

securificadora para la gestión de la seguridad urbana. Pese a que hay diferencias entre qué dispositivos predominan, se concluye que los diferentes gobiernos locales y microlocales asumen y definen mecanismos para dicha gestión que parecieran responder a unas fórmulas predeterminadas, en donde la incorporación de la ciudadanía responde a un papel subsidiario que no tiene opción de creación alternativa de fórmulas para el tratamiento de la seguridad, en su lugar, se vincula bajo los parámetros y lógica de la securificación, definida institucionalmente.

Así mismo se valida que las autoridades locales y microlocales, pese a no ser los únicos actores involucrados en el proceso de definición y construcción de políticas públicas, sí resultan determinantes en su producción, visión y referenciales condicionantes de la manera en que se pone la seguridad en la agenda, así como en la implementación de lo contenido en los instrumentos de planificación. En este sentido, a través de la triangulación como herramienta metodológica para la validación y comprobación de resultados, se halló pese a la existencia de diferencias y distancias entre lo proyectado en los instrumentos de planificación, y su implementación, que en la totalidad de los casos los procesos de implementación materializaron la securificación, habiendo algunos casos -por ejemplo, Santiago de Chile- en los que se reforzó o profundizó el dispositivo como mecanismo para la gestión de la seguridad urbana.

Se halló que los instrumentos de planificación, comparten la definición y producción de mecanismos securificados para la gestión de la seguridad, comparten los referenciales tanto global como sectorial, lo que en su conjunto configura la visión securificada para la producción de seguridad en las ciudades latinoamericanas objeto de estudio.

Los referenciales, constructores de la visión securificada se constituyen en este sentido en las interpretaciones y representaciones de los actores u operadores de transacción sobre la realidad urbana, sus problemas y soluciones. Estos actores para los gobiernos locales, son el alcalde mayor para Bogotá, el jefe de gobierno para la Ciudad de México y el intendente para Santiago de Chile; y para los gobiernos microlocales son, el alcalde menor para el caso de la localidad de Santa Fe, el alcalde de demarcación para la alcaldía de Cuauhtémoc, y el alcalde para la municipalidad de Santiago. En este sentido, estos actores a través de sus

referenciales, como lentes para comprender la realidad y actuar sobre ella, y usando su capacidad decisora, producen y determinan estrategias y rutas de acción para generar seguridad urbana desde la priorización de los dispositivos de securificación.

En este sentido se comprueba que el referencial global anclado a la perspectiva de la seguridad ciudadana y la convivencia, deja de lado su enfoque de garantía de derechos humanos y participación ciudadana, resultando una discursividad legitimadora de los mecanismos dispuestos por la institucionalidad, pero distante en la práctica del ejercicio de la ciudadanía plena para participar y tomar decisiones colectivas y democráticas.

En esta línea, no sólo no refleja la participación ciudadana democrática, con libertad de construir opciones de seguridad más allá de la criminalidad y la salvaguarda del orden urbano, sino que resulta un referencial de seguridad estrecho epistemológicamente, y que deriva en la profundización de la securificación como única fórmula para gestionar la seguridad.

De esta forma, la securificación reemplaza la resolución social y política de las conflictividades societales, y abre posibilidades para el uso de la excepcionalidad como herramienta para gestionar a través de la pacificación, los riesgos y amenazas definidos por los operadores de transacción como desestabilizadores del orden público y urbano. Así mismo, construye un imaginario y una discursividad, a partir de los referenciales definidos por los operadores de transacción, que se transmite a la sociedad y que lleva a normalizar la interpretación y representación de la seguridad desde su perspectiva restrictiva, anclada a la vigilancia, el control y la comprobación de prácticas y comportamientos sociales. Tal fenómeno, involucra a la misma sociedad en la reproducción de esta visión securificadora, como sucede con los grupos vecinales de seguridad, así como también permite la extralimitación de la fuerza pública en aras de la seguridad o la suspensión de derechos y libertades a sujetos susceptibles de ser considerados sospechosos o peligrosos, justificado en la estabilidad y la garantía del orden urbano.

Desde esta perspectiva, la investigación se propuso abrir nuevas inquietudes y líneas de interés sobre la producción de mecanismos para la gestión de la seguridad en la ciudad contemporánea latinoamericana, reconociendo que esta, como se ha entendido en el estudio, no sólo actúa en torno a las incivilidades y la criminalidad, sino que tiene consecuencias de mayor alcance, pues desde el mencionado principio de relación entre espacio y política, es coproductor de ciudad.

Por lo anterior, surge la pregunta sobre qué tipo de ciudad desea construir, disfrutar y vivir la ciudadanía latinoamericana, ya que si se proyecta profundizar una sociedad democrática, tolerante, plural y con libertades individuales y colectivas, esta no puede erigirse sobre una visión securificadora de la vida urbana y en sociedad. Por lo tanto, la investigación, comprobando la profundización de una ciudad securificada a partir del despliegue de los dispositivos de securificación, y su privilegio como apuesta manifiesta en los referenciales, visión y políticas públicas en la ciudad contemporánea latinoamericana, se propuso contribuir al entendimiento del presente, para como señalaba Zemelman (1997): reconocer la potencialidad del presente como herramienta para transformar la historia.

En este sentido se desprende un desafío para los gobiernos locales y microlocales y sus operadores de transacción, para responder a las realidades y exigencias de la compleja realidad de la ciudad contemporánea latinoamericana, sin recurrir a la securificación, y la adopción de modelos de políticas transferidos (*policy transfer*), que imponen valores sociales y políticos para reproducir relaciones de poder, o responder a realidades descontextuadas. Por tanto, el desafío radica en generar salidas y fórmulas para la construcción de la seguridad urbana contextuales, constructivas y propias para los retos de producción de una ciudad democrática.

Pero también se desprende un desafío para la ciudadanía y sujetos sociales: asumir un rol determinante en la construcción de “presente”, pues reconociendo que sus proyectos y visiones son productoras de hábitos, prácticas, imaginarios y geografías, y que a través de la emergencia de nuevos referenciales y visiones sobre los problemas propios de la ciudad contemporánea latinoamericana y la construcción de formas de gestión de los mismos democráticas, pueden incidir en la definición de políticas y acciones transformadoras para

producir seguridad integral y ciudad democrática y plural en la geohistoria de América Latina.

Por lo anterior, se reconoce la importancia de fortalecer el debate político, público y democrático, que permita confrontar diferentes perspectivas y puntos de vista sobre la seguridad, y con esto promover un marco de construcción de posibilidades que integre nuevos referenciales y visiones que permitan construir junto con la seguridad, una ciudad más incluyente, solidaria y democrática.

Finalmente, se reconoce la necesidad de ampliar la investigación politológica crítica sobre las dinámicas, referenciales y visiones para el tratamiento de la seguridad urbana, dando cuenta de una mayor exploración de líneas teóricas relevantes en los estudios de seguridad, como la biopolítica que permitirán profundizar los esfuerzos de análisis sobre la relación entre gobierno de las poblaciones y transformación y creación de ordenes urbanos y espaciales. Así mismo, se considera necesario explorar y profundizar con nuevas investigaciones las políticas y estrategias de seguridad estatal, a través de una perspectiva más territorial que dé cuenta con mayor detalle de los procesos de implementación, sus impactos poblacionales y territoriales, así como los alcances funcionales por parte de los gobiernos locales y microlocales.

Lo que permitirá seguir fortaleciendo este tipo de estudios desde la escala local y microlocal, así como contrastar las producciones securificadoras de la institucionalidad con experiencias sociales y comunitarias que permitan profundizar en la construcción de alternativas que fortalezcan la participación ciudadana, la realización de derechos y la ampliación del concepto de seguridad, que responda a la pluralidad que exige una ciudad democrática y constructora de paz y convivencia ciudadana.

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de Bogotá

Soporte Legal Instrumento de Planificación Bogotá
Normatividad Constitución Política de Colombia, Ley 1421/93, Ley 152/94, Acuerdo 12/94.
Marco legal La Constitución Política de Colombia vigente, que corresponde a la de 1991, establece en su artículo 1° la manera en la que está organizado el Estado, en materia política y administrativa, > Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Teniendo lo anterior como premisa, en el capítulo 4 del título XI de la Carta Política, se contempla la organización territorial de la ciudad bajo un régimen especial al ser el Distrito Capital de Colombia. Entre los artículos 322 y 331 se especifican algunos detalles sobre la forma en la que se distribuyen las autoridades distritales, que están compuestas por el Alcalde Mayor, el Concejo Distrital, y las Juntas Administradoras Locales.

En este sentido, como se mencionó en el capítulo 2, la Ley 1421 de 1993 "Por la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", contempla los detalles sobre las autoridades, y determina sus funciones y período; destacándose por parte del Alcalde Mayor de Bogotá la presentación al Concejo de la ciudad del proyecto de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para el periodo correspondiente, el cual debe ser votado y adoptado por el Concejo de la ciudad. En esta línea, la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo", dispone que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener una estructura conformada por las secciones que correspondan a la estrategia y a los planes de inversiones a mediano y corto plazo, y aclara que estos planes pese a ser autónomos deben ser coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a los detalles para el proceso de planeación en la ciudad se encuentran los Acuerdos celebrados por el Concejo Distrital de Bogotá, entre los cuales está el Acuerdo 12 de 1994 "Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias", que menciona todos los detalles relacionados con el Plan de Desarrollo Distrital, en lo respectivo a contenido, alcances, autoridades, procedimientos, entre otras disposiciones.

En lo respectivo a la formulación, aprobación y ejecución, se señala que el Alcalde Mayor debe presentar el proyecto de Plan de Desarrollo dos meses después de que se posesione. De manera paralela tendrá que presentarlo al Consejo Territorial de Planeación Distrital[35],

[35] Instancia de participación ciudadana, integrada por representantes distritales de diferentes sectores, gremios y grupos de interés de la ciudad.

que tendrá dos meses desde la posesión para rendir concepto y formular las recomendaciones respectivas.

Posteriormente, el Plan será sometido al Concejo de la ciudad dentro de los primeros cuatro meses de su período para aprobación, la que deberá decidirse en ese periodo de tiempo, de lo contrario el Alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto.

Finalmente, el Acuerdo 645 de 2016 “Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos", es la norma que contempla el Plan Distrital de Desarrollo que analiza el presente estudio.

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la localidad de Santa Fe.

Soporte Legal Instrumento de Planificación Santa Fe
Normatividad
Constitución Política de Colombia, Ley 1421/93, Ley 152/94, Acuerdo 13/00.
Marco Legal
La legislación y normatividad que regula y orienta la construcción, presentación, aprobación y ejecución de los Planes Locales de Desarrollo y en este caso específicamente el de la localidad de Santa Fe se inscribe concretamente en tres niveles jurídicos, el primero en el artículo 324 de la Constitución Política de Colombia, que establece que

> Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

El segundo en el artículo 69, numeral 1 del Decreto Ley 1421 de 1993 (Régimen Especial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá) en el que se señala entre otras atribuciones de la Juntas Administradoras Locales

> adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.

Y en los capítulos I, II, III Y IV del Acuerdo 13 de 2000 que hacen estricta referencia al Plan de Desarrollo Local, los Encuentros Ciudadanos como instancia de participación, a la formulación y elaboración del Plan, y a la presentación y aprobación del mismo.
En esta normatividad se establece, exactamente en el artículo 3, que los Planes de Desarrollo Locales deberán tener correspondencia con los Planes de Desarrollo y demás instrumentos de planificación de los diferentes niveles territoriales superiores correspondientes.

En esta línea la normatividad vigente define los Planes de Desarrollo Local como instrumentos de planificación en los que se establecen los marcos del desarrollo de la localidad correspondiente con visión estratégica compartida y de futuro, resultado de procesos de concertación entre los diferentes actores insertos en la planeación territorial. Así mismo define las prioridades del desarrollo para orientar la inversión de los Fondos de Desarrollo Local (FDL), permitiendo concebir objetivos y metas alcanzables en un periodo de tiempo determinado (Acuerdo 13 de 2000, p. 1).

En este contexto es relevante resaltar que las autoridades e instancias para la planeación local son el Alcalde Local, la Junta Administradora Local y el Consejo de Planeación Local, este último como "ente consultivo (…) integrado por un representante de cada una de las organizaciones con asiento en la respectiva localidad (…)", dichas organizaciones entre otras son: Asociación de Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Padres de Familia, Organizaciones Juveniles, Organizaciones comerciales e industriales, Organizaciones Ambientales y Rectores de Establecimientos Educativos.

Ahora bien en lo concerniente a la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Local, la normatividad establece que será elaborada por el Alcalde Local una propuesta inicial de proyecto, paralelo a la convocatoria abierta a la ciudadanía para participar en los Encuentros Ciudadanos como escenarios promotores de la participación ciudadana local, en los que se definirán y priorizarán proyectos en los que se concreten las propuestas estratégicas locales. De este proceso se alimentará el proyecto elaborado por el Alcalde, que se presentará consolidado al Consejo de Planeación Local, con el objetivo de que éste último formule recomendaciones y concepto a la totalidad o parte del proyecto, recibidas las observaciones el Alcalde podrá incorporarlas a la propuesta final de Plan de Desarrollo Local que en último término será presentada a la Junta Administradora Local para su aprobación.

En este marco en la localidad de Santa Fe, durante el primer semestre del año 2016 se llevaron a cabo los Encuentros Ciudadanos con diferentes representantes de organizaciones locales, así como la instalación del Consejo de Planeación Local, escenarios e instancias de participación en los que se elaboraron propuestas, se priorizaron problemáticas y se construyeron recomendaciones al proyecto presentado por el Alcalde Local.

Transcurrido este periodo de tiempo el Alcalde Local presentó el Proyecto de Acuerdo Local de Plan de Desarrollo Local, ante la Junta Administradora Local, el cual fue aprobado el 25 de septiembre de 2016 en plenaria de la Junta Administradora Local.
Finalmente el Plan de Desarrollo Local "Santa Fe MEJOR PARA TODOS" fue adoptado por el Acuerdo Local N° 003 de 2016, a través del cual se proyectó que la localidad de Santa Fe a 2020 sea reconocida

> como una localidad segura, que ha mejorado la calidad de vida de sus habitantes, (…) una localidad que todo turista deseará conocer y recorrer, destacándose por el uso de medios alternativos de movilidad, el cuidado del medio ambiente y el respeto por el espacio público (PDL Santa Fe, p. 7).

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la Ciudad de México

Soporte Legal Instrumento de Planificación Ciudad de México
Normatividad
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatutos de gobierno del Distrito Federal, Ley de planeación del desarrollo del Distrito Federal.
Marco Legal
La Constitución Política vigente en México, correspondiente a la de 1917, que reformó la de 1857, establece en su Título segundo, artículo 40 que, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios" señalados en la constitución. Se establece así mismo que la soberanía del pueblo se ejerce a través de los casos de competencia de los Poderes de la Unión y de los Estados y la Ciudad de México en lo que respecta a sus regímenes interiores, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Federal, y las particulares de cada Estado y Ciudad de México, las que en ningún caso podrán

contravenir al Pacto Federal. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, art. 41)

En este contexto, el carácter federado de la República, como se deriva de las citas anteriores, implica dos rangos legales y constitucionales fundamentales; en primer lugar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo lugar la Constitución de la Ciudad de México, como entidad federativa. En esta línea el marco legal en el que se inscribe el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2013 – 2018, responde a las dos cartas constitucionales y al desarrollo legal interno, propio de la Ciudad de México.

El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2013-2018, establece su marco legal de aprobación de la siguiente manera.

> MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 8 fracción II, artículo 12 fracciones V y IX, artículo 67 fracciones II, XVI y XXXI, y artículo 118 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como los artículos 1, fracción VI, IV; 7 Fracción III; y 25 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. (Plan General de Desarrollo de Ciudad de México, 2013)

En síntesis, los marcos legales a los que responde la construcción, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo de Ciudad de México son los siguientes:

i) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
ii) Leyes fundamentales de la Ciudad de México, y
iii) La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

En el primer marco, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título quinto, "De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México, señala en su artículo 122 que esta última es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917); en el apartado A. del mismo artículo se establece que el gobierno de la Ciudad de México se encuentra a cargo de sus poderes locales y que dichos poderes y autonomía deben estar guiados con las bases que establece la Constitución Política.

Referente a los poderes locales se establece en la Fracción 3: "El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917).

La Fracción 5ª su vez señala que la "Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917)

En cuanto al gobierno y administración de las demarcaciones al interior de la Ciudad de México, el inciso C. establece que esta corresponde a los alcaldes, y que la Constitución Política de la Ciudad establecerá la competencia de las alcaldías en sus respectivas jurisdicciones.

El artículo 122 en concordancia en su apartado C. mencionado en el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México establece que

> la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que "corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública" (Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos 1917, apartado C).

Estas disposiciones legales, corresponden al marco establecido por la Constitución mexicana, en la que queda plenamente establecida la autonomía y competencias que tienen los Estados y Ciudad de México como entidades federativas. En línea con este nivel de autonomía, y de acuerdo a lo establecido en la Constitución, el segundo marco radica en las leyes fundamentales de la Ciudad de México.

La Constitución Política de la Ciudad de México promulgada en el año 2017, producto de la reforma política del Distrito Federal del año 2016, y que vale resaltar, no influyó en el proceso de formulación y aprobación del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2013-2018, establece en su artículo 32, acápite A, numeral 1, que el Jefe o Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, electa por votación universal, libre, directa y secreta, tendrá a su cargo la administración pública de la Ciudad, y no podrá durar en su cargo más de seis años.

En cuanto a los Estatutos de Gobierno del distrito Federal, en sus artículos 2 y 7, señala que la Ciudad de México contará con personalidad jurídica y que su representación, administración y gobierno se encontrará a cargo de los Poderes Federales y los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales de carácter local.

En este sentido, el artículo 8 establece que las autoridades locales de gobierno son, la Asamblea legislativa (Congreso de la Ciudad de México a partir del año 2018), el Jefe de Gobierno y el Tribunal de Justicia. Por su parte el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, según el artículo 52 del mismo Estatuto, "tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la Administración Pública en la entidad." En esta línea el artículo 67, explicita sus obligaciones y facultades, entre las que se encuentra la formulación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

En concordancia, el tercer marco normativo de interés, es la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, en la que se establecen los parámetros, deberes y requerimientos para la construcción del Plan General de Desarrollo. En el artículo 2 y 3 de esta ley se establece que la planeación será un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, la cual deberá atender "a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto." (Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 2000)

Por su parte el artículo 3 de la ley se refiere a la planeación, y menciona que esta debe tener tres ejes rectores, a saber, i) El Desarrollo Económico, ii) El Desarrollo Social, y iii) El Ordenamiento Territorial; a su vez, deberá vincular la programación y presupuestación para generar objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo concretas.

A manera de resumen general, se entiende que el sustento legal del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, se conforma por el siguiente corpus normativo y jurídico:

i) El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ii) La Constitución Política de la Ciudad de México y los Estatutos de Gobierno del Distrito Federal, estos últimos que establecen "los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal, que atenderán la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad."
iii) La Ley de Planeación que establece los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos para potenciar el desarrollo.

En el que inciden y participan la Asamblea Legislativa[37], el Jefe de Gobierno, los Jefes delegacionales[38] y los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

[37] Actualmente Congreso de la Ciudad de México, a partir de la entrada en vigencia de la mencionada Constitución política de la Ciudad de México en el año 2017.

[38] La Constitución política de la Ciudad de México del año 2017, reemplaza las delegaciones como demarcaciones territoriales por alcaldías, y a los Jefes Delegacionales por Alcaldes.

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc.

Soporte Legal Instrumento de Planificación alcaldía de Cuauhtémoc
Normatividad
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de la Ciudad de México, Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
Marco Legal
En razón a la mencionada reforma política de la Ciudad de México en el año 2016, hubo importantes modificaciones en el cuerpo legal, las instituciones y la división político administrativa de la capital mexicana, por ejemplo, la Asamblea Legislativa fue reemplazada por el Congreso de la Ciudad de México y entró en vigor la Constitución política de la Ciudad de México en el año 2018. Para el orden microlocal, los ajustes de mayor relevancia pueden ser dos, por un lado, la modificación de las demarcaciones

territoriales como figura de la división político administrativa interna de la Ciudad, y por otro, el reemplazo en la figura de la administración pública y el gobierno de las demarcaciones.

La Constitución Política de la Ciudad de México, en su Título quinto, "Poder Público de la Ciudad de México", establece en su artículo 52 que las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político administrativa"[41] (Constitución política de la Ciudad de México, 2017) de la ciudad, y que éstas serán autónomas en su gobierno interior, a cargo de un órgano de orden político administrativo denominado alcaldía.

Estas últimas por su parte señala el artículo 53 de la Constitución de la ciudad estarán integradas por un alcalde o alcaldesa y un consejo, todos electos por voto universal, libre, secreto y directo para un periodo de tres años. Las alcaldías como parte de la administración pública, son el nivel de gobierno más cercano a la población de las demarcaciones, y más próximo en sus competencias territoriales, y tendrán personalidad jurídica y autonomía respecto a su administración y ejercicio de su presupuesto.

Tienen entre otras finalidades, promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad que habita en la demarcación, así como garantizar la gobernabilidad, y la planeación en el ámbito local. (Constitución política de la Ciudad de México, 2018, art. 53)

Por su parte, la planeación del desarrollo será un proceso consultivo, deliberativo y de formulación pública amplia, y por tanto "democrática, abierta, participativa, descentralizada, transversal" (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017), para satisfacer las necesidades de los habitantes y los intereses de la comunidad de las alcaldías,

[41] Al respecto, en el mapa 2 – 7 en el capítulo 2 del presente documento puede observarse la Ciudad de México con sus demarcaciones en el marco del Valle de México.

para propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza e impulsar la transformación económica y el desarrollo sustentable.

Señala la Constitución en su artículo 15, numeral 4, que el

> Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017);

serán los instrumentos de planificación, como parte integrante de un sistema articulado, perdurable y orientado al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución, denominado Sistema de planeación y evaluación de la Ciudad de México.

En concordancia, la ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establece en su artículo 110 que corresponde a cada Alcaldía, planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de su demarcación territorial.

En este contexto, y teniendo en cuenta el proceso de transición institucional experimentado en la Ciudad de México en el periodo 2016-2020, producto de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la ciudad junto con sus ajustes de orden institucional, la presente investigación tendrá en consideración para el análisis el "Programa de Gobierno de la alcaldía de Cuauhtémoc" del año 2018, como primer documento del nuevo ordenamiento jurídico e institucional en el marco del sistema de planeación, para la naciente alcaldía de Cuauhtémoc y como primer instrumento de planificación para la misma.

Dicho Plan de gobierno como instrumento de planificación establece las estrategias, metas y objetivos de la acción pública con una vigencia de tres años correspondiente con el periodo del alcalde y el concejo de la demarcación, y como establece el apartado B. del artículo 15 de la Constitución política de la Ciudad de México en su numeral 5, será elaborado por el alcalde con opinión del concejo, para ser posteriormente remitido al Congreso durante los tres meses de la administración correspondiente, para su conocimiento y la formulación de su opinión.

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de Santiago de Chile.

Soporte Legal Instrumento de Planificación Santiago de Chile
Normatividad
Constitución Política de Chile, Ley Orgánica 19175 sobre gobierno y administración Regional.
Marco Legal
La constitución política vigente, que corresponde a la aprobada en 1980, establece en su artículo 3° que: El Estado Chileno es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada (…). Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la

> regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional

El artículo 110 de la Constitución, señala que para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se dividirá en tres unidades administrativas, a saber, regiones, provincias y comunas.

Sobre este entendido que busca fortalecer la gestión y el "desarrollo territorial armónico y equitativo" en los diferentes niveles del orden nacional, a través de un conjunto de autoridades, órganos e instrumentos de gobierno, la Constitución establece en su capítulo XIV la organización, responsabilidades y calidades del gobierno y administración en los diferentes niveles regional, provincial y comunal.

La Ley Orgánica 19175 sobre Gobierno y Administración Regional, establece que los órganos de gobierno de la región, como se ha señalado en el capítulo 2, serán el Intendente y el Consejo Regional, siendo como señala el artículo 23 el intendente quien ejerza las funciones de acuerdo a la Constitución Política, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales, siendo el órgano ejecutivo del gobierno regional.
La ley reafirma en su artículo 1 que el

> gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza

Siendo sus funciones más relevantes:

> a) Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales; b) Someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones así como proveer a su ejecución; c) Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, ajustados a las

> orientaciones y límites que establezcan la política nacional de desarrollo, la ley de presupuestos de la Nación (…) d) Proponer al consejo regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga

El Consejo Regional, cuerpo colegiado de cada región, conformado de acuerdo a las circunscripciones definidas por la ley, tendrá facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, según lo señalado por el artículo 28 de la ley, teniendo además por objetivo hacer efectiva la participación de la comunidad de la región.

De acuerdo al artículo 29 de la misma ley,

> cada consejo estará integrado por catorce consejeros en las regiones de hasta cuatrocientos mil habitantes; por dieciséis en las regiones de más de cuatrocientos mil habitantes; por veinte en las regiones de más de ochocientos mil habitantes; por veintiocho en las regiones de más de un millón quinientos mil habitantes; y por treinta y cuatro en las regiones de más de cuatro millones de habitantes. Dentro de cada región los consejeros se elegirán por circunscripciones provinciales, que se determinarán sólo para efectos de la elección. Cada provincia de la región constituirá, al menos, una circunscripción provincial. Las provincias de mayor número de habitantes se dividirán en más de una circunscripción provincial, según lo que se establece en el artículo

En la ley se destaca adicionalmente en su artículo 20, la definición de algunas atribuciones para el Gobierno Regional para el cumplimiento de sus funciones; resaltando para los intereses del estudio

e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la Estrategia Regional de Desarrollo; f) Aprobar los planes regionales de desarrollo, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y sus respectivos planos de detalle, los planes reguladores comunales

Anexo: Soporte legal Instrumento de Planificación de la municipalidad de Santiago.

Soporte Legal Instrumento de Planificación Santiago de Chile
Normatividad
Constitución Política de Chile, Ley Orgánica 18695 de Municipalidades.
Marco Legal
En la unidad territorial más local en la división administrativa de la República de Chile se encuentra la Municipalidad, territorialidad regida por la Ley orgánica 18695 de Municipalidades.

El artículo 1 de la ley señala que la "administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad." Y que de acuerdo al artículo 3 dentro de sus funciones

> c) La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; d) El aseo y ornato de la comuna; e) La promoción del desarrollo comunitario, y f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales

Así mismo establece que cada municipalidad estará constituida por el alcalde como máxima autoridad, y por un concejo municipal, órganos de administración territorial que de acuerdo a los artículos 48, 58 y 59 de la presente ley serán elegidos por sufragio universal por un periodo de cuatro (4) años con posibilidad de ser reelegidos, como se señala en el capítulo 2 del presente documento.

En el marco de sus facultades y atribuciones, el alcalde requerirá según señala el artículo 55 del acuerdo del concejo para entre otros casos: "a) aprobar el Plan Comunal de Desarrollo y el Presupuesto Municipal; b) Aprobar el Proyecto del Plan Regulador Comunal y sus modificaciones."

En este orden de ideas, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el presupuesto municipal, los programas de inversión y el proyecto del Plan Regulador Comunal, serán propuestos por el Alcalde.

El concejo tendrá un carácter análogo al de los Consejos Regionales, de orden normativo, resolutivo y fiscalizador, "encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad

local” Así mismo por disposición en el artículo 56 el alcalde deberá realizar anualmente rendición de cuentas de su gestión al concejo, a más tardar en abril de cada anualidad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 59 de la ley,

> cada concejo estará compuesto por: a) Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores; b) Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y c) Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores

En consecuencia de este artículo de la ley, la Municipalidad de Santiago cuenta con un Concejo Municipal conformado por 10 concejales que se encuentran electos para el periodo 2016-2020, y que se encuentran organizados y a cargo de las comisiones de salud, hacienda, deportes, educación, seguridad, social y participación, género, medio ambiente, normativa comunal, barrios, patrimonio y desarrollo urbano.

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Bogotá

Estructura Plan Distrital de Desarrollo *Bogotá Mejor Para Todos*
El Plan Distrital de Desarrollo se divide en las siguientes secciones. En primer lugar, se encuentra la parte estratégica general, en la que se disponen los pilares que establecen las prioridades, los mecanismos de coordinación y las bases del plan. También permiten dilucidar los mecanismos de ejecución. En esta sección se señala que el objetivo principal es el aumento del desarrollo potencial de todos los ciudadanos, aprovechando el momento histórico y a través del autoestima ciudadana. Posteriormente se refiere al Plan Plurianual de Inversiones, donde se define la estrategia financiera y la priorización y racionalización del gasto. Adicional a esto se toman medidas

para asignar de manera eficiente los recursos, el endeudamiento, la integración de información, y asimismo, las vigencias futuras.

En la tercera parte se dispone el Programa de Ejecución de Obras del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y se establecen los proyectos de infraestructura pendientes. Finalmente, las disposiciones finales son las que contemplan los temas relacionados con los recursos adicionales, la armonización presupuestal, la disposición y vigencia de las normas.

En cuanto a la estructura programática o temática del Plan, se establecen los tres Pilares para llevar a cabo sus propósitos y metas. Dichos Pilares son i) La igualdad de calidad de vida, que se refiere a la búsqueda de mayor inclusión social teniendo en cuenta la población más vulnerable y la igualdad de oportunidades sin discriminación. También pretende que los ciudadanos tengan acceso a elementos que desarrollen sus proyectos de vida, así como que tengan acceso a educación, trabajo, y salud de calidad; ii) La democracia urbana, que se relaciona con el incremento del espacio público e infraestructura para garantizar que el interés social prevalezca; y iii) La construcción de comunidad, que tiene como objetivo consolidar espacios seguros, a través de mecanismos de aumento de la seguridad ciudadana y, a su vez, una reducción de los índices de criminalidad (Alcaldía mayor de Bogotá, 2016).

Adicionalmente, los ejes transversales son i) El nuevo ordenamiento territorial, que consiste en brindar los instrumentos necesarios para equilibrar la expansión y densificación de la ciudad, teniendo en cuenta que haya un aumento directo en los equipamientos de servicios sociales básicos; ii) El desarrollo económico basado en el conocimiento, en tanto se fortalezcan las condiciones para promover el emprendimiento y el crecimiento académico de los ciudadanos, generando empleos de calidad y eficiencia en los mercados; iii) La sostenibilidad ambiental basada en eficiencia energética, teniendo en cuenta la necesidad de reducir las emisiones de $CO_{2,}$ aprovechar adecuadamente los recursos peligrosos y los residuos de construcción y demolición, así como conservar los ecosistemas y restaurar las áreas degradadas, a través de estrategias sostenibles y un aumento en la calidad de vida en las zonas rurales; y iv) El gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, en el cual debe garantizarse que en el nivel local y

distrital debe haber condiciones para prestar servicios de manera beneficiosa y construir un gobierno abierto, transparente y con mejores servicios para la ciudadanía (Alcaldía mayor de Bogotá, 2016).

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Santa Fe

Estructura Plan Distrital de Desarrollo *Santa Fe Mejor Para Todos*
El Plan de Desarrollo Local, en concordancia con lo señalado en el artículo 3 del Acuerdo 13 de 2000 y por tanto en coherencia con el Plan de desarrollo Distrital "Bogotá Mejor Para Todos" adoptó su estructura general. En esta línea de política, el Plan de Desarrollo Local asume la visión, Pilares y Ejes que orientan la acción de la Administración Distrital. Los Pilares se "constituyen en los elementos estructurales de carácter prioritario para alcanzar el objetivo central del Plan y se soportan en los Ejes Transversales." Por su parte

estos últimos “son los requisitos institucionales para la implementación de los Pilares, de manera que tengan vocación de permanencia” (Alcaldía local de Santa Fe, 2017, p. 8).

Ahora bien la estructura del Plan se discrimina en tres Pilares y dos Ejes Transversales; el primer Pilar se denomina 1. Igualdad de Calidad de Vida, el Pilar 2. Democracia Urbana y el Pilar 3. Construcción de Comunidad tal como se denominan en el Plan de Desarrollo Distrital.
Los Ejes Transversales por su parte son 1. Sostenibilidad Ambiental basada en la eficiencia energética y el 2. Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

El Pilar 1. Igualdad de Calidad de Vida tiene como objetivo “promocionar la atención integral de la población de la localidad, priorizando aquellas que se encuentren en cualquier condición de vulnerabilidad, contribuyendo así al propósito de ciudad, descrito en el Plan de Desarrollo Distrital, mejorando las oportunidades para el desarrollo.” (Alcaldía local de Santa Fe, 2017, p. 9).

El Pilar 2. Democracia Urbana tiene tres objetivos, “1. Recuperar e incorporar la vida urbana y el control de la ilegalidad. (…) 2. Promover la construcción y adecuación del espacio público. (…) 3. Mejorar la movilidad para todos. (…)” (Alcaldía local de Santa Fe, 2017, p. 13).

El Pilar 3. Construcción de Comunidad tiene como objetivo

> promover el ejercicio de las habilidades ciudadanas e incentivar la participación comunitaria en el proceso de construcción del tejido social, así mismo, se motivará la participación e iniciativas con el fortalecimiento de las gestiones de seguridad local, la generación de ingresos y las actividades turísticas como elementos estructurantes de la seguridad pública. Además, la realización de acciones tendientes al mejoramiento de relaciones entre la ciudadanía y la fuerza pública; del mismo modo las actividades de promoción de la convivencia frente a situaciones de control urbano (Alcaldía local de Santa Fe, 2017, p. 16).

El Pilar contiene dos estrategias 1. Profundizar en la promoción de la convivencia y seguridad ciudadana; y 2. Proporcionar la dotación necesaria que permita reforzar la seguridad de la localidad. A su vez estas estrategias se desagregan en un programa y tres Metas Plan.

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la Ciudad de México

Estructura Plan General de Desarrollo del Distrito Federal

La estructura del Plan General de Desarrollo está conformada por 5 ejes que organizan las problemáticas y prioridades de la CDMX para el periodo 2013-2018; dichos ejes son:

1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.
2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana.
3. Desarrollo Económico Sustentable.
4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura.
5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Como se especifica en el documento del Plan General de Desarrollo, cada uno de estos ejes está ligado a ocho enfoques transversales que integran e involucran a las diferentes entidades de Gobierno con criterios de orientación, dichos enfoques son: Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional (Administración pública del distrito federal, 2013).

En cada uno de estos 5 ejes, está compuesto por áreas, diagnóstico así como establecen objetivos, metas y líneas de acción, como base para la definición e implementación de políticas públicas en el periodo de vigencia del Plan.

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la alcaldía de Cuauhtémoc

Estructura Plan de Gobierno alcaldía de Cuauhtémoc

El documento de Plan de Gobierno 2018 de la alcaldía de Cuauhtémoc, como instrumento de planificación base para orientar las acciones del gobierno microlocal de la demarcación, se estructura en VI ejes rectores que obedecen a dimensiones estratégicas, en donde la alcaldía busca concentrar los esfuerzos para "satisfacer las necesidades de la población de Cuauhtémoc, atendiendo a las áreas de mayor urgencia, los mayores retos y las necesidades globales, buscando garantizar el acceso de todos los habitantes a un mayor nivel de bienestar" (Alcaldía de Cuauhtémoc, 2018, p. 11), con el ánimo de contribuir a hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, razón por la que se encuentra armonizado con el Programa de Gobierno 2018-2024 para la Ciudad de México.

El programa de gobierno de Cuauhtémoc, fue construido desde la administración, e incorporando la participación de organizaciones de la sociedad civil y propuestas de vecinos de las 33 colonias que componen la demarcación. En este sentido, los ejes rectores y sus respectivas líneas estratégicas que estructuran el Plan presentado por el alcalde y aprobado por mayoría en el concejo de la demarcación, se desarrollan en la tabla 4 – 4.

Ejes rectores y líneas estratégicas del Plan de Gobierno de la Alcaldía de Cuauhtémoc 2018.

PLAN DE GOBIERNO ALCALDÍA DE CUAUHTÉMOC

EJE RECTOR	LÍNEA ESTRATEGICAS
Alcaldía Segura	Espacio seguro y prevención del delito
	Convivencia y cultura cívica
	Protección civil
Alcaldía sustentable	Infraestructura sustentable
	Arborización y manejo integral de áreas verdes
	Manejo y cuidado del agua
	Reducción y rediseño integral del manejo de desechos
	Movilidad y accesibilidad
	Bienestar animal
Alcaldía abierta, innovadora y transparente	Gobierno abierto y transparente
	Gobierno inteligente e interactivo
	Gobierno participativo y cercano
Alcaldía productiva	Empleo
	Emprendedurismo
	Mercados
	Turismo
Alcaldía Humana	Igualdad sustantiva

	Salud
	Educación y cultura
	Deporte
Alcaldía social	Desarrollo social
	Identidad barrial

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Gobierno de la Alcaldía de Cuauhtémoc 2018.

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de Santiago de Chile

Estructura Estrategia Regional de Desarrollo
Teniendo como referencia que la Estrategia Regional de Desarrollo es el instrumento fundamental para orientar el desarrollo regional, se entiende que ésta expresa de manera integral las dificultades y situaciones problema de la región que impiden lograr un escenario de desarrollo ideal, así como las líneas estratégicas en las que actuar y sus metas u objetivos para alcanzar las proyecciones de desarrollo en los tiempos deseados. De este modo, el documento se divide en cuatro ejes importantes que dan cuenta de las dificultades, oportunidades, proyecciones y definición de acciones, objetivos y metas estratégicas para lograr el desarrollo en la región. La primera sección estratégica se denomina "Caracterización de la Región Metropolitana de Santiago", en la que se describen y resaltan condiciones y procesos poblacionales y económicos, como las condiciones de la fuerza laboral, la pobreza, el bienestar, "el envejecimiento de su población, la inmigración latinoamericana concentrada en la ciudad de Santiago, (…) y los niveles de confianza en las instituciones" (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 25). Elementos que conforman el contexto y realidad de la región sobre la que se identifican las debilidades y se proyectan las acciones estratégicas y metas. La segunda sección, se denomina "Barreras y Potencialidades para el Desarrollo Humano de la Región", especificando en primer medida los avances en la consolidación del Desarrollo Humano en la Región Metropolitana y destacando como ventajas competitivas su centralidad por la calidad de la educación superior a nivel nacional y latinoamericano, su infraestructura vial de alta calidad, su centralidad nacional por la concentración de la

actividad cultural, política e institucional y como metrópoli internacional atractiva para los negocios. Desde donde se destaca también "la imagen de una región generadora de oportunidades para el desarrollo." (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 36.)

Sin embargo, se reconocen diferentes obstáculos que se refieren a barreras sociales, institucionales, económicas y políticas que impiden el pleno despliegue de los proyectos de vida de las personas como eje central del desarrollo humano en la región. En tal sentido señala el documento que

> las barreras no hacen referencia a sectores o medios específicos como el sistema de educación (…), sino a los hechos o situaciones que el ordenamiento complejo actual de los social han producido como consecuencia de la interrelación de esos sistemas, ya sea obstaculizando o bien favoreciendo el proceso de desarrollo. (Estrategia Regional de Desarrollo, p. 38)

En consecuencia, se identifican seis barreras principales que dificultan o impiden el desarrollo en la región, y que posteriormente se reflejarán como ejes estratégicos de trabajo y gestión. Dichas barreras son: i) segregación; ii) inequidad; iii) inseguridad; iv) insustentabilidad; v) desempeño económico; y, vi) discriminación.

La tercera sección, corresponde a la proyección de la región, se denomina "Visión Regional", y establece que de acuerdo a la situación del desarrollo en el territorio, la Región Metropolitana de Santiago se visiona al 2021 como una Región que

> reconoce y valoriza los diversos proyectos de vida de sus habitantes, quienes crecientemente demandan la ampliación de los medios y opciones para su materialización, a nivel individual y colectivo. Las personas que residen y transitan en la región pueden acceder a los medios materiales y a las capacidades para desarrollar su vida en un contexto de libertad, justicia e integración social (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 82)

En este contexto, la región se proyecta como ***Capital Ciudadana***, imagen en la que se destacan algunos valores y situaciones objetivo como elementos potenciadores e ideales que se asocian con la Región Capital para lograr el desarrollo esperado, 1. Región Capital Integrada; 2. Región Capital Plural; 3. Región Capital Justa; 4. Región Capital Segura; 5. Región Capital Limpia; 6. Región Capital conectora de Investigación + Desarrollo + Innovación.

La cuarta sección considerando las barreras identificadas, que derivan de los problemas estructurales más agudos y permanentes, así como las potencialidades y la Visión de Región, busca desde un enfoque integral, centrado en las personas, atacar lo "medular y estructurante de los problemas" (Gobierno Regional Metropolitano, 2012, p. 88).

Con este propósito, se construyen unos Lineamientos Estratégicos Regionales, al interior de los cuales se desarrollan líneas de acción que concuerdan con las problemáticas identificadas, objetivos estratégicos y metas. Los Lineamientos Estratégicos Regionales (LER) construidos son, i) Santiago – Región integrada e inclusiva; ii) Santiago – Región equitativa y de oportunidades; iii) Santiago – Región segura; iv) Santiago – Región limpia y sustentable; v) Santiago – Región innovadora y competitiva (Gobierno Regional Metropolitano, 2012).

Anexo: Estructura Instrumento de Planificación de la Municipalidad de Santiago

Estructura PLADECO

Producto del proceso participativo de construcción del diagnóstico a través de metodologías como el marco lógico, aplicadas en los diferentes escenarios ciudadanos mencionados, el instrumento de planificación adoptó una estructura que radica en una Plataforma Estratégica dividida en 1. Áreas o Lineamientos Estratégicos, 2. Objetivos Centrales y 3. Estrategias, Actividades, Metas e Indicadores como medios para alcanzar, medir y hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014).

La siguiente tabla permite visualizar e identificar la forma en que se desagrega la Plataforma Estratégica

Plataforma estratégica PLADECO

Plataforma Estratégica (Plan de Gestión)	
Área	Cada una de las áreas de desarrollo comunal
Visión	Visión relacionada con el fin superior asociado al objetivo o propósito.

Perfil Comunal	Elementos de diagnóstico respecto del área en cuestión (Debilidades, Fortalezas)			
Eje Estratégico	Objetivo Estratégico	Estrategias Principales	Líneas de Acción	Actividades
Nombre del Propósito	Objetivo Central (Propósito del árbol de objetivo	Estrategias Relacionadas con las potencialidades	Componente	Proyectos, Programas o Gestiones.

Fuente: Elaboración propia partir de (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014)

Ahora bien, de acuerdo a esta estructura de planificación definida, el documento se organiza en cinco secciones relevantes que permiten dar cuenta tanto del proceso de construcción como de la planificación y la Plataforma estratégica aprobada para la Municipalidad.

La primera sección tiene que ver con el aspecto metodológico aplicado en los diferentes escenarios que promovieron la participación ciudadana que contribuyeron a construir el diagnóstico, posibles soluciones y visiones de los problemas.

La segunda sección trata de la Caracterización de la Comuna, considerando por temáticas las potencialidades, dificultades, debilidades y posibilidades para avanzar en un proceso de desarrollo en las diferentes dimensiones social, económica y cultural que considera la normatividad.

La tercer sección producto de las dos anteriores trata el Diagnóstico Sectorial o Temático de la Comuna, en la que aparecen priorizadas las problemáticas y resulta la primera aproximación a las necesidades sentidas, definidas como los focos de actuación institucional para el periodo de vigencia del instrumento. En esta sección se establecen como prioridades en el marco del desarrollo las siguientes, i) desarrollo e integración

social; ii) desarrollo humano; iii) desarrollo urbano; iv) desarrollo económico y economía local; v) desarrollo ambiental; y, vi) desarrollo institucional.

La cuarta sección consolida la imagen objetivo a modo de nube de conceptos en la que se destacan las visiones de la municipalidad como Segura, Limpia y Verde (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014).

En este orden de ideas e incorporando el grueso de las opiniones surgidas en las instancias de participación, se consolida la imagen: "Santiago, comuna capital de Chile, ofrece lugares de encuentro para la diversidad de ciudadanos, funciones y culturas, para vecinos, visitantes y turistas; en un entorno amigable y sustentable, que hacen de ella un lugar singular, ejemplar y auténtico" (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014, p.185).

La quinta y última gran sección, se refiere a la estructura de planificación como tal, en la que se destacan los seis sectores o áreas estratégicas de Desarrollo identificadas y definidas, trece ejes estratégicos organizados de la siguiente manera.

Sectores y Ejes estratégicos PLADECO

SECTOR	EJE ESTRATÉGICO
Desarrollo e Integración Social	Comuna Participativa
	Santiago Amable y Seguro
	Santiago Inclusivo e Integrado
Desarrollo Humano	Santiago Vive Sano
	Capital de la Educación
Desarrollo Urbano	Comuna Mixta e Integrada
	Santiago Patrimonial y Multicultural
	Espacio Público Sustentable
	Movilidad Sustentable

Desarrollo Económico Local	Santiago, Territorio para Nuevos Desarrollos
Desarrollo Ambiental	Comuna Limpia y Sustentable
Desarrollo Institucional	Municipio Vinculado con la Comunidad
	Municipio Moderno

Fuente: (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2014 p. 187)

De esta estructura, siendo derivaciones de los Ejes Estratégicos, se establecen catorce Objetivos Centrales como apuestas síntesis de los problemas priorizados; y finalmente se encuentran el Plan de Gestión para el Desarrollo, la "Cartera de Proyectos" y las Políticas Locales, todos estos como derivados de cada uno de los sectores temáticos establecidos como prioritarios.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, H. (s.f). La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf

Acero, S., Pérez, B. y Ramírez, S. (s.f). *Seguridad urbana una mirada divergente a través de una modalidad insidiosa de hurto en Bogotá.* https://www.policia.gov.co/sites/default/files/seguridad_u_0.html

Administración Pública del Distrito Federal (2013, 11 de septiembre). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.* Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decima Séptima Época, No. 1689, Tomo II.

Aguayo, S y Bagley, B. (2002). *En busca de la seguridad perdida.* México D.F.: Siglo XXI.

Alcaldía de Cuauhtémoc (2018). Programa de Gobierno. https://alcaldiacuauhtemoc.mx/wp-content/uploads/2019/02/Programa-de-Gobierno-14-feb-2.pdf

Alcaldía de Cuauhtémoc (2019). Comparece Nestor Nuñez ante el Congreso de la ciudad. https://alcaldiacuauhtemoc.mx/comparece-nestor-nunez-ante-el-congreso-de-la-ciudad/

Alcaldía de Cuauhtémoc (2020a). Diagnóstico Territorial. https://alcaldiacuauhtemoc.mx/diagnostico-territorial/

Alcaldía de Cuauhtémoc (2020b). Esquema de Direcciones Alcaldía de Cuauhtémoc. https://alcaldiacuauhtemoc.mx/alcaldia/

Alcaldía de Cuauhtémoc (s.f). Directorio de los Funcionarios Públicos que Laboran en la Alcaldía de Cuauhtémoc. https://alcaldiacuauhtemoc.mx/alcaldia/directorio-y-concejales/#toggle-id-1

Alcaldía Local de Santa Fe (2017). Santa Fe Mejor Para Todos. Plan de Desarrollo 2017-2020. http://www.santafe.gov.co/sites/santafe.gov.co/files/planeacion/pdl_alcaldia_local_ santa_fe.pdf

Alcaldía Local de Santa Fe (2018). Informe de Rendición de Cuentas para la vigencia 2018. http://www.santafe.gov.co/milocalidad/rendicion-cuentas-vigencia-2018

Alcaldía Local de Santa Fe (2019). Rendición de cuentas Vigencia 2019. Alcaldía Mayor de Bogotá. http://www.santafe.gov.co/milocalidad/rendicion-cuentas-vigencia-2019

Alcaldía Local de Santa Fe (s.f). Organigrama. http://www.santafe.gov.co/transparencia/organizacion/organigrama

Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). Proyecto del Plan de Desarrollo 2016-2020. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf

Aprile – Gniset, J. (2016). La ciudad colombiana: la formación espacial de la conquista siglos XVI – XVII. Ed. Universidad del Valle.

Arnaudo, R. y Martin, L. (Coords.) (s.f.). Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Urbal, Europeaid Cooperation office, Red 14, Seguridad ciudadana en la ciudad, y Regione Toscana.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2018, 4 de mayo). Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DE_ALCALDIAS_DE_LA_CDMX_5.pdf

Así quedaron las alcaldías de la CDMX: Morena se lleva 11 de 16 delegaciones. (2018). *El Economista América.* https://www.eleconomistaamerica.com/elecciones-mexico-2018/noticias/9247520/07/18/Morena-perfila-como-ganadora-de-11-alcaldias-en-la-Ciudad-de-Mexico-.html

Ayoob, M. (1998). *Subaltern realism: International relations theory meets the third world.* (S. Neuman, ed.). St. Martin press. 31-54.

Balzacq, T. (Ed.) (2010). *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*. Routledge.

Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida.* Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo.* Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. y Lyon, D. (2013). *Vigilancia líquida.* Paidós.

Benavides, M. y Gómez, C. (2005). Metodos de Investigacion Cualitativa: Triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatria, 34*(1). 118-124. https://www.redalyc.org/articulo. oa?id=80628403009

Blásquez, L. (2012). La ciudad de México y sus fronteras ecológicas: reformulaciones espaciales, representativas y de poder. *Nueva antropología, 25*(77), 155-177. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362012000200008&lng=es&tlng=es

Bogotá metropolitana: ventajas y peros de la integración regional (2020). *Semana*. https://www.semana.com/nacion/articulo/aprobada-la-creacion-de-una-region-metropolitana-para-bogota/680797

Booth, K. (Ed.) (2005). *Critical security studies and worls politics*. Lynne Rienner publishers.

Borón, A. (2003). *Prefacio.* En: Sader, E, y Gentili, Pablo. (Comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social.* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609030645/latrama.pdf

Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista Eure,* Vol. 29, pp. 37 – 49. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600002

Bourgois, P. (2002). *In search of respect. Selling crack in El barrio.* Cambridge University Press.

Bresser, L. (2009). Neoliberalismo y teoría económica. *Revista Nueva sociedad*, núm. 221. https://nuso.org/articulo/neoliberalismo-y-teoria-economica/

Burdeau, G. (1985). *Tratado de Ciencia Política.* (e. Serna, trad.). Tomo 1(1). UNAM. (Original publicado en 1949).

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), 67*(3), 431-451. doi:10.2307/2621945

Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies.* Cambridge University press.

Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis.* Linne Rienner publishers.

Cabrero, E. (2011*) Ciudades Mexicanas. Desafíos en concierto.* Fondo de Cultura Económica.

Caldeira, T. (2007). *Ciudad de Muros.* Editorial Gedisa.

Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f). Mapa de Bogotá D.C. https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/23151

Camargo, A. y Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI, 28*(78), 77-107. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200003

Caputo, O. (2007). La economía mundial a inicios del siglo XXI. En Gandásegui, hijo A. (coord.). *Crisis de hegemonía de Estados Unidos.* pp. 25 – 38. México: Siglo veintiuno editores.

Cardona, D. (2004). Hasta dónde llega la seguridad: una lectura crítica de Krause y Williams. *Desafíos, 11, 10-42.*

Carrión, F. (2004). *¿Seguridad pública o seguridad ciudadana?* Flacso. http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf

Carrión, F. (2006). Seguridad ciudadana y gobiernos locales. *Ciudad segura.* [Boletín]. *Programa de Estudios de la ciudad, 12. FLACSO – Ecuador.* https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2561/1/BFLACSO-CS12.pdf

Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina.* Ediciones Gustavo Gili.

Castells, M. (1976). *La cuestión urbana.* Siglo Veintiuno Editores.

Cavalletti, A. (2010) Mitología de la seguridad. La ciudad Biopolítica. Adriana Hidalgo Editores.

Cervantes, E. (2016). El desarrollo de la Ciudad de México. https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/cervantes-el-desarrollo-de-la-ciudad-de-mc3a9xico.pdf

Concejo de Bogotá. (2016, 31 de marzo). *Acuerdo 637 de 2016.* http://www.gobiernobogota. gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/ACUERDO%20637%20DE%202016.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. SEDESOL, CONAPO, INEGI.

Cortés, Y., Parra, R., y Durán, J. (2012*). Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal.* Policía Nacional de Colombia.

Cox, R. (2014). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de Relaciones Internacionales. *Revista relaciones internacionales, 24. 129-162* (Original publicado en 1981). https://revistas.uam.es/index.php/ relacionesinternacionales/article/download/5195/5641

Dammert, L. (2007a). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva Sociedad. 212, 67-81.*

Dammert, L. (2007b). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana*. Flacso.

DANE (2017). Encuesta Multipropósito 2017. https://www.dane.gov.co/files/ investigaciones/multi/ Presentacion_EM_2017.pdf

DANE (2018). Censo Nacional de Población y vivienda 2018. Recuperado de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

DANE (2019). Encuesta de Conviviencia y Seguridad Ciudadana. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc

Data Lab. Mx. (2019). Concentración espacial robo con violencia en vía pública. http://monitoringpol5c3f9f24c983d.s3.amazonaws.com/_pdf_1574875580.jpg

Davis, M. (2001). *Control urbano. La ecología del miedo*. Virus Editorial.

Davis, M. (2003). *Ciudades de cuarzo. Arqueología del futuro en Los Ángeles.* Lengua de Trapo Editores.

Davis, M. (2007). *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*. Traficantes de sueños.

Davis, M. (2014). *Planeta de ciudades miseria.* Ediciones Akal.

De Mattos, C., Fuentes, L. y Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile: ¿Hacia una nueva geografía urbana? Revista INVI, 2014, v. 29, núm. 81, 193-219.

Dirección de Seguridad (2019a). Estaciones Vecinales. http://www.munistgo.info/seguridad/estaciones-vecinales/

Dirección de Seguridad (2019b). Sala Prat. http://www.munistgo.info/seguridad/sala-prat/

Docal, M. (2018) *Así son las familias bogotanas: una mirada desde la Política Pública*. Universidad de la Sabana, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Duhau, E, y Giglia, A. (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo.* Fondo de Cultura Económica.

El ocaso metropolitano: archipiélagos, desmesura y exclusión. (2015). https://contrahegemoniaweb.com.ar/2015/12/16/el-ocaso-metropolitano-archipielagos-desmesura-y-exclusion/

Enrique Peñalosa Londoño. (2020). *La Silla vacía.* https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/enrique-penalosa-londono

Fernández, L. (Ed.) (1881). *Historia general de las conquistas del Nuevo Reyno de Granada*. Imprenta Medardo Rivas.

Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. pp. 173 - 205. En Revista Investigaciones Regionales, núm. 10. https://www.redalyc.org/pdf/289/28901008.pdf

Flórez, C. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá, Colombia: Tercer mundo editores.

Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. Routledge.

Fuentes, L. y Pezoa, M. (2018). Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992-2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano. *Revista de geografía Norte Grande, 70. 1-17.* http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022018000200131

Fundación Mi Parque (2017). La gestión municipal de las áreas verdes en el gran Santiago. https://www.miparque.cl/wp-content/uploads/2017/11/171026-Gestion_Municipal_AV-Informe_Final.pdf

Fundación Paz ciudadana. (2019). Índice de Paz Ciudadana. https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2019/10/IPC-2019-Conferencia.pdf

Fundación Paz y Reconciliación. (2019) Panorama de la situación de seguridad en Bogotá. https://pares.com.co/2019/07/18/la-seguridad-en-bogota-realidades-y-desafios/

García, D. (2014). Reseña sobre Mitología de la Seguridad. La ciudad Biopolítica de Andrea Cavalletti. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, 3*(2), 153-158. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6306198.pdf

García, N. (2004) El dinamismo de la descomposición: megaciudades latinoamericanas. pp. 59 – 71. En P. Navia & M. Zimmerman (Coord.) *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial*. Siglo veintiuno editores.

García, P. (2004). *Teoría breve de las relaciones internacionales.* Tecnos.

García, S, y Ávila, D. (2016). La prevención securitaria como modo de gobierno: el caso de Madrid. *Athenea digital. 16(1), 43-82.* https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1729

George, P. (1980). *Geografía Urbana.* Ariel.

Gobierno de la Ciudad de México (2020). Secretarias. https://www.ciudadanos.cdmx.gob.mx/gobierno/gabinete/secretarias

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2012). Estrategia Regional de Desarrollo Capital Ciudadana 2012-2021. https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/doc/estrategia/Estrategia_Regional_de_Desarrollo_Region_Metropolitana_2012-2021.pdf

Goffman, A. (2014). *On the run. Fugitive life in an American City.* University of Chicago.

Graham, S. (2012). El nuevo urbanismo militar. *Antropología, revista interdisciplinaria del INAH, 94.* 6-18. http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2017-08/nuevo%20urbanismo%20militar%20INAH.pdf

Haftendorn, H. (1991). The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. *International Studies Quarterly, 35*(1), 3-17. doi:10.2307/2600386

Hansen, L. (2006). *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. Taylor & Francis.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica.* Ediciones Akal.

Harvey, D. (1989). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Amorrortu.

Hidalgo, R, y Janoschka, M. (eds.) (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid.* GEOlibros

Hobbes, T. (2008). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* (M. Sánchez, trad.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1651).

Hobsbawm, E. (2015). *Guerra y Paz en el siglo XXI*. CRÍTICA.

Honorable Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Honorable Congreso de la Unión (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Honorable Congreso Nacional (1992, 5 de noviembre). Ley N° 19175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/ley_19175_actualizada_mayo_2017.pdf

Iglesias, M., Valdivia, B., Escorihuela, I. Ortiz, S., Saborit, N. y Roco, J. (2018). *Derecho a la ciudad metropolitana en el marco de la nueva agenda urbana y la agenda 2030*. Oberta UOC Publishing. http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/8/Gobernanza%20metropolitana_M%C3%B3dulo%202_Derecho%20a%20la%20ciudad%20metropolitana%20en%20el%20marco%20de%20la%20Nueva%20Agenda%20Urbana%20y%20la%20Agenda%202030.pdf

INE (2017). Censo 2017. https://datosabiertos.ine.cl/dashboards/20568/censo-2017/

INE (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/seguridad-publica-y-justicia/seguridad-ciudadana

INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

INEGI (2019a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/

INEGI (2019b) Incidencia delictiva. https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/

Ilustre Municipalidad de Santiago (2014). Plan de Desarrollo Comunal de Santiago 2014-2020 PLADECO. http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/PLADECO-2014-2020.pdf

Ilustre Municipalidad de Santiago (2016). Encuesta Comunal de Santiago. Subsecretaría de Prevención del Delito.

Ilustre Municipalidad de Santiago (2018). Cuenta Pública 2018. https://issuu.com/munistgo/docs/cuenta-publica-ims-2018?e=8313693/69377074

Ilustre Municipalidad de Santiago (s.f.a). División Administrativa. https://www.munistgo.cl/division-administrativa/

Ilustre Municipalidad de Santiago (s.f.b). Organigrama general. https://www.munistgo.cl/organigrama-general-2/

Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (2018). Cuenta Pública Participativa 2018.

Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (2019, 16 de enero). Resolución Exenta No. 42. https://www.interior.gob.cl/transparenciaactiva/doc/FuncionesUnidadesInternas/1300/15658.pdf

Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago (s.f). Información Geográfica. http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/informacion-geografica/

Intendencia entrega nómina de los Seremis para la Región Metropolitana (2018). *La Tercera.* https://www.latercera.com/nacional/noticia/intendencia-entrega-nomina-los-seremis-la-region-metropolitana/105196/

Jaramillo, M. (2015). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista criminalidad, 57(2), 281-289.* https://www.policia.gov.co/revista/volumen-57-no-2

Jervis, R. (1999). Realism, neoliberalism, and cooperation: undestanding the debate. *International security*. 24(1), 42-63. www.jstor.org/stable/2539347

Jiménez, L. (2009). Espacialidad urbana de propietarios e inquilinos en sectores populares. El caso de Bogotá, 1938 – 2000. pp. 61 – 92. En M, Castillo (Ed.). *Procesos urbanos informales y territorio.* Universidad Nacional de Colombia. http://www.facartes.unal.edu.co/fa/institutos/ihct/publicaciones/procesos_urbanos.pdf

Jolly, J. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En Roth, A. *Enfoques para el análisis de políticas públicas.* Ed. Universidad Nacional.

Kant, I. (1999). *Sobre la paz perpetua.* Biblioteca Virtual Universal. https://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf (Original publicado en 1795)

Keohane, R. y Nye, J. (1988). Poder e interdependencia. La política mundial en transición. http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49

Krasner, S. (2001). Abiding Sovereignity. *International Political Science Review*, 22(3), 229-251. https://doi.org/10.1177/0192512101223002

Krause, K. y Williams, M. (Eds.) (1997). *Critical security studies. Concepts and cases*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203501764

La Escuela Crítica de estudios de seguridad. (s.f). Flacso. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1978/6/TFLACSO-06-2007AAC.pdf

Lamy, B. (2019). Sociología urbana: evolución y renacimiento. *Revista de estudios territoriales*, *21*(1). https://www.redalyc.org/jatsRepo/401/40158875002/html/index.html

Larenas, A. (2013). La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación. *Revista Relaciones Internacionales*, 23, 81-98. https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5180

Laval, C. y Dardot, P. (2009). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

Leal, B. (2002). *La seguridad a la deriva.* Alfaomega Grupo Editor.

Leal, B. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales, 15.* 74-87. https://doi.org/10.7440/res15.2003.05

Lojkine, J. (1979). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Siglo Veintiuno Editores.

Madrigal, A. (2017). Contribución a la construcción de una teoría reflectivista del cambio internacional: un análisis teórico y crítico para una síntesis reflexiva [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Base de datos repositorio institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN.

Mattelart, A. y Vitalis, A. (2015). *De Orwell al cibercontrol.* Gedisa Editorial.

Medina, F. (2012). La transformación del concepto de seguridad nacional en México. *Revista de El Colegio de San Luis*(3), 218-236. DOI: 10.21696/rcsl032012510

Mény, Y. y Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas.* Ariel. https://doi.org/ 10.24965/da.v0i224-225.5207

Mesquita, P. (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana.* FLACSO.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2006, 9 de mayo). *Ley No. 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar ?idNorma=251693

Moncayo, V. (1981). *Forma urbana, Estado y valorización capitalista.* CINEP.

Mora, R. (2011). Reseña. Mitología de la seguridad: la Ciudad Biopolítica. *Revista eure, 112, 141-143.* http://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/4

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously. A liberal theory of international politics. *International organization, 51(4), 516-521.* https://www.jstor.org/stable/2703498

Morgenthau, H. (1986). Política entre las naciones. (H. Olivera, trad.) Grupo editor latinoamericano. (Original publicado en 1948)

Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar,* (12), 65-75. https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024/24663

Mumford, L. (1937). *What is a city?* McGraw Hill.

Municipalidad de Santiago. (2020). Reseña Histórica. https://www.munistgo.cl/historia-2/

Naredo, M. (2002). Seguridad urbana y miedo al crimen. *Revista latinoamericana Polis, 2. 1-9.* https://journals.openedition.org/polis/7923

Neil, S. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación.* Traficantes de sueños.

Nuevo Pudahuel (s.f). Estadísticas del Aeropuerto 2019. https://www.nuevopudahuel.cl/aboutsclairport/

Observatorio de Desarrollo Económico (2019). Mercado laboral de las mujeres en Bogotá. http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/dinamica-economica-mercado-laboral-especial/infografia-mercado-laboral-de-las-mujeres-en-bogota

Observatorio de la Ciudad de México (2018). Incidencia delictiva en la Ciudad de México. 2018 Reporte Anual. https://onc.org.mx/uploads/reporte-anual-2018f-.pdf

Observatorio de la Ciudad de México (2019). Reporte Anual de Incidencia delictiva de la Ciudad de México 2019. http://ocmxseguridad.org.mx/pa2019cdmx/

OCDE (2015) Valle de México, México. Síntesis de Estudio. Serie, *Estudios Territoriales.* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019). Estudio Global sobre Homicidio.

Oliveira, O. (2014). Neoliberalismo en la Ciudad de México: Polarización y gentrificación. En: La Ciudad Neoliberal. Hidalgo, R. y Janoschka.

ONU-Hábitat (2009). *Seguridad urbana, hábitat y convivencia.* Organización de las Naciones Unidas; PNUD; Alcaldía Mayor de Bogotá. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-vivienda-ciudad-terriotorio/Habitatyseguridadurbana.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2000). Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Un mundo sin temor.

Orellana, A., Mena, J., y Montes, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. *Revista INVI, 31, núm. 87, 173-200.*

Orozco, G. (s.f). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista fuerzas armadas y sociedad.* 20(1). 141-162. https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/escueladecopenhague.pdf

Ortega, C. (2016). El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN.

Pacione, M (2009). *Urban Geography: a global perspective.* Londres, Inglaterra: Taylor & Francis.

Padilla, S. (2016). *Metrópolis México: Formación/consolidación.* Ed. Universidad Autónoma Metropolitana.

Peña, L. (2010) Artículos en torno a seguridad y ciudad. *Centro de Investigación sobre dinámica social*: Universidad Externado de Colombia

Peña, L. (2017). *La seguridad urbana en movimiento: Estado, acciones colectivas y prácticas cotidianas frente a la inseguridad en Bogotá.* Universidad Externado de Colombia.

Plataforma Urbana (2016). Ilustre Municipalidad de Santiago. https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/06/mapa-comuna-santiago-municipalidad-de-santiago.jpg

Pontón, D. (2007). Prologo. En: Dammert, L. Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana. FLACSO. 9-21.

Porto, C. (2003). *A geograficidade do social: uma contribucao para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina.* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100724072446/17porto.pdf

Pradilla, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Revista M*. Vol. 12, núm. 24. pp. 507 – 534.

Pradilla, E. (S.F). La economía y las formas urbanas en América Latina. https://www.academia.edu/22671083/._La_economia_y_las_formas_urbanas_en_america_latina

Puello, J. (2013). Breve historia del anti-neoliberalismo: Economía política suramericana y paradigmas de desarrollo en el siglo XXI. pp. 167 – 183. En *Anuario de estudios políticos latinoamericanos.* Universidad Nacional de Colombia.

Puello, J. (2015). Desarrollo: paleontología (política) de una idea (neoliberal). pp. 13 – 48. En *Anuario de estudios políticos latinoamericanos.* Universidad Nacional de Colombia.

Retamozo, M. (2015). La Epistemología Crítica de Hugo Zemelman: Política y Metodología (O una Metodología Política). *Estudios Políticos, 36,* 35-53. http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2015.08.001

Rivera, D., Del Río, C., García, F., Arenas, F. y Godoy, F. (2020) Aguas y ordenanzas municipales en Chile. Diagnóstico local de un recurso escaso en una geografía diversa. *Ciudad y territorios: Estudios Territoriales.* Vol. 52. 341-360

Rodríguez, F. (2012). *Problemas de investigación y teorías en relaciones internacionales: explorando las líneas de pensamiento realista, liberal y reflectivista.* (M. Castillo y E. Torregroza, eds.) Universidad del Rosario. 36 – 37

Rodríguez, M. (2013). Resignificando la ciudad colonial y extractivista. pp. 225 – 258. En Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo. Alternativas al capitalismo, colonialismo del siglo XXI. Ed. Abya Yala. https://rebelion.org/docs/166924.pdf

Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (2009). *Introducción.* En: Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (eds.). *Santiago, una ciudad neoliberal.* Quito, Ecuador: OLACCHI (Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?santiago-una-ciudad-neoliberal

Rodríguez, C, Devalle, V, y Ostuni, F. (2013) Dossier. *Revista del área de estudios urbanos.* Año 3, núm. 3. Instituto de investigaciones Gino Germani.

Rolnik. R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas.* LOM Ediciones.

Romero, J. (2009). *La ciudad occidental.* Siglo Veintiuno editores.

Romero, L. (s.f.). Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830 – 1875. Revista Eure, 31. 55-67.

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*(33), 67-91. https://www.redalyc.org/pdf/164/16429061004.pdf

Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas.* Ed. Universidad Nacional de Colombia.

Roth, A. (2018). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (Octava ed.). Ediciones Aurora.

Rouquié, A. (1981). Dictadores, militares y legitimidad en América Latina. *Crítica & Utopía. Latinoamericcana de Ciencias Sociales, 5.* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20130610074923/ROUQUIE.pdf

Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. Emecé editores.

Ruiz, J. (2014). Las Violencias como Exclusión. Ciudadanía y Estrategias de Resistencia en un barrio Pericentral de Santiago de Chile. En: M. Divirgilio y M. Perelman (coords.) *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, Segregación y Tolerancia.* CLACSO. 57-83.

Sánchez, R. y Rodríguez, F. (2006). Seguridad Nacional: El realismo y sus contradictores. *Desafíos, 15, 120 – 177.* https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/758

Santos. M. (1973). *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados.* Oikos-tau ediciones.

Sanz, F. (2008). La seguridad en las ciudades: El nuevo enfoque de la geoprevención. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. 12(270).* http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-14.htm

Sassen, S. (2004) Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. pp. 37 – 56. En P. Navia & M. Zimmerman (Coord.) *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial.* Siglo veintiuno editores

Secretaria de Comunicaciones y Transporte (2018). AICM en Cifras. Diciembre de 2018. https://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas2018.pdf

Secretaria del Medio Ambiente (2020). Áreas Naturales Protegidas. https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/areas-naturales-protegidas

Secretaría Distrital de salud (2009). Diagnóstico local con participación social. http://www.saludcapital.gov.co/sitios/VigilanciaSaludPublica/Todo%20IIH/Diagnostico%20Local%20Santa%20Fe.pdf

Secretaria de Seguridad Ciudadana (2020). Estructura Orgánica. https://www.ssc.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura

Secretaria de Seguridad Ciudadana (s.f.a). Programa de Cuadrantes. http://cuadrantes.ssc.cdmx.gob.mx/#/

Secretaria de Seguridad Ciudadana (s.f.b). Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial. https://www.ssc.cdmx.gob.mx/organizacion-policial/policia-complementaria/policia-bancaria-e-industrial

Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. (s.f.). Organigrama. https://scj.gov.co/es/secretaria/organigrama

Secretaría Distrital de Planeación (2017) Caracterización Socioeconómica: Encuesta Sisbén II. Boletín 9. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/final_caracterizacion_diciembre_2017.pdf

Secretaria Distrital de Planeación (2018). Aeropuerto El Dorado. Retos y Oportunidades. Planeación Urbana y Regional. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/aeropuerto_ el_dorado_22-10-18.pdf

Secretaria Distrital de Planeación (2019). Balance Resultados 2018 Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/rendicioncuentas 2018_bogota_mejor_para_todos.pdf

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2019) Boletín Mensual de Indicadores de Seguridad y Convivencia. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos OAIEE. Recuperado de https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_ oaiee/boletin_santa%20fe_2018_12.pdf

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2018). Bogotá ya cuenta con más de 1600 cámaras de vigilancia. https://scj.gov.co/es/noticias/bogot%C3%A1-cuenta-m%C3%A1s-1600-c%C3%A1maras-vigilancia

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2020). Organigrama. https://scj.gov.co/es/secretaria/organigrama

Secretaria Particular del Jefe de Gobierno (2017). Quinto Informe de Gobierno de la Ciudad de México. http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/informes_gobierno/gcdmx/informe%202017.pdf

Sobrino, J. (2011). Urbanización de Ciudad de México. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jaime_sobrino.pdf

Svampa, M. (2004). *La Brecha Urbana. Countries y Barrios Privados.* Capital Intelectual.

Treviño, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro internacional*, *56*(2), 253-291. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200253&lng=es&tlng=es

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis.* Edicol.

Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial.* Paidós.

Unikel, L. (1968), "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en Borah, W; Calnek, E; Keith, D; Unikel, L; y Moreno Toscano, L. Ensayos sobre el desarrollo urbano de México, Secretaría de Educación Pública (SEP-Setentas), 175-206.

Valenzuela, M. (2017). Santiago: Cambios recientes. Una mirada a los barrios y sus nuevos vecinos. Apuntes para la formulación del Plan de Seguridad Comunal. Ilustre Municipalidad de Santiago.

Vallés, J, y I Puig, S. (2016). *Ciencia Política. Un Manual.* Editorial Ariel.

Veeduría Distrital (2018) Santa Fe: Ficha Local. Recuperado de https://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/NotasLocales/Ficha%20Localidad%20Santafe.pdf

Verdes-Montenegro, F. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Revista relaciones internacionales, 29, 111-131.*

Vidal-Koppmann. S. (2014, 5-10 mayo). Diseño urbano y control del espacio. De la ciudad privada a la ciudad blindada. [ponencia]. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica.

El control del espacios y espacios de control, Barcelona, España. http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Sonia%20Vidal-Koppmann.pdf

Wacquant, L. (s.f). El diseño de la seclusión urbana en el siglo XXI. (trad. F. Sobrino). *Revista Herramienta.* https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=1557

Waever, O. (2011). Politics, security, theory. *Security dialogue, 42(4-5). 465-480.* https://doi.org/10.1177%2F0967010611418718

Walt, S. (1991). The renaissance of security studies. *Internationalstudies quaterly, 35(2). 211-239.*

Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional.* Grupo editor latinoamericano.

Wendt, A. (1999). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. Revista académica de relaciones internacionales, 1, 1-47. https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/4828/5297

Wibben, A. (2012). Feminist security studies. A narrative approach., *International Feminist Journal of Politics,* 14: 1, 168-170, DOI: 10.1080 / 14616742.2011.631431

Zemelman (1997). *Conocimiento y Sujetos Sociales. Contribución al Estudio del Presente.* Editorial Colegio de México.

'Se debería disminuir número de operaciones en El Dorado'. (2019). *Portafolio.* https://www.portafolio.co/negocios/se-deberia-disminuir-numero-de-operaciones-en-el-dorado-530515