

**Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano:**  
violencia, ciudades y reducción de la pobreza en países en desarrollo

Documento de trabajo n.º 7a  
Julio 2012

## **Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano: informe global de políticas**

Caroline Moser y Dennis Rodgers

[www.urbantippingpoint.org](http://www.urbantippingpoint.org)



**Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano:**  
violencia, ciudades y reducción de la pobreza en países en desarrollo

## **Serie Documentos de Trabajo**

Caroline Moser es Investigadora Principal del proyecto Punto de Inflexión, Profesora de Desarrollo Urbano y Directora del Centro Global de Investigaciones Urbanas (Global Urban Research Centre, GURC), Universidad de Manchester.

Dennis Rodgers es Co-Investigador del proyecto Punto de Inflexión, Profesor de Desarrollo Urbano e Investigador Senior en el Instituto Brooks de Pobreza Mundial (Brooks World Poverty Institute), Universidad de Manchester.

El proyecto Punto de Inflexión Urbano es financiado mediante una asignación del Plan Conjunto del ESRC/DFID (Economic & Social Research Council/Department for International Development), de Investigación sobre Desarrollo Internacional (Reducción de la Pobreza). La Investigadora Principal es la Profesora Caroline Moser, Directora del Centro Global de Investigaciones Urbanas (Global Urban Research Centre, GURC). Co-Investigador es el Dr. Dennis Rodgers, Investigador Senior, Instituto Brooks de Pobreza Mundial (Brooks World Poverty Institute), ambos de la Universidad de Manchester.

© Urban Tipping Point (UTP)  
The University of Manchester  
Humanities Bridgeford Street Building  
Manchester  
M13 9PL  
UK  
[www.urbantippingpoint.org](http://www.urbantippingpoint.org)



# Tabla de Contenido

<b>1.0 Reconocimientos</b>	<b>1</b>
<b>2.0 Introducción</b>	<b>2</b>
<b>3.0 Antecedentes del proyecto</b>	<b>2</b>
3.1 Marco conceptual	3
<b>4.0 Fundamentación para los casos seleccionados</b>	<b>4</b>
<b>5.0 Investigadores asociados</b>	<b>5</b>
<b>6.0 Metodología de la investigación</b>	<b>5</b>
<b>7.0 Principales resultados por ciudad</b>	<b>6</b>
7.1 Dili	6
7.2 Nairobi	7
7.3 Patna	9
7.4 Santiago	10
<b>8.0 Recomendaciones para políticas urbanas: un enfoque comparativo</b>	<b>11</b>
8.1 Enfoque conceptual	12
8.1.1 <i>Puntos de inflexión</i>	12
8.1.2 <i>Cadenas de violencia</i>	13
8.2 Un examen crítico de las nociones convencionales sobre violencia urbana	13
8.2.1 <i>Exclusión política</i>	13
8.2.2 <i>Pobreza</i>	14
8.2.3 <i>Juventud</i>	14
8.2.4 <i>Un enfoque inadecuado de la inseguridad de género</i>	15
8.3 Enfoque temático transversal	15
8.3.1 <i>El espacio</i>	15
8.3.2 <i>El suelo</i>	16
8.3.3 <i>Gobernanza</i>	16
<b>9.0 Recomendaciones generales</b>	<b>17</b>
9.1 Incorporar los conflictos y la violencia como materia de políticas y debates sobre el desarrollo	17
9.2 Reconocer que la violencia urbana es urbana	18
9.3 Relacionarse con la policía	18
9.4 Experimentar con ideas innovadoras para prevenir que los conflictos desemboquen en violencia	18
9.5 Abordar la economía política que subyace al conflicto y la violencia, y los sustenta	19
<b>10.0 Referencias</b>	<b>20</b>



## 1.0 Reconocimientos

En el Taller de Políticas Globales realizado en Ginebra el 12 de junio de 2012 se presentó una versión preliminar de este documento. El actual incluye comentarios y recomendaciones hechas por los y las participantes:

- Olivier Bangerter, Director, Equipo de Políticas Humanitarias, Departamento Federal de Asuntos Externos, Suiza.
- John de Boer, Director de Programa, Gobernanza, Seguridad y Justicia, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC), Canadá.
- Alan Bryden, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF), Ginebra, Suiza.
- Alexander Butchart, Coordinador, Prevención de la Violencia, Departamento de Prevención de los Traumatismos y la Violencia, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Gilles Carbonnier, Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Establecimiento de la Paz (Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, CCDP), Instituto Superior de Estudios Internacionales y sobre el Desarrollo (Graduate Institute of International and Development Studies), Ginebra, Suiza.
- Caty Clément, Jefe del Programa sobre Conflictos y Establecimiento de la Paz (Conflict and Peacebuilding Programme), Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (Geneva Centre for Security Policy, GCSP), Ginebra, Suiza.
- Kerry Constabile, Unidad de Planificación Medioambiental y Urbana, División de Políticas y Estrategia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pierre Gentile, Jefe de la Unidad de Protección a la Población Civil, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Ginebra, Suiza.
- Duncan Green, Jefe de Investigaciones, Oxfam, Reino Unido.
- Cristina Hoyos, Experta en Políticas para Estados Frágiles, Unidad de Estados Frágiles, Banco Africano del Desarrollo, Túnez.
- Renée Larivière, Director del Programa Desarrollo Interpaz (Programme Development, Interpeace), Ginebra, Suiza
- Luigi De Martino, Coordinador, Declaración sobre Violencia Armada y Desarrollo Geneva Declaration on Armed Violence and Development), Ginebra, Suiza.
- Maarten Merkelbach, Director de Proyecto de la Iniciativa para el Manejo de la Seguridad (Security Management Initiative), Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (Geneva Centre for Security Policy, GCSP), Ginebra, Suiza
- Robert Muggah, Fellow, Instituto de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil.
- Matthias Nowak, Encuesta sobre Armas Pequeñas, Ginebra, Suiza.
- Thania Paffenholz, Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Establecimiento de la Paz (Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, CCDP), Instituto Graduado de Estudios Internacionales y sobre el Desarrollo (Institute of International and Development Studies), Ginebra, Suiza.
- Magdalena Sepúlveda, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos.
- Sara Sekkenes, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, Suiza.
- Christina Schori Liang, Co-Directora del Curso sobre Nuevos Temas de Seguridad, Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (Geneva Centre for Security Policy, GCSP), Ginebra, Suiza.
- Caroline Sweetman, Editora, Género y Desarrollo, Oxfam, Reino Unido.
- Achim Wennmann, Coordinador Ejecutivo, Plataforma de Establecimiento de la Paz de Ginebra (Geneva Peacebuilding Platform), Ginebra, Suiza.

- Tom Wingfield, Asesor Senior sobre Gobernanza, Departamento para el Desarrollo Internacional (Department for International Development, DFID), Reino Unido

Agradecemos a todos participantes arriba nombrados por sus aportes. No obstante, las opiniones finales vertidas en este documento son las de los autores.

## 2.0 Introducción

Este Informe Global de Políticas tiene como propósito entregar recomendaciones generales en materia de políticas a partir de los cuatro estudios sobre ciudades desarrollado en el marco del proyecto **Entendiendo el punto de inflexión del conflicto urbano: violencia, ciudades y reducción de la pobreza en países en desarrollo** (UTP, por su sigla en inglés: Understanding the Tipping Point), realizado por la Universidad de Manchester en colaboración con instituciones asociadas de Kenia, India, Chile y Suiza. El proyecto, que abarca desde el 1 de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2012, es financiado mediante una asignación del Plan Conjunto del ESRC/DFID de Investigación sobre Reducción de la Pobreza. Este informe comienza sintetizando brevemente los antecedentes del proyecto, sus objetivos, marco conceptual, los fundamentos para la selección de estudios de caso, y la metodología. Luego examina los resultados más importantes de la investigación en cada ciudad, antes de plantear recomendaciones en cuanto a políticas desde un punto de vista comparativo. El informe se nutre de documentos producidos en el transcurso del proyecto de investigación, incluidos perfiles urbanos, resultados a nivel de subsector urbano, e informes sobre políticas a escala de la ciudad. Para mayores detalles, y para descargar los documentos del proyecto, véase el sitio UTP: <http://www.urbanitippgpoint.org>.

## 3.0 Antecedentes del proyecto

El proyecto UTP tiene sus raíces en recientes debates en torno a situaciones de conflicto y de violencia en las que la violencia urbana aparece como un fenómeno global de gran significación. El proyecto plantea que en tanto las ciudades son espacios inherentemente conflictivos, los conflictos que en ellas se dan son generalmente manejados de manera pacífica, aplicándose para ello diversos mecanismos sociales, culturales y políticos. No obstante, en ocasiones dichos mecanismos pueden deteriorarse y conducir a estallidos de violencia crónica y en gran escala. No existe una explicación clara respecto de por qué y cuándo un conflicto se desborda transformándose en violencia declarada y generalizada en una ciudad, y no en otras. Los niveles crecientes de violencia en las ciudades de todo el mundo, sea que se basen en violencia endémica pandillera, delictual o vinculada a la droga, o a agresiones por razones de género, luchas étnicas, terrorismo o derechamente guerra armada, hacen de este un tema ineludible. Ineludible, sobre todo considerando que hoy es de sentido común que la violencia no solo tiene implicaciones para el desarrollo económico nacional y metropolitano, sino que también incide en el sustento y bienestar de aquellos hogares y comunidades pobres que tan a menudo se encuentran en la línea de choque del conflicto urbano.

A lo largo de los últimos años, los círculos dedicados a la investigación y diseño de políticas de desarrollo han llegado a coincidir en una idea convencional respecto de la violencia urbana, según la cual ella se encuentra asociada a cuatro factores. En primer lugar, la pobreza —y, en particular, la caída en el ingreso— ha sido identificada como fundamental motor del conflicto violento, especialmente a escala nacional. De manera similar, la emergencia demográfica de extensas cohortes de jóvenes ha sido considerada como factor que aumenta el riesgo de



que las sociedades experimenten estallidos de violencia armada interna. La no consideración de la seguridad y protección de las mujeres como una preocupación específica en el ámbito urbano, también ha sido culpada por la persistencia de la violencia de género. Finalmente, la exclusión socioespacial ha sido señalada como un factor clave en la comprensión de la lógica de los estallidos de violencia política, en particular en las zonas más precarias y vulnerables o las áreas pobres de las ciudades. Pese al gran abanico de políticas públicas implementadas para hacerse cargo de estos temas, la violencia urbana, el temor y la inseguridad continúan proliferando en todo el mundo, lo que sugiere que las nociones convencionales tras las actuales intervenciones orientadas a la reducción de la violencia no dan en el blanco, y que se requieren nuevas maneras de percibirla y comprenderla.

### 3.1 Marco conceptual

Las ciudades son inherentemente espacios conflictivos, dado que concentran grandes cantidades de gente diversa con intereses no congruentes en espacios limitados. Lo más corriente es que estos conflictos sean manejados y/o resueltos de manera pacífica a través de diversos mecanismos sociales, culturales y políticos, pero en ocasiones se puede llegar a la violencia si tales mecanismos no son capaces de contener los conflictos. En el contexto del proyecto UTP, entonces, el término 'conflicto' se refiere a situaciones en las cuales individuos y grupos tienen intereses no congruentes, que son contradictorios y potencialmente excluyentes entre sí, pero que se encuentran de alguna manera contenidos; 'violencia', en cambio, se refiere a la actualización del conflicto a través de la imposición por la fuerza de los intereses de un individuo o grupo, que relega o excluye los intereses de otros individuos o grupos.

A fin de comprender las dinámicas del conflicto y la violencia urbanas de manera innovadora, el proyecto UTP introdujo dos conceptos que a la fecha no han sido incluidos en las investigaciones relativas a la violencia. El primero fue la concepción de la transición potencial desde el conflicto a la violencia como un **"punto de inflexión"**. Esta noción es rastreable a los años cincuenta, y se refiere al momento en que un proceso social dado se generaliza, en vez de mantenerse como específico, y lo hace de manera rápida en vez de gradual. Por lo general se considera que esto ocurre debido a un proceso social que adquiere una cierta masa crítica y atraviesa un umbral particular, pero en último término es "la posibilidad de un cambio súbito [lo que] está en el centro de la idea de Punto de Inflexión" (Gladwell, 2000: 12).

En el mejor de los casos, las transiciones desde conflictos a violencia que podemos clasificar como puntos de inflexión, por lo general han sido entendidas en términos cuantitativos. Se las vincula, por ejemplo, a aumentos en la pobreza, en la cantidad de jóvenes, niveles de exclusión política o inseguridad por razones de género que, al sobrepasar un cierto umbral, llevan a cambios súbitos en las condiciones sociales. En cuanto al proyecto UTP, aunque reconoce que la acumulación cuantitativa de factores particulares puede ser importante, se enfoca principalmente en factores más cualitativos. Estos incluyen transformaciones sistémicas generales, la ocurrencia de hechos paradigmáticos, la evolución de las percepciones (por ejemplo, por informes en los medios), al igual que la existencia de redes específicas de agentes sociales, todos ellos factores que en general pueden considerarse como causas potenciales conducentes a un punto de inflexión. Además, el proyecto UTP consideró la dimensión temporal de la noción de punto de inflexión, subrayando que no es un concepto estático sino uno inherentemente dinámico, aplicable tanto a los aumentos como a las reducciones en la violencia. En esa capacidad, el proyecto apuntaba a captar holísticamente si ciertas formas específicas de conflicto son más o menos proclives a llevar a

violencias, qué tipos de violencia surgen como resultado de la presencia de conflictos específicos, y bajo qué condiciones ello ocurre, tanto local como estructuralmente.

El proyecto UTP también introdujo el concepto de “**cadena de violencia**” para explorar cómo interactúan entre sí diferentes formas de violencia generadas por procesos de puntos de inflexión, en un *efecto dominó* o, precisamente, reacciones en cadena. El concepto de “cadena de violencia”, inspirado en el de “cadena de producción”, fue usado para destacar el hecho de que la violencia opera de manera sistemática e involucra toda una serie de procesos interconectados. Una cadena de violencia comprende tres niveles de análisis: los componentes de la cadena (diferentes tipos de violencia), la manera en que ellos se articulan entre sí (procesos), y la forma en que encajan en un entorno institucional mayor (contexto).

El objetivo final del proyecto UTP era identificar *puntos de entrada* en los procesos de puntos de inflexión y en las cadenas de violencia, que permitieran la implementación de políticas e iniciativas dirigidas a reducir el riesgo de violencia, o romper vinculaciones estratégicas al interior de las cadenas de violencia. Aunque tales cambios pueden ser modestos, tal característica también hace que su promoción en comunidades pobres y en el nivel metropolitano sea potencialmente más fácil y eficiente. Tales iniciativas contrastan con los esfuerzos por enfrentar temas estructurales de nivel macro, tales como la pobreza o los saltos demográficos.

#### **4.0 Fundamentación para los casos seleccionados**

El estudio se centró en cuatro ciudades de Asia, África y América Latina, seleccionadas porque todas se encontraban paradigmáticamente asociadas a alguno de los factores convencionalmente identificados como causales de violencia urbana, aunque no todos mostraban niveles altos de violencia (véase cuadro 1).

**Cuadro 1: Lugares del trabajo de campo en el proyecto UTP**

<b>Ciudad</b>	<b>País</b>	<b>Problema paradigmático</b>	<b>Nivel de violencia</b>
Dili	Timor Oriental	Juventud	Alto
Patna	India	Pobreza	Bajo
Nairobi	Kenia	Exclusión política	Alto
Santiago	Chile	Inseguridad de género	Bajo

Por ejemplo, Dili experimentó altos niveles delictuales a lo largo de los años 2000 y generalizadas luchas intestinas en 2006, ambas situaciones atribuidas largamente al hecho de tratarse de una sociedad caracterizada por una también generalizada pobreza y marcado aumento de la población joven. Nairobi sufrió una violenta lucha interna tras las elecciones políticas en 2008, generalmente atribuida a su población joven y a la falta de control gubernamental en algunas áreas urbanas. Pese a que Santiago podía ser considerada como una ciudad capital segura, con bajos índices de pobreza y con políticas sociales consolidadas, la violencia contra las mujeres ha constituido un problema importante en la última década. Finalmente, Patna mostraba casi todas las características supuestamente asociadas con el punto en que un conflicto urbano desemboca en violencia: es la ciudad más pobre de la India, su población es muy joven, y en el contexto más amplio del que forma parte (Bihar) reina la anarquía. No obstante, se considera de manera generalizada que en las últimas décadas ha habido en

ella una significativa caída en la violencia y, en ese sentido, constituyó un caso interesante de comparar con las otras ciudades.

El hecho de que una ciudad haya sido seleccionada por su asociación con un factor en particular, no excluye la posibilidad de que otros factores fueran posiblemente relevantes para comprender las dinámicas del conflicto urbano y de las formas de violencia que allí se daban. Los factores paradigmáticos fueron puntos de partida, especialmente considerando que en cada ciudad aparecía más de un factor. Más aún, no todas las ciudades mostraban niveles altos de violencia general; en dos ello ocurría, mientras en otras dos no lo hacía. Esta opción permitió que en el proyecto de investigación se explorara no solo las razones por las que un conflicto urbano desemboca en violencia como resultado de factores particulares, sino también las posibles razones por las que *no* lo hace.

## 5.0 Investigadores asociados

El Investigador Principal (IP) del proyecto UTP fue la Profesora Caroline Moser, Directora del [Centro Global de Investigación Urbana](#) (Global Urban Research Centre) de la Universidad de Manchester. El Co-Investigador (Co-I) fue el Dr. Dennis Rodgers, Investigador Senior en el [Instituto Brooks de Pobreza Mundial](#) (Brooks World Poverty Institute), Universidad de Manchester. La investigación se desarrolló con la colaboración de equipos asociados de tres de las respectivas ciudades, y un cuarto colaborador internacional de Suiza. En Nairobi se trabajó con [Eco-Build Africa](#), una fundación de la sociedad civil dedicada a la investigación que opera con el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En Patna, la institución colaboradora fue el [Institute for Human Development](#) (IHD), un centro autónomo de investigación sin fines de lucro con sedes en Nueva Delhi, Patna y Ranchi. En Santiago, la institución colaboradora fue [Corporación SUR](#), un centro de investigaciones de la sociedad civil con una amplia experiencia en estudios sobre desarrollo urbano, violencia de género, vivienda y participación. Por último, el cuarto investigador asociado en el proyecto UTP fue el [Centre for Conflict, Development, and Peacebuilding](#) (CCDP) del Instituto Superior de Estudios Internacionales, Ginebra, Suiza, que cuenta con un notable historial de investigaciones empíricas sobre violencia urbana en Timor Oriental, y más específicamente en Dili.

## 6.0 Metodología de la investigación

El proyecto de investigación UTP se basó en una investigación comparativa de estudios de caso. En cada estudio de caso se combinaron dos componentes: un perfil de la ciudad (*city profile*) y el trabajo de campo en un sector de la ciudad (*sub-city study*), con la inclusión de enfoques tanto cuantitativos como cualitativos. Desde sus inicios, el proyecto también incluyó un diálogo constante con varios de los actores involucrados en el proyecto a fin de maximizar el impacto potencial de sus descubrimientos. Este diálogo incluyó consultas al interior de las comunidades investigadas y con los diseñadores de políticas para la ciudad, al igual que encuentros de difusión de propuestas de políticas a escala local, nacional y global.

Los perfiles de la ciudad se construyeron a partir de fuentes de información secundarias, tanto cualitativas como cuantitativas, en tanto los estudios por sectores urbanos —los trabajos de campo— se basaron principalmente en información cualitativa primaria recopilada por los equipos de investigación de cada ciudad. En todas las ciudades la investigación primaria se centró en áreas de bajos ingresos, excepto en Santiago, donde se estudió áreas de ingresos bajos, medios y altos; y Dili, donde la investigación se enfocó de manera importante en

el contexto institucional particular más amplio del Timor Oriental pos-independencia.

Los cuatro estudios de caso se llevaron a cabo aplicando una estrategia doble. Tanto en Santiago como en Nairobi se utilizó un marco conceptual común (Moser y Horn, 2011). En el trabajo de campo realizado en ambas ciudades se aplicó idéntica metodología de investigación participativa; se incluyó una cantidad adecuada de comunidades locales, y se operó explícitamente con el tipo de violencia asociada preliminarmente con dichas ciudades (Moser, 2012). Esta modalidad, que se materializó en la claridad del enfoque adoptado en los estudios, fue diseñada así para asegurar la comparabilidad. Llevaron a cabo los estudios equipos de investigación nacionales del hemisferio sur, con capacitación, guía y supervisión por parte de la IP (para mayores detalles, véase Omenya y Lubaale, 2012, y Rodríguez et al., 2012).

Por su parte, los estudios de Patna y Dili fueron realizados de manera más inductiva, primero a partir de la adopción de las premisas teóricas del proyecto inicial, y luego construyendo un marco que reiteraba la investigación primaria, y modificando adecuadamente los parámetros teóricos de los estudios. En Dili el trabajo fue realizado por un equipo del CCDP (Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Establecimiento de la Paz, con sede central en Ginebra), con supervisión del Co-I, en tanto que en Patna estuvo a cargo de un equipo constituido por el Co-I y tres investigadores del Instituto para el Desarrollo Humano (para detalles específicos sobre los métodos de investigación desplegados en Dili y Patna, véase los documentos de trabajo sobre los estudios de caso de las respectivas ciudades: Carapic y Jütersonke, 2012; Rodgers y Satija, 2012).

## **7.0 Principales resultados por ciudad**

### **7.1 Dili**

En abril de 2006, Dili, capital de Timor Oriental, fue escenario de un importante episodio de violencia colectiva que desembocó en la muerte de docenas de personas, la destrucción de cerca de 2.000 viviendas y el desplazamiento forzado de 150.000 personas. La mayoría de los análisis destacan la presencia de un gran número de jóvenes desempleados como la principal razón tras la violencia. La investigación realizada para el proyecto UTP buscaba construir una versión de la Crisis de 2006 con una percepción más afinada del contexto, delineando para ello las fracturas sociales, los motores del conflicto y los múltiples actores involucrados, para luego situarlos en el marco mayor de las complejidades urbanas.

Ostensiblemente, la Crisis de 2006 se vinculaba a un grupo de demandantes de las fuerzas armadas que proclamaban su descontento a sus superiores, con el argumento de que el personal de la parte occidental del país estaba siendo discriminado respecto del personal de la parte oriental. Los demandantes fueron despedidos de las fuerzas armadas de Timor (F-FDTL),<sup>1</sup> lo que condujo a protestas frente al Palacio de Gobierno en abril de 2006, las cuales rápidamente pasaron a la violencia. Lo que hizo posible la propagación de la violencia fue la presencia e involucramiento de una gama de "conectores" sociales, los que lograron recurrir a parentescos tradicionales (*lisan*) y relaciones fundadas en el vínculo con una "casa sagrada" (*uma lulik*) para movilizar a una gran masa de gente, incluidos "veteranos" del movimiento independentista, junto con grupos de practicantes de artes marciales y rituales y pandillas callejeras de jóvenes.

---

<sup>1</sup> F-FDTL —Falintil-Forças Defesa Timor Lorosae— es el cuerpo militar responsable por la defensa de Timor Oriental. El término 'Falintil' es un acrónimo del portugués *Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste*.

Contrariamente a lo que sería la noción convencional, nuestra investigación sugiere que los grupos de artes marciales y rituales y las pandillas callejeras no estuvieron directamente involucrados en la organización de la violencia. Más bien, su involucramiento fue instrumental, funcional a las rivalidades internas de la elite política timorense, incluidas ciertas personalidades carismáticas que gozaban de seguidores entre la población, a la manera de un culto. Estos personajes revivieron un discurso tradicional, pero ya olvidado, sobre las supuestas diferencias entre *lorosaek* y *loromonu* (nativos de Timor Oriental y de Timor Occidental, respectivamente), a fin de fomentar un contexto de polarización en el cual los diferentes actores pudieran ser movilizados con mayor facilidad, y así llevados a la violencia.

Este proceso se vio facilitado por una cierta cantidad importante de rasgos que hacen diferente a Dili del resto de Timor Oriental. Su población es fuertemente heterogénea, lo que intensifica los conflictos cotidianos existentes, y la ciudad también se caracteriza por diversas formas de multiplicidad institucional, incluida la coexistencia de una variedad de estructuras de autoridad que chocan entre sí y un sector a cargo de la seguridad visiblemente fragmentado, y ello no solo en el ámbito formal, sino también en el informal. Finalmente, Dili también se caracteriza por altos niveles de inseguridad en lo tocante a la propiedad del suelo, debido a la existencia de regímenes de propiedad de la tierra que compiten entre sí.

Si se los suma, estos aspectos específicos del régimen urbano de Dili hacen de esta ciudad un espacio “desencajado” al interior de la sociedad timorense oriental, una situación que se ve exacerbada por el hecho de que es a la vez una ciudad primada y una ciudad “sobredeterminada”, lo último debido a la presencia de las Naciones Unidas y otras agencias de desarrollo. Esto permitió que aquello que inicialmente había sido un conflicto específico y relativamente menor se esparciera y desembocara en una situación de violencia manifiesta y generalizada, con enormes consecuencias para las comunidades locales y la ciudad como un todo.

***Nociones clave en materia de políticas:***

- Los espacios urbanos tienen dinámicas particulares que pueden exacerbar tanto el conflicto como la violencia, y que además facilitan la conformación de instancias de nivel local en que el conflicto desemboca en expresiones más amplias, manifestaciones de violencia que alcanzan el nivel de la ciudad.
- La coexistencia de sistemas de autoridad y de seguridad de carácter múltiple — descritos aquí como una situación de “institucionalidad múltiple”— puede ser tanto un motor del conflicto y la violencia, como un punto de entrada para mantener el conflicto y la violencia bajo control a través de un “equilibrio de poder” duradero en el tiempo.

## 7.2 Nairobi

Kenia, la capital de Nairobi, ocupó los titulares internacionales por la brutal violencia política desatada en 2008 tras las elecciones presidenciales, cuando más de mil personas fueron asesinadas. Este punto de inflexión, estrechamente vinculado con la impugnación del poder entre las elites dominantes, según se describe en el perfil de la ciudad, tuvo lugar en una ciudad donde la violencia ha estado por lo general asociada con la exclusión económica y social de la mayor parte de la población residente en los asentamientos periféricos informales. La evaluación participativa de la violencia en sectores de la ciudad, hecha en tres de

ese tipo de asentamientos, confirmó de manera general el hallazgo relativo a la violencia política como principal inquietud, pero también mostró que la gente del lugar percibía todo un abanico de otros tipos de violencia —incluidas las violencias doméstica, tribal, económica y de los propietarios de viviendas respecto de los inquilinos—, calificándolas de graves, aunque de importancia secundaria.

También se identificaron interesantes diferencias entre comunidades. En Kibera, los políticos utilizaban a la juventud local como una forma barata de desatar la violencia sobre los competidores, situación en que solía desempeñar un papel central la Oficina del Presidente, que incitaba y alimentaba esa violencia política. En Mukuru, los inquilinos debían trasladarse a áreas consideradas seguras por diferentes grupos étnicos, mientras en Kawangware, los propietarios Kikuyu imponían aumentos del 400 por ciento en los alquileres de los arrendatarios pertenecientes a los grupos étnicos Luo y Luhya. En ambos casos, los conflictos entre propietarios y arrendatarios desembocaban en violencia como resultado de los desalojos, boicots ligados a los alquileres y alza de estos. Se demostraba así los vínculos entre la violencia étnica, por una parte, y las ganancias económicas y políticas, por la otra. Otro hallazgo se relaciona con la importancia de la organización local tanto en la generación como en la prevención de la violencia. Las Organizaciones Basadas en la Fe (OBF) eran el único tipo de asociación local asociada únicamente con la prevención de la violencia.

Las manifestaciones espaciales de violencia fueron representadas visualmente por grupos focales a través de la identificación y cartografía de “focos de tensión” (*hot spots*). En muchos de estas se daban múltiples manifestaciones de violencia. En los eventos comunitarios de diseminación, los jefes locales encontraron tales mapas de utilidad inmediata como apoyo en la identificación de soluciones espaciales prácticas a algunos aspectos de la violencia, en particular la vinculada a aquellos delitos que tienen lugar en áreas inseguras, como puentes y zonas abiertas con mala iluminación. Por último, en Nairobi se consideró que el concepto de cadenas de violencia era una herramienta particularmente útil para identificar los eslabonamientos entre diferentes tipos de violencia. En Kawangware tales cadenas mostraron que la política a menudo desembocaba en tribalismo, luchas políticas y la pérdida de propiedades. Otro ejemplo fue la forma en que líderes políticos y pandillas delictuales transformaban en violencia étnica la que se daba entre propietario e inquilino, con lo que la violencia económica aparecía como de carácter político y étnico. Las cadenas diferían en fuerza; allí donde eran más sólidas o múltiples, las comunidades aparecían como más violentas. En tales casos, la violencia étnica solía ser el motor y el factor determinante del encadenamiento desde la violencia política a la violencia de los propietarios.

### ***Nociones clave en materia de políticas:***

- Los hacedores de políticas deben reconocer, mediante la identificación de diferentes categorías de violencia más allá de las estadísticas delictuales, la importancia de la violencia política como un fenómeno vigente.
- La alta prioridad dada por los gobiernos locales a programas de mejoramiento espacial de asentamientos precarios constituye una oportunidad de integrar la seguridad y la reducción de la violencia en las intervenciones destinadas a construir capital físico y humano a través de la provisión de agua, servicios sanitarios, vivienda y caminos.
- Se debe implementar iniciativas orientadas a romper los eslabonamientos dentro de las cadenas de violencia, iniciativas como el reforzamiento de las estructuras de gobierno, planes frente al desempleo juvenil, la regularización de asentamientos informales e incluso un reconocimiento mayor de la importancia del matrimonio interétnico como medio para modificar la organización tribal del espacio en los asentamientos locales.

### 7.3 Patna

Patna, la capital del estado indio de Bihar, es potencialmente un paradigma de la forma en que una situación de violencia urbana crónica puede convertirse en una de conflicto controlado, o manejado. Conocida como la “capital del crimen” en India durante la década de 1990 y comienzos de los 2000, desde el acceso al poder del reformador político Nitish Kumar en 2005 Patna es generalmente considerada un lugar apacible y seguro.

Las investigaciones llevadas a cabo en Patna entre abril y julio de 2011 indican que la percepción de mayor seguridad está asociada a una caída en los delitos violentos, como asesinatos, secuestros y robos, más que a una declinación de las tasas delictuales generales, que en la práctica se han incrementado desde 2005. Esta tendencia específica significa que las formas predominantes de violencia en la ciudad se han hecho menos visibles. Al mismo tiempo, también ha habido un cambio en la geografía de la violencia, la que actualmente está concentrada en los barrios marginales de Patna. Este cambio ha resultado de una estrategia vigente desde 2005, consistente en una actividad policial más enfocada, en particular hacia el crimen organizado. Entre las medidas tomadas están un aumento de los recursos de la policía, juicios acelerados, lucha contra los circuitos de juegos de azar ilegales, y liberalización de la producción y venta de alcohol para debilitar las llamadas “mafias del licor”.

En las investigaciones se concluyó que esta última medida aumentaba de manera importante las ventas y consumo de alcohol en los barrios marginales, y que también se incrementaron los niveles de violencia, en particular la violencia doméstica contra las mujeres, como resultado de conflictos agudizados por el alcohol. La violencia doméstica es menos visible que el crimen organizado y tiende a estar espacialmente menos expandida. También en los informes de investigación se dio cuenta de que la policía fracasaba persistentemente en intervenir en los casos de violencia doméstica ligada al consumo de alcohol en los asentamientos precarios, a no ser que dicha violencia irradiara al espacio público más allá de esos barrios.

Este control policial selectivo y sus lógicas de contención también se hicieron evidentes en las diferentes reacciones de la policía a otras dos formas importantes de conflicto en los asentamientos precarios de Patna: la surgida en torno a la propiedad de la tierra, y la generada en torno al acceso a agua y servicios higiénicos. La primera a menudo conducía a manifestaciones de

violencia ejercida por los propietarios del suelo o agentes inmobiliarios en contra de los habitantes de los asentamientos precarios, situaciones en las que la policía raramente intervenía. Por el contrario, actuaba generalmente con gran rapidez en el caso de antagonismos en torno al agua y servicios higiénicos, que a menudo se polarizaban en torno a castas y comunidades y, así, adquirirían el potencial de diseminarse más allá de los barrios de origen.

Aunque Patna es hoy mucho más segura para las clases media y alta, ello obedece principalmente a la transformación de los patrones de violencia en la ciudad, más que a su reducción. Se han eliminado las principales formas de violencia que inundaban la ciudad, y desde 2005 los patrullajes policiales apuntan a refrenar los conflictos que podrían esparcirse más allá de los barrios marginales. Esto ha llevado a una intensificación de la violencia en dichos barrios, como lo declararon más de tres cuartos de los entrevistados, para los cuales la violencia seguía siendo una realidad abrumadora en sus vidas cotidianas. Esto lleva a plantearse cuán sostenible es la situación actual, considerando el obvio punto de que, aunque muchos de los conflictos y la violencia que afectan a la Patna contemporánea han sido refrenados, la mayor parte de las causas subyacentes no han sido abordadas.

***Nociones clave en materia de políticas:***

- La distribución espacial tanto del conflicto como de la violencia es un aspecto clave que debe considerarse respecto de la forma en que el primero desemboca en la segunda, y también en relación con la contención de la violencia. No obstante, es un factor que tanto puede agravar como mitigar el conflicto y la violencia.
- Algunas manifestaciones corrientes y cotidianas de conflictos y violencia pueden conectarse con formas más extremas y de mayor alcance, formando cadenas. Estas constituyen una consecuencia de que el conflicto desembogue en violencia, pero también contribuyen a ello. Intentar romper una cadena de violencia es potencialmente un punto de entrada ideal para las iniciativas de reducción de la violencia.

#### 7.4 Santiago

Santiago ofrece un interesante ejemplo de una ciudad capital de ingresos medios exitosa, con bajos niveles generales de violencia, pero en la cual el problema de la violencia de género no solo es generalizado, sino que se ha incrementado. El estudio se basó en un análisis de la implantación de un modelo económico neoliberal en la ciudad a lo largo de los últimos treinta años, y de dos puntos de inflexión clave a escala de la ciudad, asociados con el golpe de Estado de 1973 y la transición a la democracia iniciada en 1990.

A diferencia de los otros estudios, las evaluaciones participativas de la violencia se realizaron en tres localidades diferentes, representativas de tres sectores de ingresos distintos: El Castillo, un barrio de conjuntos de viviendas sociales populares; Contraloría, vecindario de ingresos medios; y La Dehesa, un área de elite de la ciudad. Si la mayor parte de los estudios sobre violencia de género enfocan el tema en sus manifestaciones en el ámbito privado, el estudio de campo se centró en “la violencia en la calle y en la casa”, esto es, en el espacio público y en el privado.

Uno de los principales hallazgos fue que, al contrario de lo que generalmente se cree, la violencia no estaba limitada a las áreas pobres, sino que ocurría en los tres sectores considerados, con víctimas al igual que victimarios en todos los



grupos socioeconómicos. El estudio plantea que las violencias detectadas se vinculan en parte al modelo neoliberal impuesto a la ciudad, que ha extremado las desigualdades económicas y sociales ya existentes, desatando con ello diversas formas de violencia, junto con las cadenas de violencia que les son concomitantes. Estas cadenas difieren según sea el grupo de ingresos en que se dan. Así, en el sector de bajos ingresos, El Castillo, la violencia es consecuencia de la exclusión y falta de oportunidades; entre las elites de La Dehesa, se relaciona con la acumulación de riqueza y su conservación, junto con el temor a los desposeídos; finalmente, en el sector intermedio, Contraloría, la violencia ocurre en un contexto en el cual los hogares luchan por mejorar su estatus, dedicando gran cantidad de tiempo al trabajo, lo que genera altos niveles de estrés y rupturas familiares.

Un segundo hallazgo fue el hecho de que el tipo de violencia existente varía según al menos tres factores: el lugar de la ciudad que se considera, el nivel de ingresos de los involucrados, y su género. En El Castillo, el consumo de drogas, las redes de microtráfico, las peleas y balaceras, y las luchas de poder que generan altos niveles de temor, aparecían como situaciones que constreñían el uso del espacio público por parte de hombres, mujeres y niños. En El Castillo, las casas tampoco eran consideradas lugares seguros: por su pequeño tamaño y consiguiente hacinamiento, eran fuente de estrés y frustraciones que llevaban a la violencia en las relaciones familiares, maltrato infantil y agresiones contra las mujeres. Ahora bien, si los hombres se veían más afectados por violencias asociadas a peleas, uso de armas (vinculadas a las drogas) y conflictos entre pandillas, la violencia contra las mujeres se daba más en el hogar, relacionada no solo con relaciones de género patriarcales, sino también con la droga. De hecho, ambos conflictos se asociaban con el tráfico ilegal de drogas, al igual que con la violencia entre los consumidores y otros integrantes del hogar.

En contraste, en Contraloría la violencia contra las mujeres al interior de las parejas era explicada por los entrevistados como resultado de “la presión del sistema capitalista” y “el estrés que vivimos como sociedad”, mientras en La Dehesa la principal preocupación recaía en algunas formas directas de violencia económica, como asaltos, robos en las casas, y hurtos de automóviles o de elementos de ellos. Una mayor indagación reveló que la intolerancia a la diversidad y el temor al “otro” como diferente, pobre y violento, generaba fuertes sentimientos de inseguridad y la percepción de la localidad como insegura.

#### ***Nociones clave en materia de políticas:***

- Debe hacerse visible toda violencia. Al definir la violencia urbana solo como un problema de las áreas pobres, otras manifestaciones de violencia que sí existen se hacen invisibles.
- La cohesión social, la inclusión y la participación de la ciudadanía deben ser incorporadas con temas transversales de las políticas urbanas, en particular aquellas asociadas con la reducción de la violencia.
- El foco de las políticas públicas debe ser la violencia en vez de la inseguridad. Para hacer este cambio, se requieren intervenciones centradas en las familias, los establecimientos educacionales y los barrios, de manera de romper las cadenas de violencia que allí se dan.

### **8.0 Recomendaciones para políticas urbanas: un enfoque comparativo**

En tanto cada estudio generó recomendaciones específicas en materia de políticas pensadas para la ciudad, las cuales se detallan en los informes individuales, también es posible plantear recomendaciones a partir de un análisis comparativo.

Aunque el proyecto UTP no fue diseñado como una investigación comparativa convencional —dado que en cada estudio se seleccionó como punto de entrada una manifestación particular de la violencia, con dos enfoques metodológicos aplicados a lo largo del estudio—, sí se generó una cantidad importante de temas transversales. Estos pueden dividirse en cuatro categorías generales. La primera remite a los fundamentos conceptuales comunes del proyecto y, más específicamente, a la validez conceptual de los denominados “puntos de inflexión” y “cadenas de violencia”. La segunda se relaciona con los hallazgos del proyecto en materia de las cuatro nociones convencionales respecto de la dinámica de la violencia urbana que guiaron la selección inicial de los estudios de caso. La tercera se refiere a la consolidación de un número importante de percepciones temáticas transversales. La última categoría incluye las recomendaciones más generales que sintetizan de manera genérica los hallazgos del proyecto respecto de las dinámicas propias del conflicto urbano y de la violencia.

## 8.1 Enfoque conceptual

Tal como se ha indicado en párrafos anteriores, el principal objetivo del proyecto UTP fue explorar el valor agregado potencial de dos conceptos específicos en el estudio de la violencia urbana: “puntos de inflexión” y “cadenas de violencia”. Ninguno de ellos ha sido aplicado sistemáticamente al estudio de la violencia, y allí donde se los ha usado, se lo ha hecho básicamente de forma descriptiva.

### 8.1.1 Puntos de inflexión

Los cuatro estudios de caso muestran claramente la utilidad de la noción “puntos de inflexión”. Específicamente, el concepto les permitió a los investigadores del proyecto incorporar sus investigaciones primarias de nivel local en el marco más amplio de la ciudad —según se indicó en los perfiles de la ciudad—, con lo que se abrieron tanto a la existencia de aspectos estructurales de mayor alcance, como a la presencia de conexiones entre los procesos de nivel macro y aquellos de nivel micro que se hacen ineludibles. Dado que, por definición, un punto de inflexión señala el momento en que procesos micro se generalizan pasando a una escala macro, el concepto llevó a los investigadores a identificar cuáles manifestaciones de violencia eran de rango local, y cuáles tenían ramificaciones que iban más allá de la localidad para pasar al nivel de la ciudad. Una importante conceptualización del proyecto UTP es que un punto de inflexión no es por lo general un evento estático, como se lo suele representar, sino un proceso, que necesita ser entendido relacionamente.

Lo anterior tiene importantes implicaciones metodológicas, dado que significa que para comprender la dinámica de la violencia urbana es necesario ir más allá de las medidas convencionales estáticas —como las estadísticas delictuales agregadas— e incorporar información más contextualizada y vinculada a procesos. Otro hallazgo importante, en especial en relación con la forma en que se suele analizar los puntos de inflexión, es el hecho de que se los puede revertir. En tanto el estudio de Patna estuvo orientado a analizar explícitamente esa situación, los resultados tanto de Nairobi como de Dili mostraron cómo situaciones de violencia urbana crónica pueden revertirse, e identificaron a los actores sociales responsables de ello. Esto tiene importantes implicaciones en materia de políticas, cuando se trata de diseñar intervenciones orientadas a revertir un punto de inflexión. Al mismo tiempo, como destacó el estudio de Patna, hay formas positivas y negativas de revertir un punto de inflexión, un factor que es fundamental tener en cuenta.

### *8.1.2 Cadenas de violencia*

La utilidad del concepto “cadenas de violencia” también se demostró en los cuatro estudios de caso. Fue investigado explícitamente en Nairobi, Patna y Santiago, mientras que en Dili el estudio se centró más en la noción de punto de inflexión, debido al carácter particular del episodio de violencia vivido en esa ciudad. El concepto de cadena de violencia ilustró la interconexión entre diferentes formas de violencia, un hallazgo que reiteradamente se hizo presente en los cuatro estudios de ciudades. Esto puso de relieve la importancia de adoptar un enfoque transversal más que sectorial, no solo en el estudio de la violencia, sino también en las correspondientes descripciones de las políticas propuestas. Todos los estudios subrayaron el hecho de que centrarse en solo un tipo de violencia inevitablemente lleva a producir una imagen incompleta de la realidad. También apuntaron a que la manera en que se incorpora en el análisis el tema de la causalidad es de importancia fundamental, y destacaron cómo ciertas cadenas de violencia son potencialmente de mayor peso que otras.

## 8.2 Un examen crítico de las nociones convencionales sobre violencia urbana

El punto de partida del proyecto UTP fue la insatisfacción con ciertos supuestos generalmente aceptados relativos a las causas de la violencia urbana, incluida la convención según la cual ella está asociada a cuatro factores: exclusión política, pobreza, juventud, e inadecuada consideración de la inseguridad basada en el género. A partir de investigaciones anteriores sobre la violencia, Caroline Moser y Dennis Rodgers examinaron el peso que se da a esos cuatro factores en la generalizada interpretación de su vínculo con la violencia, planteando la posibilidad de que tal enfoque fuera erróneo. En esa línea, y dada la importancia que ha adquirido ese planteamiento convencional sobre la violencia en los debates sobre políticas urbanas, el proyecto tuvo entre sus propósitos explorarlo críticamente. Se escogieron ciudades específicas como casos de estudio a partir de su asociación paradigmática con alguno de los factores señalados. Esto ofreció ciertos puntos de entrada iniciales para cada ciudad. Sin embargo, cada estudio de caso inevitablemente amplió su enfoque de manera de incluir una amplia gama de hallazgos relativos a la violencia, muchos de los cuales terminaron por socavar o plantear nuevos desafíos a los supuestos actuales en que se basan las políticas en torno a la seguridad y violencia, según se indica en las siguientes subsecciones.

### *8.2.1 Exclusión política*

Los sectores encargados de las políticas urbanas a menudo sostienen que la violencia en las ciudades se asocia a la exclusión política. De hecho, los cuatro estudios de caso demostraron que la forma en que la violencia urbana se vincula a la política tiene que ver menos con exclusión, y más a menudo con la obtención del poder por la elite urbana, y la perpetuación del poder en ella. En los casos en que el sistema estatal había sido capturado por dicha elite, o donde tenían lugar conflictos intestinos entre distintas facciones de ella, la violencia urbana estaba relacionada más a menudo con la inclusión política que con la exclusión, esto es, con la inclusión en un sistema estatal violento. Todos los estudios de caso destacaron esto de distintas maneras: en Nairobi y Dili, grupos de jóvenes eran reclutados por la elite urbana, para involucrarlos en violencia política. En Patna y en Santiago, en tanto, ello se relacionaba con una integración desfavorable en un régimen espacial urbano segregado, sea que se tratara de la violencia asociada con la reducción espacial de los habitantes de asentamientos precarios en Patna, o la violencia estructural de mayor alcance vinculada a la construcción de Santiago como una ciudad neoliberal a lo largo de las últimas décadas. En materia de políticas, este hallazgo tiene implicaciones en la forma en que los

sistemas políticos de una ciudad son visualizados como parte del problema y, por lo tanto, en la necesidad de promover formas de gobernanza más participativas y positivamente inclusivas, tal como se determinó específicamente en los estudios de Nairobi, Dili y Patna.

### 8.2.2 Pobreza

Los cuatro estudios relativos a las correspondientes ciudades cuestionaron el supuesto corriente según el cual la pobreza está vinculada causalmente a la violencia. Tal como lo destacaron los estudios de Patna y Santiago, la pobreza es un factor contextual. Al mismo tiempo, los estudios de Patna y Nairobi también mostraron cómo el acceso a recursos escasos podía ser un factor generador de violencia urbana. Una infraestructura deficiente apareció como un elemento crítico, con la mala calidad y el acceso limitado a servicios higiénicos y bombas de agua como una causa fundamental de los incidentes violentos entre los residentes de una localidad y con las autoridades locales, un factor con implicaciones directas y claras en materia de políticas. El estudio de Santiago fue más allá, al mostrar cómo la violencia no estaba confinada a las zonas pobres, sino que también afectaba tanto el espacio público como el privado de áreas de altos ingresos.

La pobreza puede ser vinculada explícitamente a la violencia cuando los no-pobres perciben a los pobres como un problema. Esto suele conducir a los primeros a aprobar las acciones violentas en contra de los pobres, o incluso a ejercerlas directamente. Tanto en Patna como en Santiago, la hostilidad entre clases identificada en los estudios llevó a los encargados de diseñar e implementar políticas (*policy makers*), y a otros consultores urbanos, a priorizar la promoción de la cohesión social y una mayor interacción entre las diferentes clases socioeconómicas de la ciudad, a fin de mitigar las percepciones negativas entre los distintos grupos sociales. En el caso de Nairobi, donde el conflicto interétnico era un problema grave, las soluciones locales incluyeron el establecimiento de centros comunitarios multiétnicos. Pese a las recomendaciones puntuales de los *policy makers*, es importante tomar en cuenta que la pobreza, al igual que la violencia, es un problema sistémico. En efecto, siguiendo a Mahatma Gandhi, es posible ir incluso más lejos, y plantear que, de múltiples maneras, es la pobreza misma la que constituye la peor forma de violencia.

### 8.2.3 Juventud

Aunque en los últimos años se ha hecho lugar común asociar la juventud —y, más específicamente, el salto demográfico de la población joven— con la violencia, las investigaciones sobre las distintas ciudades sugieren que no hay una correlación “natural” entre los dos fenómenos. Se escogió a Dili, por ejemplo, como ciudad para el estudio de caso porque del episodio de aguda violencia urbana que experimentó en el periodo 2006-07 se culpó principalmente a la población joven. Sin embargo, los resultados de la investigación mostraron que las causas subyacentes a la violencia de esos años se relacionaban con temas políticos de larga data más que con dinámicas de la población urbana. Al mismo tiempo, los estudios tanto de Dili como de Nairobi mostraron que los hombres jóvenes —en particular los desempleados— a menudo se veían involucrados instrumentalmente en manifestaciones de violencia como consecuencia de haber sido manipulados por otros grupos, incluidos los partidos políticos. Esto sugiere que los jóvenes no son por lo general un motor tras la violencia urbana, y significa que las recomendaciones de políticas para la ciudad dirigidas a minimizar el potencial involucramiento de los jóvenes en manifestaciones de violencia

debieran centrarse en suministrarles alternativas ocupacionales realistas a fin de evitar que caigan presa de manipulaciones por agentes externos.

#### *8.2.4 Un enfoque inadecuado de la inseguridad de género*

Aunque solo en el caso de Santiago la inseguridad basada en el género fue el punto de entrada específico para el estudio, en las cuatro ciudades se mostró como preocupación central, destacando así su importancia fundamental en toda investigación transversal o política relacionada con la violencia urbana. Una de las premisas del proyecto de investigación se relacionaba con el hecho de que las políticas actuales orientadas a la reducción de la violencia a menudo dan prioridad a la inseguridad de género en los espacios públicos, mientras invisibilizan tal violencia en el ámbito privado. Una segunda preocupación se relacionaba con la tendencia a considerar la violencia de género de manera aislada, en vez de integrarla en las políticas transversales o intersectoriales de reducción de la violencia. Los estudios de Santiago y Patna mostraron que la violencia de género solo puede entenderse en relación con otras formas de violencia, y evidenciaron claramente las interconexiones entre la violencia en el ámbito público y aquella en el ámbito privado. Incluso más, el estudio de Santiago destacó cómo incluso al interior de los hogares, las relaciones que determinan la violencia hombre-mujer son mucho más complejas que un simple reflejo del patriarcado. Los cuatro estudios también apuntaron a la complejidad de la violencia hombre-mujer en el ámbito público. En consecuencia, las recomendaciones de políticas se refirieron no solo a intervenciones dirigidas específicamente a las mujeres —tales como la promoción de unidades policiales móviles integradas por oficiales mujeres en Patna—, sino también, y de mayor relevancia, a la necesidad de intervenciones centrales donde se reconociera la más amplia interconexión socioespacial existente entre la violencia de género y otras formas de violencia.

### 8.3 Enfoque temático transversal

Cada una de las ciudades estudiadas sacó a la luz temas específicos como importantes condicionantes de ciertas formas de violencia urbana. Entre ellos se incluye la complejidad de las relaciones interétnicas al interior de comunidades pobres en Nairobi, junto con la relevancia de las relaciones de casta en Patna. También surgieron temas más amplios, incluida la implementación de un modelo urbano económico neoliberal en el caso de Santiago; o, en Dili, el choque entre las visiones de mundo del Timor tradicional y la del sector occidentalizado, liberal democrático. Al mismo tiempo, en las cuatro ciudades aparecieron tres temas como motores clave de la violencia urbana: el espacio, el suelo y el carácter del gobierno urbano. Pese a diferencias en la forma en que se manifestaban tales motores en cada ciudad, también había notables similitudes entre ellos. Tomados en conjunto, tanto la forma en que eran identificados como su importancia específica en cada ciudad, apuntan a la significación que tienen tanto para los investigadores como para los encargados de las políticas urbanas.

#### *8.3.1 El espacio*

Aunque desde hace largo tiempo está claro el papel del espacio urbano como generador de dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas específicas, ello a menudo ha sido pasado por alto en los programas nacionales de reducción de la violencia. Por lo general, estas intervenciones no toman en consideración la especificidad de los espacios urbanos, y con ello a menudo pierden de vista el hecho de que ciertas configuraciones urbanas específicas pueden incrementar la posibilidad de que un conflicto urbano desemboque en violencia. Claros ejemplos de ello aparecen en los casos de Dili y Nairobi. En el primero, la falta de espacios públicos donde los distintos grupos sociales puedan interactuar de manera

significativa frecuentemente ha conducido a conflictos locales que rápidamente se hacen violentos, debido a incomprendimientos radicados en la carencia de un terreno común. En Nairobi, el estudio cartografió *hot spots* donde se manifestaban espacialmente múltiples y superpuestas categorías de violencia, que a menudo condicionaban las interacciones sociales en los asentamientos precarios, generando fricciones y exacerbando los conflictos sociales. Ambos ejemplos destacan la importancia de ir más allá de una concepción estática del espacio cuando se trata de diseñar intervenciones centradas en su *calidad*, y de identificar claramente los sujetos a quienes está destinado. Es fundamental asegurar la atención a las manifestaciones espaciales de la violencia, tanto en el caso de las iniciativas tendientes a su reducción como en aquellas intervenciones de más amplio alcance orientadas al desarrollo, como es el caso del mejoramiento de los asentamientos precarios. Al mismo tiempo, ciertas formas de manejo espacial pueden agravar en vez de mejorar ciertas situaciones de violencia urbana. En Patna, una estrategia deliberada de contención espacial de la violencia impulsada por la policía llevó a una reducción de los niveles de violencia a escala de la ciudad, pero intensificó los conflictos y la violencia en los asentamientos precarios. En Santiago, en tanto, el régimen urbano neoliberal vigente desde 1973 ha impulsado un proceso similar a través de operaciones inmobiliarias en manos del mercado.

### 8.3.2 *El suelo*

Los vínculos existentes entre violencia y suelo urbano fue un hallazgo de primera importancia en todos los estudios de caso. En Patna, Dili y Nairobi ello se relaciona con la propiedad de la tierra, mientras en Santiago, donde rige un sistema formal de propiedad del suelo, es principalmente un asunto de calidad de la vivienda. Mientras especialmente en Patna y Dili la redistribución de la tierra fue considerada un problema, en los cuatro estudios —pero de manera más evidente en Nairobi— los sistemas disfuncionales de tenencia de la tierra se asociaron estrechamente con la violencia. Una demanda frecuente era la referida a la regularización de un sistema de tenencia de la tierra sin ambigüedades, con derechos y obligaciones claramente definidos tanto para los propietarios como para los arrendatarios, al igual que una definición de la documentación necesaria tanto para probar como para reclamar derechos a la tierra. Obviamente, muchos de los conflictos informados en Nairobi y Patna se relacionaban con reclamaciones de tierras en el contexto de regímenes de propiedad del suelo sin claras definiciones. En el caso de Dili, sin embargo, los conflictos eran producto de sistemas de autoridad que regulaban la propiedad del suelo urbano y que competían entre sí o eran contradictorios (tradicionales en oposición de “modernos”). Aunque las políticas dirigidas a ordenar los sistemas de propiedad de la tierra no solo son políticamente complejas en grado sumo, sino también específicas a cada contexto, son menos complicadas que el tema de la distribución de la tierra, y pueden constituir un punto de entrada más fácil para abordar el nexo entre conflicto por la propiedad del suelo y violencia. Con toda seguridad, un reconocimiento explícito de la estrecha relación recíproca entre tierra, conflicto y violencia —a menudo analizada en relación con áreas rurales, pero menos cuando se trata de lo urbano— constituiría un paso importante para los encargados de las políticas y planificadores empeñados en reducir o prevenir la violencia en las ciudades en todo el mundo.

### 8.3.3 *Gobernanza*

Las características de la gobernanza urbana se presentaron como un tema transversal fundamental en los cuatro estudios, y ello de tres formas distintas. Primero, en todos se destacó que la gobernanza urbana es especialmente compleja por las múltiples formas de autoridad que en ellas existen y que,

además, compiten entre sí. En el caso de Nairobi, por ejemplo, este aspecto incluye el poder y dominio político de los líderes políticos nacionales en el nivel de la ciudad capital. Esto tenía importantes consecuencias para la violencia en la ciudad, dado que diferentes estructuras de autoridad chocaban al querer imponer lo que creían que eran sus prerrogativas. En Dili, los choques eran resultado de la brecha entre formas tradicionales de autoridad y el estado liberal occidental pos-independencia, al igual que entre los proveedores formales e informales de seguridad a escala barrial. En Patna, una de las causas de la sorprendente caída en los niveles de violencia en la ciudad fue que la policía explícitamente definió como su objetivo el crimen organizado y actuó para neutralizarlo, considerando que durante los años noventa había constituido un foco de poder alternativo a escala local.

Segundo, los cuatro estudios destacan de diferentes maneras la importancia de la naturaleza íntima de la gobernanza (y no solo su eficiencia). En Patna, se redujo efectivamente la violencia a través de una forma de gobierno excluyente, en la cual obviamente salió perdiendo la mayoría de la población de la ciudad radicada en áreas precarias. De manera similar, el estudio de caso de Santiago ilustra cómo una forma de gobierno neoliberal generó una ciudad donde ciertos grupos sociales específicos resultaron reiteradamente perdedores en cuanto a su bienestar económico, con una exposición a mayores formas de violencia estrechamente vinculada al estatus socioeconómico. Tal hallazgo demuestra la importancia de promover formas de gobierno más inclusivas y participativas, tanto localmente como a escala de la ciudad. Esto requiere un enfoque de abajo hacia arriba que vaya más allá de un simple apuntar a la violencia, y abarque toda una gama de medidas generales integradoras, incluidos —según se recomendó en Nairobi y Patna— servicios sociales más inclusivos, como servicios higiénicos multiétnicos o multicastas, y la construcción de sedes comunitarias.

Finalmente, todos los estudios determinaron que las respuestas a la violencia dadas a escala de la ciudad, al igual que aquellas asociadas a grupos sociales de elite, se centraban más en aumentar la seguridad que en reducir la violencia *per se*. Como resultado, no lograban abordar las causas profundas del conflicto y la violencia en la ciudad. En muy pocas ocasiones será sostenible un enfoque orientado a la seguridad, porque se basa en asegurar un estado de cosas transitorio antes que una transformación permanente de una situación social generadora de violencia. En efecto, poner el foco en la securización por sobre la reducción de la violencia a menudo puede agravar los conflictos existentes y generar otros nuevos, aumentando las posibilidades de que el conflicto urbano desemboque en violencia, según se destacó en el caso de Dili, con la escalada a la crisis de 2006-07, y de Santiago después del golpe militar de 1973.

## **9.0 Recomendaciones generales**

Las apreciaciones surgidas de los cuatro estudios de caso, al igual que los temas transversales descritos más arriba, conducen a la formulación de ciertas recomendaciones generales clave respecto de la reducción de la violencia en las ciudades de todo el mundo.

### **9.1 Incorporar los conflictos y la violencia como materia de políticas y debates sobre el desarrollo**

La realidad de la violencia debe ser integrada a las iniciativas de desarrollo, no dejada como un espacio de intervención aparte. Aunque a lo largo de la última década los conflictos y la violencia han adquirido creciente interés para los grupos involucrados en el tema del desarrollo, son fenómenos que no logran ser considerados de una manera adecuadamente contextualizada. Esto es importante

no solo por la forma en que la violencia interactúa con otros procesos sociales, económicos, políticos y culturales, sino también porque los temas propios del desarrollo que no están ligados a situaciones de violencia pueden devenir puntos de entrada tanto para prevenir como para reducir la violencia. En Nairobi y Patna, por ejemplo, las iniciativas de mejoramiento de asentamientos precarios claramente mostraron tener potencial para facilitar la reducción y prevención de la violencia si incluían una cierta conciencia respecto de las interacciones espaciales que podían darse entre la violencia y el espacio, y de la forma en que los conflictos pueden relacionarse íntimamente con aspectos infraestructurales.

## 9.2 Reconocer que la violencia urbana es urbana

Aunque la violencia es un fenómeno global que afecta tanto a las áreas urbanas como a las rurales, se concentra crecientemente en las ciudades. Esto tiene serias consecuencias cuando los programas nacionales de reducción y prevención de la violencia adoptan el mismo enfoque para los contextos rurales y urbanos, pasando por alto las diferentes dinámicas de esos espacios. En particular, las ciudades concentran procesos sociales, económicos y políticos de maneras que intensifican y magnifican sus efectos y, así, tanto los conflictos como la violencia que se dan en ellas se despliegan de manera muy diferente a lo que ocurre en las áreas rurales. Al mismo tiempo, esto significa que los espacios urbanos pueden ser terrenos de prueba ideales para intervenciones innovadoras de reducción de la violencia, incluidas iniciativas de desarrollo de base más amplia a través de las cuales se intenta abordar el conflicto y la violencia de manera más holística.

## 9.3 Relacionarse con la policía

A menudo se pasa por alto a las policías como asociadas (*partners*) en el desarrollo, tanto cuando se trata de la formulación de políticas y estrategias generales como —y más importante aún— en el diseño específico de intervenciones para la reducción de la violencia. Aunque en algunas partes del mundo las policías suele estar involucrada en brutales violaciones de los derechos humanos, en otras pueden ser instituciones de punta seriamente preocupadas por una serie de problemas relacionados con conflictos y violencia. En las cuatro ciudades estudiadas, el interés de la policía en los conflictos y la violencia se evidenció en la presencia de representantes de alto rango de las fuerzas policiales en los eventos de difusión del proyecto en las ciudades. Ello fue así pese al hecho de que en algunas de las ciudades las comunidades locales tenían una visión negativa de la policía, basada en que a menudo su injerencia agravaba las situaciones de conflicto y violencia en vez de mitigarlas. No obstante, las policías constituyen importantes instituciones con las cuales vincularse colaborativamente, más allá de las limitadas atribuciones relativas a la justicia criminal. Esto tiene particular importancia en cuanto a romper las cadenas de violencia, y también para revertir los puntos de inflexión de los conflictos urbanos. Al mismo tiempo, en muchas ciudades de todo el mundo tal colaboración también debe incluir a los servicios de seguridad privada, tanto formales como informales, que suelen trabajar en forma paralela a la policía o en vez de ella para garantizar el orden y la seguridad.

## 9.4 Experimentar con ideas innovadoras para prevenir que los conflictos desemboquen en violencia

Para asegurarse de que un conflicto urbano no desemboca en violencia se requiere la voluntad de experimentar con ideas innovadoras. Pese a más de cincuenta años de intervenciones diseñadas para reducir la violencia, esta continúa incrementándose, especialmente en las áreas urbanas. Lo que ello sugiere con total claridad es que se necesita una nueva generación de propuestas.



Los cuatro casos de estudio destacaron un abanico de enfoques originales para la reducción y prevención de la violencia. En Nairobi, los habitantes de asentamientos precarios locales promovieron matrimonios interétnicos como vía para impulsar mayores vínculos a través de grupos étnicos frecuentemente segmentados, una propuesta discutida acaloradamente por otros grupos involucrados de la ciudad. En Patna, una mayor respuesta de la policía a situaciones detonantes de conflicto claramente condujo a una caída de la violencia en general, aunque la concomitante contención policial también intensificó la violencia en los barrios precarios de la ciudad. En Dili, la generación de un comando conjunto entre el ejército y la policía tras la crisis de 2006 desempeñó un importante papel en asegurar que el conflicto no desembocara en violencia durante la crisis de 2008, aunque también significó una creciente militarización de la seguridad en la ciudad. Finalmente, el estudio de caso de Santiago destacó la necesidad de ir más allá de la asociación de la violencia con determinados grupos socioeconómicos. Finalmente, es imperativo que las consecuencias de largo plazo de tales nuevas formas de ejercer la labor policial sean evaluadas a través de un monitoreo longitudinal.

#### 9.5 Abordar la economía política que subyace al conflicto y la violencia, y los sustenta

En último término, el proyecto UTP destaca la forma en que el conflicto y la violencia están —en su nivel más fundamental— vinculados a ciertos aspectos de economía política, en los cuales una preocupación central es la cuestión del poder y su distribución en la sociedad. Como se hizo evidente en todos los estudios de caso, en el análisis último, la política pública no consiste tanto en el abordaje de problemas específicos, sino en la definición de qué tipo de sociedad quieren los ciudadanos y las comunidades locales, cómo consideran que deberían convivir, y cómo generar mecanismos al servicio de tales fines. Al respecto, las ciudades son espacios que pueden considerarse privilegiados para transparentar en ellos, y potencialmente revertir, las desiguales relaciones de poder existentes en la sociedad, y que se manifiestan como diferentes tipos de conflicto y violencia. Igualmente importante, sin embargo, es el reconocimiento realista de que a menudo son las medidas pragmáticas, prácticas, que se pueden implementar, las que en el largo plazo pueden llevar a transformaciones más estratégicas y profundas.

## 10.0 Referencias

Carapic, J. y O. Jütersonke (2012). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: The Case of Dili, Timor-Leste*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 4. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP4\\_Dili.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP4_Dili.pdf)

Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point: How Little Things Can Make A Big Difference*. Boston, MA: Back Bay Books.

Moser, C. (2012). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: Participatory Methodology for Gender-based and Political Violence*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 2. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP2\\_March2012.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP2_March2012.pdf)

Moser, C., y P. Horn (2011). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: Conceptual Framework Paper*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 1. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP1\\_Nov11.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP1_Nov11.pdf)

Omenya, A. y G. Lubaale (2012). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: The Case of Nairobi, Kenya*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 6. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP6\\_Nairobi.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP6_Nairobi.pdf)

Rodgers, D. y S. Satija (2012). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: The Case of Patna, India*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 5. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP5\\_Patna.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP5_Patna.pdf)

Rodríguez, A., M. Saborido y O. Segovia (2012). *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict: The Case of Santiago, Chile*. Proyecto Urban Tipping Point, Documento de trabajo n.º 3. Manchester: University of Manchester. Disponible online en: [http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP3\\_Santiago.pdf](http://www.urbantippingpoint.org/documents/Working%20Papers/WP3_Santiago.pdf)



**Urban Tipping Point**

The University of Manchester  
Humanities Bridgeford Street Building  
Manchester  
M13 9PL  
UK

[www.urbantippingpoint.org](http://www.urbantippingpoint.org)

