

# Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano:

*Violencia, ciudades y reducción de la pobreza en los países en desarrollo*

*El caso de Santiago de Chile*

## Informe de políticas

### I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La violencia urbana es un fenómeno mundial que adquiere cada vez más importancia. A lo largo de los últimos años, investigadores y actores en el ámbito de las políticas públicas la han ido asociando consensualmente a cuatro factores clave: aumento de la pobreza, altos índices de población joven, la no consideración de la seguridad de las mujeres como una preocupación específica, y la ausencia del Estado en el nivel local. En conjunto, estos aspectos han servido de base a diversas intervenciones ligadas a la formulación de políticas públicas en distintos ámbitos. No obstante tales esfuerzos, la violencia urbana ha continuado proliferando, lo que parece indicar que las nociones convencionales que sustentan las intervenciones orientadas a la reducción de la violencia, no están dando en el blanco.

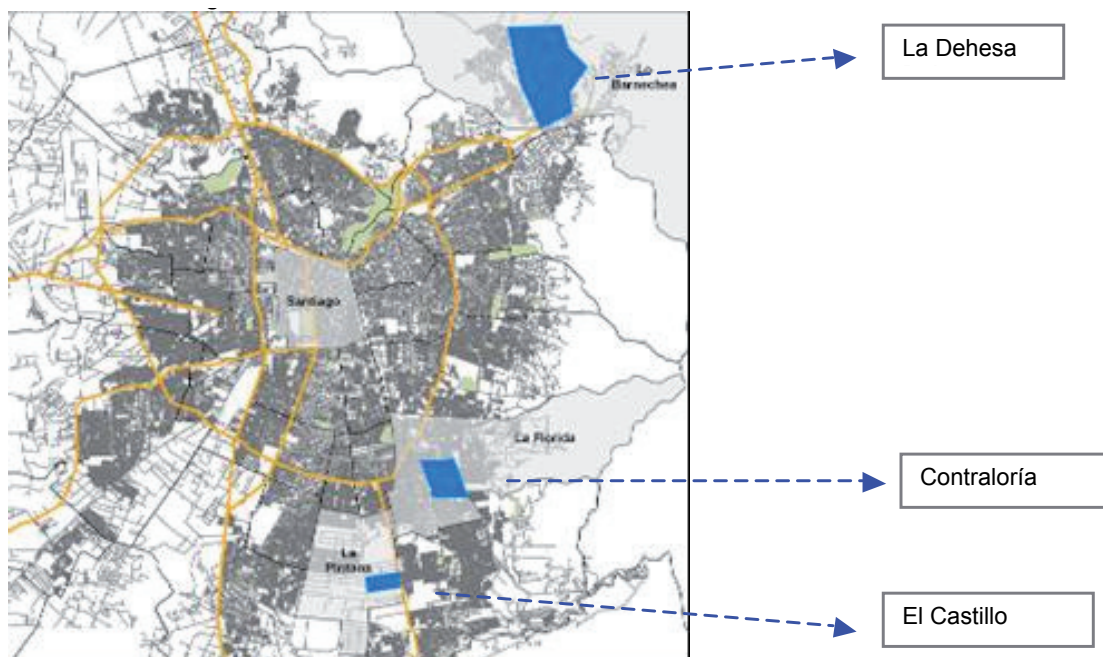
El proyecto de investigación en cuyo marco se realizó el estudio sobre Santiago —“Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano. Violencia, ciudades y reducción de la pobreza en los países en desarrollo”— apunta a repensar los supuestos convencionales y ofrecer

nuevos enfoques sobre los factores determinantes de la violencia urbana, con particular insistencia en aquellas circunstancias específicas que llevan a que los conflictos urbanos tanto cotidianos como coyunturales adquieran rango de violencia. El estudio se centra en cuatro ciudades de Asia, África y América Latina: Dili (Timor Oriental), Patna (India), Nairobi (Kenia) y Santiago (Chile). Una hipótesis clave es que el conflicto urbano transita —pasa un *punto de inflexión*— a violencia declarada principalmente como resultado de *cadena de violencia* cualitativamente específicas, más que debido a factores cuantitativos. En esta línea, el proyecto apunta a identificar puntos de entrada para romper los eslabones de esas cadenas y promover estrategias de reducción de la violencia tanto al interior de comunidades urbanas pobres, como en el nivel metropolitano.<sup>1</sup>

1 Este Informe de Políticas fue preparado por Alfredo Rodríguez, Marisol Saborido y Olga Segovia, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile, abril 2012.

La sección “Objetivos del estudio” fue extraída del documento “Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: Violence, Cities, and Poverty Reduction in the Developing World”, en *Economic and Social Research Council (ESRC)*, <http://bit.ly/J6AOhA>

Figura 1 Mapa de ubicación de los tres territorios en estudio, Área Metropolitana de Santiago



Fuente: Elaboración equipo SUR.

## II. METODOLOGÍA

El estudio enfoca el fenómeno de la violencia considerando dos niveles de análisis: i) un perfil general de la ciudad; y ii) un análisis en profundidad por sectores urbanos, con la aplicación de la metodología denominada Evaluación Participativa de la Violencia (EPV).<sup>2</sup>

**Perfil de la ciudad.** En el nivel metropolitano, se analizaron los cambios en la estructura de la ciudad ocurridos a lo largo de los últimos cuarenta años, identificándose los puntos de inflexión que constituyen hitos en el proceso de desarrollo urbano neoliberal. El examen de información secundaria sobre la violencia en la ciudad, desagregada por comuna, muestra que Santiago es una ciudad con altos niveles de segregación espacial y fragmentación social.

**Estudio por subsectores urbanos.** La EPV fue aplicada en tres áreas urbanas de Santiago, representativas de distintos sectores socioeconómicos. El supuesto fue que las manifestaciones e impactos de la violencia urbana y de la violencia de género no eran uniformes en los distintos sectores, por las diferentes características específicas de los territorios en cuestión y de las clases sociales que los habitan. Las áreas escogidas fueron: El Castillo, de ingresos bajos; Contraloría, de ingresos medios; y La Dehesa, de ingresos altos (Figura 1). Las tres áreas son internamente homogéneas en términos socioeconómicos y relativamente nuevas, ya que fueron creadas después de 1973, en el marco de políticas económicas y urbanas neoliberales. El estudio por subsectores identificó problemas vinculados a la violencia que afectan a mujeres y a hombres, tanto en el espacio público (la calle) como en la casa.

2 Para mayor información sobre la metodología aplicada, véase Caroline Moser, "Understanding the tipping point of urban conflict: participatory methodology for gender-based and political violence", *Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world*, Documento de Trabajo n.º 2 (feb. 2012), en <http://bit.ly/J4IYg6>

2 The homicide rate in Santiago is 4.1 per 100,000 inhabitants (Policía de Investigaciones de Chile, 2011).

3 Moser, Caroline, Horn, Philipp, December 2011, *Understanding the tipping point of urban conflict: conceptual framework paper*, Working Paper #1, Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world.

**Cuadro 1 Indicadores de ganancias y pérdidas**

GANANCIAS	PÉRDIDAS
Reducción de la pobreza	Concentración del ingreso, mayor desigualdad
Mejoramiento físico de la ciudad: mayor dotación de infraestructura: agua potable, alcantarillado, electricidad	La ciudad es para quien la merece (la puede costear) Alto costo de las tarifas
Reducción déficit habitacional	Nuevos conjuntos habitacionales convertidos en guetos
Mayor cobertura de Educación: menor analfabetismo, más años de escolaridad obligatoria	Diferenciación según ingresos Mala calidad de educación municipal
Mayor cobertura de Salud: ampliación de servicios	Diferencias entre sistemas de salud privada (isapres) y pública (Fonasa)
Mayor esperanza de vida	Diferencias entre Sistemas de Pensiones
Aumento de la tasa de salarios	Flexibilización laboral como forma precaria de inserción laboral
	Microtráfico de la droga en barrios sensibles (vulnerables)

Fuente: Elaboración equipo SUR.

## III. DEFINICIONES

**Nivel metropolitano.** Desde el punto de vista de la violencia, Santiago es una ciudad civilmente segura: las cifras de los hechos considerados delitos son considerablemente más bajas que las de otras ciudades de América Latina.<sup>3</sup> Pese a ello, Santiago es una ciudad socialmente insegura, pues la violencia actual se relaciona con un modelo neoliberal que ha exacerbado las desigualdades ya existentes en Chile. Este modelo ha dado pie a un conflicto estructural entre 'ganadores' y 'perdedores', que ha desatado distintas manifestaciones de violencia (Cuadro 1).

**Nivel local.** El proyecto "Entendiendo el punto de inflexión..." (EPI) introduce dos conceptos de particular importancia en los estudios sobre la violencia: *puntos de inflexión* y *cadena de violencia*.<sup>4</sup> El supuesto es que estos dos conceptos aportan valor agregado e introducen nuevas perspectivas en un tema largamente debatido y discutido, como es el de la violencia en los países del Sur.

La noción de 'punto de inflexión' remite a pequeños cambios en el comportamiento humano que tienen como resultado cambios radicales en las circunstancias en un corto periodo de tiempo. El proyecto busca comprender los rasgos característicos de puntos de inflexión tanto cuantitativos como cualitativos, determinando la forma en que se los puede medir y los procesos que los generan.

El proyecto EPI explora cómo diferentes formas de violencia generadas por procesos de puntos de inflexión interactúan entre sí, de tal manera de generar una cadena de violencia. Se usa la noción de 'cadena de violencia' para mostrar la forma en que la violencia actúa sistemáticamente y comprende una serie de procesos interconectados, aunque esto pueda no ser obvio a primera vista.

3 La tasa de homicidios en Santiago es de 4,1 por cada 100.000 habitantes (Policía de Investigaciones de Chile, 2011).

4 Para mayor información sobre marco conceptual del estudio, véase Caroline Moser y Philipp Horn, "Understanding the tipping point of urban conflict: conceptual framework paper", *Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world*, Documento de Trabajo n.º 1 (dic. 2011), en <http://bit.ly/Jqw6fL>

**Cuadro 2 Tipos y categorías de violencia en Santiago, según niveles metropolitanos y locales**

TIPO DE VIOLENCIA (GALTUNG 2004)	CATEGORÍA (MOSER 2004)	MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA	
		NIVEL METROPOLITANO	SEGÚN LOCALIDADES
Directa	Social (violencias contra las personas) Económica. (violencias contra la propiedad) Político-institucional	Violencias directas: (categorizadas como delitos) bajas en cifras en comparación a otras ciudades de América Latina. Alta percepción de inseguridad. Incremento de informes sobre violencia intrafamiliar. Personas que viven con temor.	Bajos ingresos: violencia directa más grave y frecuente, en la casa y en la calle como parte de un continuum. Ingresos medios: violencia intrafamiliar en el hogar como consecuencia de estrés económico. Altos ingresos: menos grave, menos visible.
Estructural	Social Económica Político-institucional	Desigual distribución de ingresos, de acceso a servicios públicos y seguridad social, entre otros. Desigualdad social expresada en el territorio. Pérdida del Estado de bienestar. Personas inseguras socialmente, endeudadas y orientadas al consumo. Jóvenes desempleados.	Desigualdades económicas y sociales. Bajos ingresos: los “perdedores” del sistema. Falta de oportunidades, educación, empleo y dinero. Ingresos medios: “atrapados en la mitad”. Altos ingresos: los “ganadores” del sistema.
Cultural	Social Económica Político-institucional	Prevalencia del individualismo / de lo privado. Segregación social y espacial. Legitimación y valoración del lucro. Personas individualistas, clasistas, desconfiadas. Machismo, sexismo. Violencia contra las mujeres basada en relaciones desiguales de poder.	Ilusión de integración vía el mercado. Consumismo, individualismo y machismo en los barrios. Estrés por presiones del sistema en Contraloría y El Castillo. Cultura de los “ganadores” y falta de valores en La Dehesa.

Fuente: Elaboración equipo SUR.

Según Caroline Moser,<sup>5</sup> la mayoría de las definiciones de violencia señalan que es “el uso de fuerza física que causa daño a otros”, con el fin de imponer la voluntad de la persona que la inflige. Sin embargo, indica, hay “definiciones más amplias que van más allá de la violencia física, para considerar violencias aquellas acciones que causan daño psicológico, privaciones materiales y desventajas simbólicas”. Esto nos conduce a Johan Galtung,<sup>6</sup> que postula la existencia de tres formas de violencia: directa (violencia física, verbal y/o psicológica que es visible), estructural (violencia indirecta asociada a políticas económicas o sociales), y cultural (violencia que legitima un marco para la existencia de violencia estructural y directa).

## IV. PRINCIPALES HALLAZGOS

### 4.1 La violencia no se da solo en áreas pobres

La abundante información entregada por la metodología de EPV demuestra que, al contrario de lo que se supone habitualmente, la violencia existe en los estratos socioeconómicos bajo, mediano y alto, correspondientes a las tres áreas de Santiago estudiadas. No está confinada en las áreas pobres, como tan a menudo muestran los medios. Más aún, tanto las víctimas como los perpetradores se encuentran en todos los niveles socioeconómicos.

5 Véase Caroline Moser, “Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap”, *Environment & Urbanisation* (2004)16 (3), 3-16, doi: 10.1177/095624780401600220. Versión online en <http://eau.sagepub.com/content/16/2/3>

6 Véase Johan Galtung, “Violencia, guerra y su impacto: Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”, *polylog. Foro para filosofía intercultural* 5 (2004). En <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>

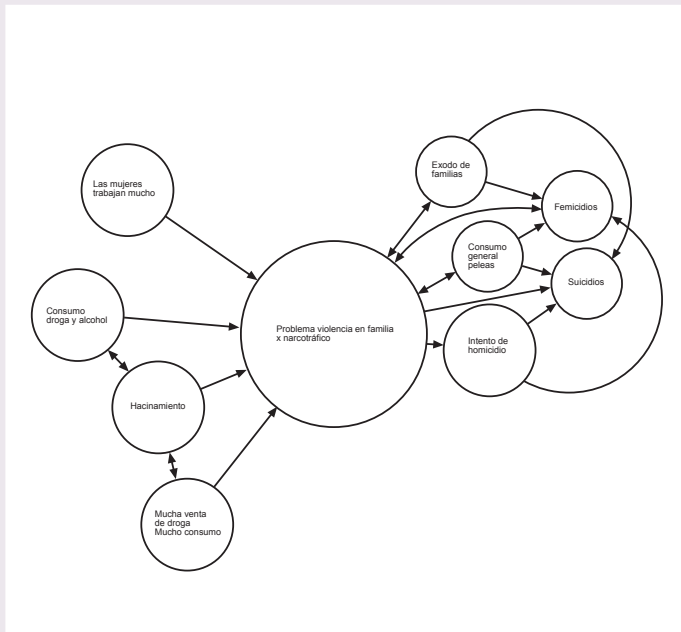
En su totalidad, los problemas identificados en las tres áreas en estudio están vinculados al modelo neoliberal y sus consecuencias, entre ellas, un conjunto de profundas desigualdades económicas y sociales que desatan diversas formas y cadenas de violencia. Esta omnipresente realidad de la violencia implica exclusión y falta de oportunidades para algunos (El Castillo); acumulación de riquezas y temor ante “los desposeídos” para otros (La Dehesa); y un sector intermedio que batalla incesantemente para mejorar su vida, dedicando gran cantidad de tiempo al trabajo y siendo presa de altos niveles de estrés que, como resultado, llevan a rupturas familiares (Contraloría).

Los resultados de la EPV destacaron el hecho de que en las tres áreas de la ciudad se dan manifestaciones de violencia directa de tipo económico, socioeconómico y social. Los participantes en los grupos de discusión propios de esta metodología informaron sobre la existencia de violencia contra las personas (violencia contra las mujeres, maltrato infantil, acoso sexual y abuso, *bullying*, peleas, balaceras y muertes relacionadas con la droga, robos y asaltos), al igual que violencia contra la propiedad (asaltos, daños y robos en las casas y automóviles). También se da violencia política / institucional, ejemplificada en las condiciones de hacinamiento de las viviendas en El Castillo, y por el temor y la percepción de falta de seguridad predominante en los tres sectores estudiados.

En un segundo nivel de análisis, se tiene que las causas de los problemas relacionados con la violencia identificadas por los participantes son: i) violencia estructural, evidenciada en las agudas desigualdades económicas y sociales visibles al confrontarse en el estudio las tres

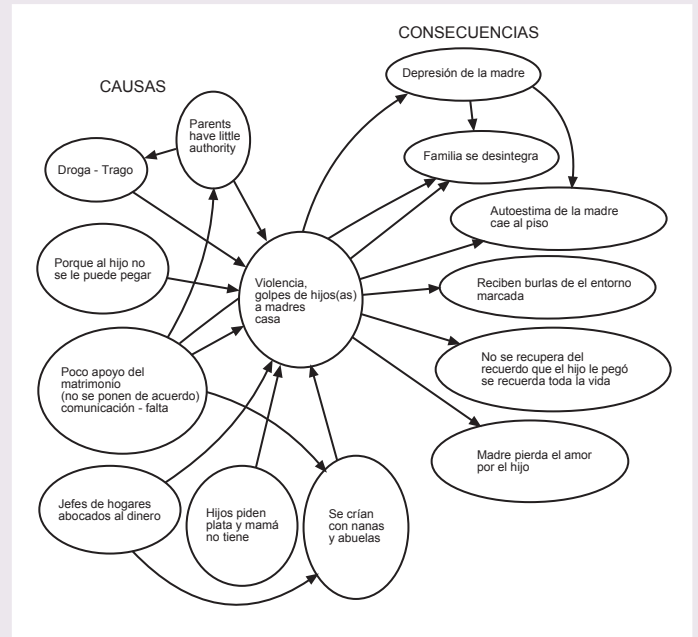


**Figura 1** Flujograma y cadenas de violencia basada en violencia intrafamiliar ligada al tráfico de drogas, El Castillo



Fuente: Grupo de mujeres adultas, 35-56 años, El Castillo.

**Figura 2** Flujograma y cadena de violencia basada en madres que son golpeadas por sus hijos, Contraloría



Fuente: Grupo de mujeres adultas mayores, Contraloría.

áreas, a lo que se suma la falta de oportunidades, educación y dinero, específicamente en El Castillo; ii) violencia cultural, que toma la forma de machismo, consumismo e individualismo en los tres sectores; que se muestra en el estrés y presiones que ejerce el sistema en Contraloría; y en la cultura de ‘ganadores’ y déficit de valores en La Dehesa (Cuadro 2).

#### 4.2 La violencia se da diferenciada según sector territorial, ingreso y género

**El Castillo.** Los participantes en los grupos de discusión en El Castillo tenían total claridad sobre los problemas relacionados con la violencia de tipo económico y socioeconómico que afectan a los hombres y mujeres en la casa y en la calle. Las situaciones más mencionadas fueron las relativas al uso de drogas, redes de microtráfico, peleas, balaceras y luchas de poder que generan altos niveles de temor y obstaculizan el libre uso de los espacios públicos. También afectan la vida familiar, considerando que en El Castillo las viviendas tampoco pueden ser consideradas espacios seguros: su precaria materialidad y tamaño reducido, con el consiguiente hacinamiento y casi nula privacidad, generan estrés y frustración que desembocan en violencia en las relaciones familiares y contra las mujeres, además de maltrato infantil.

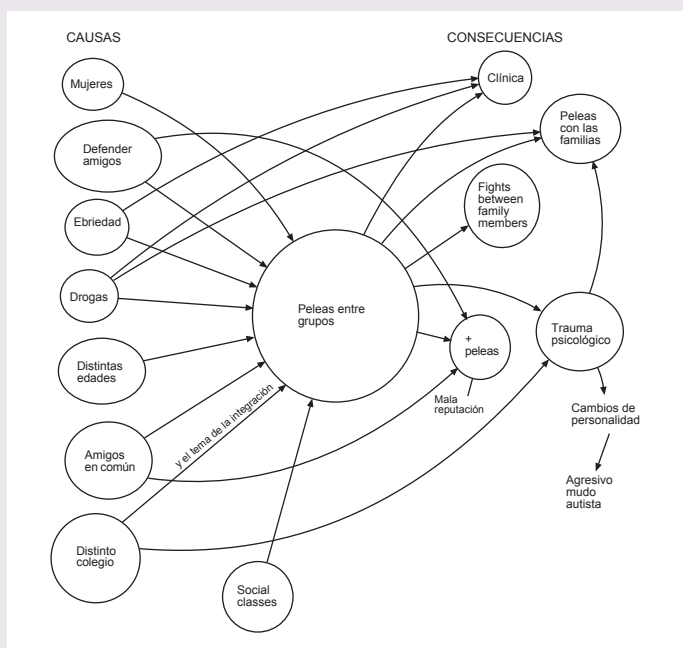
Desde una perspectiva de género, los problemas de violencia que afectan a los hombres tienen relación con las peleas y uso de armas vinculadas a la droga, conflictos de pandillas y “barras bravas”. Los que afectan a las mujeres se refieren principalmente a la violencia de sus parejas, el embarazo adolescente (que luego se traduce en maltrato infantil). Se identificó el machismo como causa principal de la violencia contra las mujeres.

En El Castillo se identificó como causas principales de los problemas de violencia, la falta de: i) oportunidades, ii) educación, iii) trabajo, y iv) dinero. Tanto las mujeres como los hombres participantes en el estudio relacionaron estas causas con la existencia de un modelo que genera desigualdades y los discrimina por su pertenencia a un sector socioeconómico bajo. Se trata, así, de violencia estructural. En este contexto, la droga constituye solo un síntoma: una salida a la frustración y una posibilidad de ganar dinero fácil (Figura 1).

**Contraloría.** En este sector la violencia es predominantemente de tipo social, bajo la forma de violencia en las relaciones intrafamiliares y contra las mujeres al interior de las parejas. Las principales razones aducidas por los participantes para esta situación fueron “la presión del sistema capitalista” y “el estrés que vivimos como sociedad” (violencia estructural). Estas formas de violencia están entrecruzadas con el consumismo y el individualismo (violencia cultural), lo que genera frustración, excesiva dedicación de los adultos al trabajo y la consiguiente pérdida de autoridad y comunicación con sus hijos e hijas. En el ámbito de la violencia social, se mencionó peleas en espacios públicos, así como el uso de las plazas por parte de jóvenes para consumir alcohol y drogas y tener sexo. En relación con la violencia económica, se mencionaron asaltos y robos que afectan principalmente a las mujeres, pero también a niños y niñas, en los distintos lugares de sus recorridos habituales.

Desde una perspectiva de género, la violencia de pareja en contra de las mujeres, la dependencia económica, la discriminación e incertidumbre laboral son problemas que afectan a las mujeres en la casa y en la calle. Como causa de ello, los participantes se refirieron a la existencia de una cultura machista y al resentimiento de los hombres contra las mujeres por su creciente autonomía.

**Figura 3** Flujograma y cadena de violencia basada en peleas entre grupos de jóvenes por distintas razones, La Dehesa



Fuente: Grupo de mujeres jóvenes, 17-19 años, La Dehesa.

**La Dehesa.** Los participantes se refirieron casi exclusivamente a la violencia directa de tipo económico, como asaltos y robos a las casas o vehículos. Sin embargo, al ahondar en las conversaciones, surgieron otros problemas de violencia en el sector. Es así que la falta de tolerancia a la diversidad y el ‘temor a los otros’, percibidos como *distintos*, *pobres* y *violentos*, generan una fuerte sensación de inseguridad. Como reacción, se toman diversas medidas de protección. La vida se desarrolla al interior de las viviendas o en espacios cerrados, no en los espacios públicos.

Desde una perspectiva de género, los problemas identificados fueron violencia en contra de las mujeres en la pareja; peleas entre jóvenes varones por diversos motivos; discriminación y *bullying*, en el colegio y en la familia. Se subrayó la importancia de la buena apariencia física como una forma de violencia ejercida principalmente contra las mujeres, para quienes se ha transformado en un mandato.

Los elementos identificados como causas principales de los problemas de violencia mencionados fueron el modelo económico imperante, las desigualdades sociales y falta de valores. Al respecto, se habló del imperio de una *cultura de ganadores*.

### 4.3 Existe insatisfacción con las instituciones

En los tres sectores estudiados existe disconformidad con las instituciones vinculadas a la violencia.

En El Castillo, aunque existe una gran cantidad de intervenciones y programas sociales públicos y privados, la percepción es de abandono: “No hay una institución que haga contraataque a la violencia”. En Contraloría se perciben como deficientes en general las acciones de las distintas instituciones. En La Dehesa se cuenta con instituciones que se dedican a la seguridad privada, pero se percibe que tienen poca capacidad real de acción, por lo que se demanda mayor presencia policial.

No hubo grandes diferencias en las menciones que en cada uno de los sectores se hicieron a las instituciones consideradas más relevantes. Básicamente, se refirieron a las policías, entidades de salud y educación, organizaciones y centros comunitarios, programas y servicios municipales y estatales (Cuadro 3).

## V. PROPUESTAS DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A REDUCIR LA VIOLENCIA

### 5.1 Recomendaciones para políticas urbanas de nivel local y metropolitano provenientes de las reuniones de EPV

En materia de las propuestas para reducir la violencia a escala local, en El Castillo el foco estuvo puesto en la necesidad de más y mejores servicios sociales, mayor apoyo profesional y mejor acceso a la información. Se destacó la necesidad de contar con más lugares de atención y apoyo psicológico a las víctimas de violencia, fomentar el deporte y desarrollar talleres para mujeres y niños. En relación con las drogas, las propuestas apuntaron principalmente al mejoramiento y gestión participativa de los espacios públicos, a la rehabilitación y actividades de autoayuda con pares (ex adictos), y pre-

**Cuadro 3** Instituciones de los tres sectores, ordenadas según número de menciones (frecuencia)

Sector EL CASTILLO	Frecuencia	Sector CONTRALORÍA	Frecuencia	Sector LA DEHESA	Frecuencia
Bandas y pandillas	18	Instituciones de policía	23	Programas y servicios municipales	8
Organizaciones y centros comunitarios	17	Otras instituciones	15	Otras menciones que no son instituciones	8
Instituciones de policía	14	Organizaciones y centros comunitarios	8	Instituciones de Policía	7
Instituciones de salud	10	Colegios	8	Otras instituciones mencionadas	5
Programas y servicios municipales	10	Programas y servicios del Estado	7	Seguridad privada	4
Otras instituciones mencionadas	8	Instituciones de Salud	7	Colegios	3
Programas y servicios del Estado	7	Otras menciones que no son instituciones	7	Organizaciones y centros comunitarios	2
Otras menciones que no son instituciones	5	Instituciones religiosas	6	Familia	2
Colegios	4	Programas y servicios municipales	5	Instituciones de Salud	1
Instituciones religiosas	4	Instituciones de Justicia	2	Instituciones de Justicia	1
		Familia	1	Programas y servicios del Estado	1
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>		<b>89</b>		<b>42</b>

Fuente: Instituciones mencionadas por 19 grupos de un universo total de 21 grupos en El Castillo; por 18 grupos en Contraloría; y por 7 grupos en La Dehesa. Nota: *Frecuencia* es la cantidad de veces que una institución fue mencionada por los grupos

vención temprana en colegios y en la familia. En cuanto a la violencia intrafamiliar, las sugerencias se refirieron al desarrollo de campañas para darle mayor visibilidad en cuanto problema y desnaturalizarlo, junto con poner el tema de los valores como conversación en las familias. Respecto de las peleas, se destacó una “fiesta de abrazos en el parque” como ejemplo para mejorar las relaciones entre vecinos.<sup>7</sup>

De manera similar, en Contraloría se destacó la necesidad de contar con más recursos, información, educación, desarrollo de talleres, fomento del deporte y una mayor dotación de profesionales para atender a la comunidad. Además, se demandó mayor presencia policial y una mayor vinculación de las instituciones con la comunidad, mayor compromiso con la educación por parte de los padres, más participación de las juntas de vecinos. Se agregó la propuesta de detener la violencia en la televisión e incorporar programas de prevención de violencia.

En La Dehesa los participantes aludieron a la necesidad de contar con más información acerca de las instituciones y programas sociales, mayor presencia policial y más organización de parte de los vecinos. Se destacó la importancia de desarrollar vida de barrio y conocer a los vecinos para efectos de mayor seguridad. Además, se propuso mejorar el sistema judicial y penal, dar mayor profesionalismo a Carabineros; más diálogo y apoyo al interior de la familia, con los hijos; y dotar de mayor poder a las instituciones de seguridad privada, dadas sus limitaciones.

## **5.2 Recomendaciones para políticas urbanas aplicables a escala local y metropolitana recogidas en las reuniones de EPV y en seminario final<sup>8</sup>**

La violencia urbana es un fenómeno complejo que va más allá de la delincuencia, puesto que tiene manifestaciones diversas asociadas a factores económicos, sociales y culturales. La violencia urbana no termina en la violencia directa, tampoco en hechos asociados a la delincuencia o al temor de ser víctima de un delito, y no se manifiesta exclusivamente en los barrios de bajos ingresos. Las soluciones a la violencia urbana implementadas por políticas públicas requieren, entonces, estar diseñadas con un enfoque que incluya la ciudad como un todo, esto es, como objeto territorial, económico, social y cultural. En esa línea, las siguientes recomendaciones:

**a) Es necesario hacer visibles todas las manifestaciones de violencia.** Al definir la violencia urbana como un problema restringido a las áreas pobres, se hacen invisibles otras manifestaciones de violencia. Se tiende a identificar un hecho como violencia urbana solo si tiene rango delictivo. Ello queda patente en las políticas relativas a la violencia y seguridad pública en la ciudad, que se basan o refieren a estadísticas de criminalidad y cuya aplicación en los distintos territorios y espacios públicos se limita a reducir los niveles delictivos o la percepción de inseguridad.

**b) La cohesión social, la inclusión y la participación deben ser incorporadas como temas transversales a las políticas urbanas.** El reconocimiento de que las desigualdades socioeconómicas y espaciales, las exclusiones a escala de la ciudad y de los barrios, la distancia entre las personas, la desconfianza y el temor, generan violencia, lleva a postular la necesidad de políticas dirigidas a las siguientes áreas:

- **Inclusión, cohesión social.** La segregación social y territorial característica de Santiago es expresión y causa de violencia, una violencia que ha llevado a la destrucción de capital social y al establecimiento de “una forma de disciplinamiento de la sociedad” cuyo fin es “intentar convertir en sentido común una determinada forma de ejercer el poder”.<sup>9</sup> Tal realidad hace necesarias políticas capaces de crear condiciones equitativas en materia de acceso de la población a suelo urbano, a bienes y servicios, y de contribuir a la integración y amalgama social.
- **Participación ciudadana.** Debe reconocerse el papel que desempeña la comunidad local en la aplicación de políticas urbanas, a fin de reforzar su identidad y sentido de pertenencia. Se logra este objetivo aumentando los niveles de democratización y participación a escala local y de la ciudad como mecanismo eficaz para aumentar la calidad de vida en ella. Desde esta perspectiva, una política pública que incorpore las demandas de la ciudadanía puede contribuir a la transformación de las relaciones de poder en la ciudad.

**c) El foco de las respuestas dadas por las políticas públicas debe ser la violencia y no la seguridad.**

Al hacer este viraje desde la seguridad a la violencia como el eje de las políticas, aparecen tres áreas en que se requiere intervenir a fin de incidir en las cadenas de violencia, las mismas que fueron destacadas en la EPV y en las reuniones de devolución de resultados. Ellas son las familias, los establecimientos educacionales y los barrios.

- **Familias.** El Estado subsidiario ha descargado el peso del bienestar social (salud, educación, seguridad social) en las familias. La excesiva carga que ello les significa queda de manifiesto en situaciones de vida extremadamente estresantes y violencias que afectan diferenciadamente a hombres y mujeres, y a los distintos sectores socioeconómicos.
- **Establecimientos educacionales públicos y privados.** Las comunidades escolares (profesores, padres y alumnos) son actores importantes en la prevención temprana de la violencia, por su tratamiento en los colegios y en sus áreas de influencia. Su acción puede ayudar a reducir la violencia en los territorios donde operan.

<sup>7</sup> Encuentro final para compartir resultados en El Castillo.

<sup>8</sup> Seminario “Violencia urbana en Santiago: lo que hay debajo de la punta del iceberg”, Santiago, Corporación SUR, 28 de marzo de 2012.

<sup>9</sup> Presentación de Augusto Varas en seminario “Violencia urbana en Santiago ...”.

- **Barrios.** Existen diversos programas de apoyo social enfocados a casos individuales (familias o personas) o que comprenden trabajo con la comunidad. El desafío es aplicarlos con perspectiva territorial, es decir, donde se considere las particulares características, los activos y carencias de cada sector.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, el barrio es una unidad territorial cuya cohesión social puede ser fortalecida.

### 5.3 Criterios para la formulación de políticas públicas

Proponemos tres criterios para la formulación de políticas públicas relativas a la violencia urbana:

#### a) Cambiar lo que se entiende por política pública.

“La política pública no es una intervención puntual para resolver un problema. Una política es un espacio donde la sociedad se pone de acuerdo para resolver el modo en que quiere convivir”.<sup>11</sup> Una política pública no es, entonces, una lista de soluciones a una serie de problemas, sino, más bien, un acuerdo respecto de cómo vivir juntos en sociedad y cómo construir ciudadanía, transformando las relaciones de poder: “un largo proceso de construcción de una mirada común respecto de qué es la sociedad”.<sup>12</sup> En este sentido, la EPV es un instrumento que hace un fondo común de las percepciones y propuestas de distintas comunidades, con el foco puesto en la búsqueda de soluciones de políticas públicas a situaciones problemáticas.

#### b) Hacer de las políticas públicas propuestas e iniciativas cuyo alcance sea la ciudad.

La exclusión territorial y social en la vida urbana es un aspecto central para el análisis del caso de Santiago, junto con aspectos concomitantes como la inseguridad, la discriminación y la segregación.<sup>13</sup> Por tanto, las propuestas que sugieren cómo integrar, como crear una amalgama social, y los acuerdos relativos a políticas públicas, necesariamente deben incluir consideraciones físico-espaciales y sociales, vale decir, propuestas de ciudad.

#### c) Considerar la existencia de diferentes usos del poder tras las distintas manifestaciones de violencia.

“La ciudad es un espacio privilegiado en el que se manifiestan diversas formas de uso del poder, y donde

10 Véase Caroline Moser, *Gente del barrio, vidas extraordinarias. Activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, 1978–2004* (Santiago: Ediciones SUR, 2010). Trad. Paulina Matta y Georgia Marman de: *Ordinary Families, Extraordinary Lives; Assets and Poverty Reduction in Guayaquil, 1978–2004* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009).

11 Presentación de Eolo Díaz-Tendero en seminario “Violencia urbana en Santiago...”.

12 Id.

13 Presentación de Alejandra Lunecke en seminario “Violencia urbana en Santiago...”.

se evidencia su función social jerarquizadora y disciplinadora”.<sup>14</sup> Tal función no es otra que el mantenimiento de las estructuras de poder. Y siendo así, las ciudades son también el espacio privilegiado para detectar y revertir las cadenas de poder existentes en ellas, y las consiguientes cadenas de violencia.

## REFERENCIAS

Castel, Robert. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2004.

Galtung, Johan. “Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”. *polylog. Foro para filosofía intercultural* 5, 2004. Versión digital, <http://bit.ly/k9j9IG>

Hackworth, Jason. *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca / London: Cornell University Press, 2007.

Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2007.

Moser, Caroline O. N. *Gente del barrio, vidas extraordinarias. Activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, 1978–2004*. Santiago: Ediciones SUR, 2010. Traducido por Paulina Matta y Georgia Marman, de: *Ordinary Families, Extraordinary Lives; Assets and Poverty Reduction in Guayaquil, 1978–2004*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

———. “Seguridad, incorporación de la perspectiva de género y programas con enfoque de género”. En Ana Falú, ed. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, 77–96. Santiago: Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR, 2009.

———. “Understanding the tipping point of urban conflict: participatory methodology for gender-based and political violence”. *Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world*. Documento de Trabajo n.º 2 (feb. 2012), en <http://bit.ly/J4IYg6>

———. “Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap”. *Environment & Urbanisation* (2004), 16 (3), 3–16. doi: 10.1177/095624780401600220. Versión online en <http://eau.sagepub.com/content/16/2/3>

——— y Philipp Horn. 2011. “Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world. Sub-city level sourcebook: Conceptual framework and research methodology”. *Understanding the tipping point of urban conflict: violence, cities and poverty reduction in the developing world*. Documento de Trabajo n.º 1 (dic. 2011), en <http://bit.ly/Jqw6fL>

14 Presentación de Augusto Varas en seminario “Violencia urbana en Santiago...”.



Este Informe de Políticas fue preparado por Alfredo Rodríguez, Marisol Saborido y Olga Segovia  
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación  
Santiago, Chile, abril 2012

Instituciones asociadas en la investigación

