



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

González Espinosa, Ana Carolina; Matallana Villarreal, Jairo Alberto

Gobernabilidad de redes locales y seguridad colectiva

Revista Opera, vol. 3, núm. 3, octubre, 2003, pp. 189-218

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530310>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

GOBERNABILIDAD DE REDES LOCALES Y SEGURIDAD COLECTIVA

ANA CAROLINA GONZÁLEZ ESPINOSA
JAIRO ALBERTO MATA LLANA VILLARREAL*

La debilidad de las instituciones gubernamentales en América Latina, la desconfianza ciudadana frente a estas instituciones, la poca participación e incidencia de múltiples actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, y las relaciones individualistas y de maximización del poder, crean un contexto propicio en la región para que el conflicto se manifieste en forma violenta. Así, la violencia, los riesgos diversos que trae consigo la naturaleza, la acción del hombre sobre su entorno, y la percepción generalizada de inseguridad, se tornan problemáticas apremiantes.

En América Latina la tasa de homicidios es de 22.9 por cien mil habitantes, más del doble del promedio general de las tasas de las diversas regiones del mundo (10.7 por cien mil habitantes). En lo que se refiere a violencia intrafamiliar, “la mayoría de los estudios indican que entre un treinta y un setenta y cinco por ciento de las mujeres adultas con pareja están sujetas a abuso psicológico en la región, y en-

tre un diez y un treinta por ciento de ellas sufren violencia física” (BID, 1999, p. 2). Si se analizan los riesgos, es posible encontrar datos significativos en las tasas de accidentes de tránsito en la región, sucesos que ocurren con mucha más frecuencia que en países industrializados. Por ejemplo, a pesar de que en los países de América Latina haya menos vehículos por habitante que en naciones industrializadas, por cada 10.000 vehículos en tránsito en América Latina, mueren 18.2 personas al año, mientras que en países como Canadá, Estados Unidos, Japón y otros países europeos, el promedio es de 2.4 muertes al año (Constance, 2000).

Ante este panorama, la respuesta de los gobiernos locales, que se ven más expuestos a estos problemas en la cotidianidad y cuya situación cercana a los fenómenos los ha posicionado como entes fundamentales en la creación de políticas de seguridad, es muy diversa. “La cercanía física y social que se establece con la ciudadanía, así como la mayor visibili-

* Los autores son egresados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Este artículo es una adaptación de la tesis de grado de los autores.

dad que poseen los factores que inciden en la inseguridad, unido a la capacidad de presión que puede ejercer la comunidad sobre el municipio, ha implicado que en muchos países la temática de la seguridad ciudadana haya encontrado mayor aplicabilidad en el ámbito local" (Torres y La Puente, 2001b, p. 10).

En este contexto, los gobiernos locales han implementado diversas políticas destinadas principalmente a combatir la violencia, que van desde la prevención hasta el control. La prevención actúa sobre toda la población (y a veces sobre los factores de riesgo más altos, es decir, la población más propensa a cometer delitos o crímenes). Por otra parte, el control se ejerce sobre los individuos que ya han cometido actos delictivos o criminales o sobre aquellos que son víctimas de los mismos, actuando después de los sucesos criminales o delictivos (BID, 1999, p. 37). En ambos casos, se hace cada vez más común la tendencia a involucrar a la sociedad civil en el planteamiento y ejecución de políticas.

Dentro de las medidas preventivas se encuentran mecanismos para evitar la violencia intrafamiliar como talleres recreativos y programas educativos. En América Latina, Ciudad de México, Cali y Córdoba fueron pioneros durante la década de los 90 en el planteamiento de estrategias integrales de prevención basados en la activa participación de los ciudadanos (Chalom, 2001, et.al., p. 29). Adicionalmente, muchas acciones han sido desarrolladas

para proteger a las mujeres como potenciales víctimas de violencia y para brindar servicios especializados con enfoque de género, entre las que sobresalen las acciones integrales para combatir la violencia de género en Lima (Best Practices Database, 2002) y la creación de puestos de policía exclusivamente a cargo de mujeres para incentivar el registro de casos en São Paulo (Chalom, 2001, et. al., p. 24).

Otras medidas se han enfocado en la prevención situacional del delito a través de medidas como mecanismos de vigilancia y detección (principalmente equipos de comunicación y alarma) y renovación y recuperación del espacio público. Algunos casos que han empleado la intervención en el espacio público para mejorar la seguridad ciudadana son el mejoramiento integral del Barrio Romero Rubio en Ciudad de México, la renovación del Parque Tercer Milenio en el centro de Bogotá y la reubicación del comercio callejero en Lima (Best Practices Database, 2002).

Las medidas de control siguen las directrices del fortalecimiento de la policía por medio de un mayor patrullaje, incrementos en las detenciones reactivas, capacitación del cuerpo policial, aumentos en el pie de fuerza y una respuesta más eficiente ante las llamadas de emergencia. Por ejemplo, medidas de capacitación de la policía en temas no convencionales como derechos humanos y resolución de conflictos han sido desarrollados en Argentina (Fabián, 2003) y el Estado de Amapá en Brasil (Best Practices Database,

se, 2002). Otras medidas de control apuntan al endurecimiento de la justicia a través del incremento de penas y de la probabilidad de ser encarcelado, los toques de queda, la criminalización de conductas como la violencia doméstica y las prohibiciones a la venta de alcohol y porte de armas. Medidas de control se han efectuado en Bogotá para disminuir el porte de armas y el tránsito en estado de ebriedad, acciones que se han remplazado gradualmente por la autorregulación.

Muchas de estas medidas de preventión y control dejan de lado otros factores de inseguridad y en muchos casos no van acompañadas del fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad local. Así, estas iniciativas desconocen que la inseguridad encuentra un espacio propicio para reproducirse en donde hay condiciones de impunidad, corrupción, injusticia, frustración social, desconfianza en las instituciones de seguridad y carencia de mecanismos de resolución pacífica de conflictos (Acero, 2002, p. 2). Los países latinoamericanos son proclives a este tipo de situación. Las instituciones formales e informales en la región son débiles, la confianza de la población en los mecanismos de representación se erosiona cada vez más, los obstáculos como la corrupción y la incertidumbre legal aumentan y las organizaciones de la sociedad aún no encuen-

tran un marco adecuado para su libre actuación. (Equiza, et.al., 2001 pp. 19-25) Las instituciones clave de control social como las judiciales y policiales tienen un desempeño ineficiente.

Adicionalmente, los actores locales poseen aún menos posibilidades y capacidades de acción, “por lo general, en América Latina los marcos institucionales locales son más débiles que a nivel nacional (...) y para fortalecer el marco institucional local hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la retórica sobre cómo ‘debería ser’ esa estructura” (Wiesner, 1999, p.333). Por estas razones, la búsqueda de soluciones para la seguridad ciudadana debe estar ligada necesariamente al fortalecimiento de la gobernabilidad local¹, dado que es un tema de interés público en el que deben participar y negociar los diferentes actores para obtener políticas consensuadas y óptimas para la población.

El objetivo de este artículo es encontrar, basados en elementos de las teorías de la complejidad, los lazos posibles entre una dimensión más integral de la seguridad (denominada seguridad colectiva) y una dimensión más sistémica de la gobernabilidad local (entendida como gobernabilidad de redes). Se trata de explorar factores de inseguridad poco estudiados -como el riesgo y el miedo- y de esclarecer cómo, de manera concertada y en el mar-

1. Para efectos de este trabajo, el término por utilizar será gobernabilidad, sin perjuicio de que palabras como gobernanza o gobernancia se puedan asimilar.

co de un proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad local, se pueden hallar soluciones al problema creciente de la inseguridad ciudadana.

1. GOBERNABILIDAD DE REDES Y COMPLEJIDAD

1.1. Gobernabilidad: la evolución conceptual

La primera discusión del término gobernabilidad surge en 1975 a raíz del informe sobre la gobernabilidad de las democracias, presentado por Crozier, Huntington y Watanuki ante la Comisión Trilateral. “La tesis más importante [del informe] era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva” (Equiza, et.al., 2001, p.17). La crisis fiscal del Estado benefactor desde esta fecha y los constantes reajustes económicos y políticos, en buena medida profundizados por la globalización fueron factores esenciales para promover el debate sobre el término.

Para América Latina, la evolución del concepto de gobernabilidad estuvo determinada por el contexto precedente de los años 1960 y 1970, marcados por una alta incidencia del gobierno en la planeación

macroeconómica, el modelo de sustitución de importaciones que confería al Estado obligaciones únicas para industrializar al país y el sendero desarrollista de evolución por etapas dentro del capitalismo sugerido inicialmente por Rostow. Así, en su primera fase de evolución conceptual, el término *gobernabilidad* estaba estrechamente ligado al rol central del gobierno y a sus formas de acción. Podía asimilarse al vocablo en inglés *governing*, o proceso de gobernar a través de las instituciones del Estado (Mantz citado por Prats, 1998, p. 110).

De esta manera, el término llegaba a ser simplificado a la idea de que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo debían ser lo suficientemente armoniosas para evitar cualquier bloqueo en el proceso de elaboración de los marcos legales y aprobación de las políticas de gobierno. La estabilidad jugaba en este contexto un rol determinante, en la medida en que cualquier modificación o cambio debía ser absorbido por el sistema de tal forma que las relaciones de poder y las regulaciones impuestas permanecieran invariables. Los régimen autoritarios de las décadas de 1960 y 1970 proliferaron muchas veces valiéndose de la excusa de intervención militar en la política para asegurar la estabilidad como medio para lograr el desarrollo económico y sentar las bases para una democracia futura más sólida. El orden fue asumido como la premisa para el desarrollo económico (vía capitalismo) y político (vía democracia). La gobernabilidad fue igualada, en ese entonces, a la ca-

pacidad del gobierno de turno para ejercer poder sobre los gobernados, incluso usando la fuerza si era necesario.

Para América Latina, los años 1960 y 1970 habían estado marcados por una alta incidencia del gobierno en la planeación macroeconómica, el modelo de sustitución de importaciones que confería al Estado obligaciones únicas para industrializar al país y el sendero desarrollista de evolución por etapas dentro del capitalismo sugerido inicialmente por Rostow. El gobierno, entonces, juega un rol crucial en este primer acercamiento teórico.

Desde finales de 1980 las reformas estructurales de apertura comercial, liberalización de mercados y privatización de empresas públicas diluyeron la prioridad otorgada al Estado para otorgarla a la libertad de mercado y promoción de la competencia. En este contexto, la gobernabilidad empieza a ser asociada a la coordinación de los actores establecida por la mano invisible del mercado que permite una mayor eficiencia en la actuación de los agentes cuando existe una menor intervención del Estado (Messner y Meyer-Stamer, 2002, p. 2).

Es importante resaltar que de una u otra manera, bien fuese a través de la jerarquía estatal o la libertad de mercado, la estabilidad era el valor principal de la gobernabilidad. Incluso los regímenes autoritarios de la década de los 60 y 70 proliferaron muchas veces valiéndose de la excusa de intervención militar en la política para asegurar el desarrollo económico y sentar las bases para una demo-

cracia futura más sólida. El orden fue asumido como la premisa para el desarrollo económico (vía capitalismo) y político (vía democracia). La gobernabilidad fue igualada, en ese entonces, a la capacidad del gobierno de turno para ejercer poder sobre los gobernados, incluso usando la fuerza si era necesario. La violencia estatal y la represión sociopolítica no eran para tales gobiernos sino instrumentos de gobernabilidad que no eran deseables pero se necesitaban, dada la coyuntura de entonces.

De esta manera, el término llegaba a ser simplificado en la idea de que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo debían ser lo suficientemente armoniosas para evitar cualquier bloqueo en el proceso de la elaboración de los marcos legales y la aprobación de las políticas de gobierno. La estabilidad jugaba en este contexto un rol determinante, en la medida en que cualquier modificación o cambio debía ser absorbido por el sistema de tal forma que las relaciones de poder y las regulaciones impuestas permanecieran invariables. En este contexto, el estudio de la gobernabilidad se incluía casi exclusivamente dentro del ámbito de la ciencia política. Más recientemente se ha relacionado el concepto con el ámbito del mercado y se le asigna a la gobernabilidad la función de permitir a los gobiernos funcionar de manera eficiente a través de una lógica empresarial.

La democratización y el ocaso de los regímenes dictatoriales en América Latina, el fortalecimiento de ONG, OCB y otras organizaciones sociales, y las fallas

crecientes del Estado y del mercado han hecho evidente la necesidad de un nuevo concepto de gobernabilidad que incluya a la ciudadanía. Los primeros adelantos teóricos en este sentido se postularon en lengua inglesa, y el término *governability* fue cambiado por el de *governance*. Una primera definición de este término es “la manera general en que la gente es gobernada. Puede aplicarse a las estructuras formales de gobierno así como a los miles de instituciones y grupos que componen la sociedad civil en cualquier nación” (Halfani y Rodríguez, citados por Stren, 2000, p. 3).

Para América Latina, la aceptación del término *governance* fue difícil. Existía cierta reticencia dado el uso creciente del nuevo término por instituciones como USAID y el Banco Mundial que popularizaron su uso enmarcándolo dentro de sus requerimientos para otorgar préstamos y otras ayudas financieras. La gobernabilidad es asociada por estas organizaciones al “entorno facilitador”, al marco institucional que permite la eficiencia de las inversiones y promueve las reformas políticas impulsadas por tales instituciones para asegurar el retorno futuro de sus capital² inversiones.

Sin embargo, el mismo término *governance* puede definirse desde otros enfoques de una manera más amplia. El enfoque neoinstitucional, liderado por aso-

cia la gobernabilidad con el marco institucional duradero, en el cual las reglas de juego regulan apropiadamente la relación entre los actores³. Una acepción que recoge las ideas del enfoque neoinstitucional y resalta la ciudadanía como elemento fundamental, es propuesta por Mark Malloch Brown, administrador general del PNUD, quien señala que “ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas -*la governance*- ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional” (Brown citado por Prats, 2001, p. 107). La gobernabilidad tiene entonces tres componentes esenciales: el Estado (instituciones políticas y gubernamentales), la sociedad civil y el sector privado.

No obstante, la gobernabilidad no es un fin en sí mismo. La cooperación entre los actores y su interacción dinámica tienen como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad. Estas condiciones de vida trascienden los derechos legales y económicos, y se expresan en capacidades y oportunidades, es decir, en desarrollo humano. Bajo esta

2. Un informe del Banco Mundial (1997) postula que la gobernabilidad del sector público, entendida como eficacia y eficiencia, y el fortalecimiento fiscal son prerrequisitos para el programa de reformas en América latina (Santiso, 2001). No obstante,

3. Por ejemplo, según Esquiza, “el desarrollo firme y duradero está basado en las instituciones y capacidades institucionales de cada país, es decir, en su *governance*” (Esquiza, et.al., 2001, p. 7).

óptica, y de acuerdo con la tesis de Amartya Sen, la gobernabilidad sólo produce desarrollo humano en la medida en que ésta sea democrática. La democracia debe ser entendida en este enfoque, más que como una característica por sistema de gobierno donde las mayorías eligen a sus dirigentes y se expresan periódicamente en época electoral, como un sistema donde se potencian las capacidades humanas hacia y en el grupo, se crean espacios públicos de argumentación y crítica, se realza la diversidad y se forja la solidaridad entre las personas (Rosnag, 1996, pp. 178-181). La gobernabilidad democrática es entonces un proceso que indica

en primera instancia, “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. (...) En segundo lugar, en un sentido más amplio, designa toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social” (Renate Mayntz, citado por Prats 2001, p. 110).

Toda esta evolución teórica ha estructurado los cimientos para la construcción de un nuevo concepto de gobernabilidad que empieza a ser abordado desde las teorías de la complejidad⁴. Este enfoque no se limita a observar las relaciones unidireccionales entre los actores sino que abarca todas las fuerzas directas o indirectas que se ejercen sobre cada uno de ellos y el entorno. Con el fin de captar las redes que se tejen en torno de las problemáticas sociales, Meyer-Stamer y Messner han creado el término *gobernabilidad de redes*⁵. Este se refiere a la negociación creada más o menos espontáneamente por diversos actores autónomos que interactúan hasta cierto punto en una base permanente (Messner y Meyer-Stamer, 2000, p. 2). Esta definición se compone de varios elementos esenciales:

- La *negociación* parte de una realidad en la que no existe un actor que pueda determinar por completo las acciones de los demás, pero tampoco los actores pueden actuar por separado sin afectarse mutuamente. Aunque existe interdependencia, las relaciones de poder son dispares.

4. Al respecto, los siguientes documentos ofrecen información de base sobre la complejidad. Sobre el cambio de paradigma y la evolución histórica de las teorías de pensamiento modernas y complejas revisar Elina Dabas y Dense Najmanovich (1995). *Redes, el lenguaje de los vínculos*. Paidós, Buenos Aires, Cap.1. Sobre los principales conceptos del paradigma de la complejidad ver Edgar Morin (1994). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa. Finalmente, una buena recopilación y explicación de las teorías de la complejidad se encuentra en Raymond-Alain Thiértart (2000). *Management et complexité: concepts et théories*, Centre de Recherche DMSR.

5. También otros teóricos hacen referencia a esta misma idea empleando términos diferentes. Por ejemplo, Åke Uhlén y Jarle Løvland hablan de “gobernabilidad interactiva” en “sistemas modernos de innovación”, en un estudio realizado sobre la gobernabilidad en Båtsfjord, un pequeño municipio noruego (Løvland y Uhlén, 2001, p. 1-28).

- Los *actores* que hacen parte de la negociación se interrelacionan de una manera no lineal, sino como parte de una red conformada tanto por individuos (personas como líderes, expertos, representantes de la comunidad, opositores, etc.) como por colectividades (gremios, ONG, organizaciones comunitarias de base -OCB-, sindicatos, instituciones religiosas, grupos delincuenciales y otras colectividades). El gobierno, además de ser un actor con un alto grado de influencia sobre otros, es a la vez una red de políticas públicas con múltiples actores al interior. Esta desagregación también aplica para cada una de los grupos e indica que se pueden tejer relaciones no solo entre colectividades, sino también entre individuos con otros dentro y fuera de su colectividad.
 - Un actor sólo existe cuando tiene algún grado de libertad, es decir, cuando tiene *autonomía*. Un individuo o una colectividad que no pueda tomar decisiones y actuar por sí solo(a) -es decir, que su grado de libertad sea nulo- no puede ser considerado un actor más, sino parte de otro actor (el que determina sus decisiones y actuaciones). Ahora bien, la autonomía no implica que un actor no esté influido por otros (inputs), o a su vez tenga influencia sobre los demás (outputs).
 - La gobernabilidad surge *espontáneamente* en la medida en que la planeación traza unos lineamientos, pero los resultados son siempre dinámicos como producto de la interacción entre los actores. Es más, no existe un resultado único, sino un continuo proceso de la interacción entre los actores.
 - La *interacción en una base permanente* indica que la temporalidad es un elemento crucial, ya que condiciona la negociación de los actores que se reencuentran múltiples veces consecutivas. Por esto gobernabilidad no es lo mismo que estabilidad, sino que es un proceso cambiante, en donde las relaciones de poder se transforman, los intereses cambian y las coyunturas inciden en los resultados.
- Esta definición de gobernabilidad de redes puede complementarse afirmando que el continuo del proceso de negociación tiende a la autoorganización cooperativa a medida que la red se va haciendo más compleja. Este proceso indica que la red que se está gobernando aumenta sus grados de libertad (es decir, su capacidad para autoorganizarse) y mantiene su nivel de entropía -o desorden- en la frontera del caos. Los principales elementos que componen este concepto son:
- La *autoorganización cooperativa* indica que la imposición del orden para mantener la estabilidad sobre los actores es infructuosa e inestable a largo plazo. La gobernabilidad de redes no implica orden sino organización, y esta proviene de la misma interacción de los actores, no de una relación unidireccional de un

actor externo hacia el resto (por ejemplo, el gobierno). La interacción que permite la autoorganización favorece la gobernabilidad toda vez que ésta sea cooperativa, ya que permite alcanzar un óptimo colectivo, en donde se fortalecen los vínculos entre los actores (tejido social), pero además satisface sus intereses individuales al aunar fuerzas en torno a objetivos comunes.

- La lógica de la cooperación no implica armonía, sino un alto grado de *caos* que permite dar origen a alternativas novedosas. A medida que el nivel de *entropía* aumenta dentro del sistema, los actores cuentan con mayores grados de libertad, y por lo tanto, con más posibilidades de proceder. Pero el nivel de entropía no puede ser absoluto ya que el desorden completo no permite la integración de los actores. El punto óptimo es entonces lo que se ha denominado la *frontera del caos*, punto en el cual el nivel de entropía es suficientemente alto para crear nuevos escenarios de acción, pero no tanto como para generar desorden y causar la desintegración del sistema.

Esta nueva perspectiva de gobernabilidad como negociación de redes no sólo es más útil para analizar el mundo real, sino que se adecúa mejor al contexto de los países en desarrollo, en donde las condiciones predeterminadas por una estric-

ta planeación estatal o un excelente funcionamiento de los mercados son menos ajustadas que en países industrializados. Para América Latina, las crisis de los modelos jerárquicos de sustitución de importaciones desde 1970 y de los planteamientos neoliberales de mercado de los 80 demuestran que los modelos basados en una generalidad teórica que siempre debe cumplirse son inconsistentes con el eco-entorno sobre el cual se aplican.

1.2. Territorialidad y gobernabilidad: la discusión desde lo local

En la medida en que los gobiernos locales han tomado cada vez más relevancia, el tema de la gobernabilidad local se vuelve más recurrente en los discursos de desarrollo. Los gobiernos municipales son actualmente un espacio donde emergen los mayores desafíos y se potencian grandes oportunidades. América Latina, un continente con una tradición de centralización y una población principalmente rural, se ha transformado en las últimas décadas en un continente predominantemente urbano y con algunos avances en procesos de descentralización. Hoy en día, aunque el grado de descentralización fiscal varía⁶ y los niveles intermedios son, en general, aún muy débiles, los alcaldes son elegidos popularmente en la gran mayoría de países latinoamericanos.

6. El grado de descentralización fiscal en municipios es alto (10%-25%) en países federales como Argentina y Brasil, así como en otros que han tenido enormes avances en los últimos años como Bolivia, Chile y

En este contexto, las localidades se convierten en actores fundamentales para el desarrollo, de ahí la preocupación por fortalecerlas. En los años 70, la palabra *gobierno local* designaba el más bajo nivel de gobierno cuyas funciones se limitaban a la recolección de algunos impuestos y el manejo de ciertos servicios. Una década más tarde, nuevos enfoques de administración empresarial son aplicados a la administración pública municipal -*urban management*-, sin embargo, la búsqueda de mayores ganancias con mínimos costos en las intervenciones estatales y la inocente confianza en las reglas del mercado para la provisión de servicios públicos, debilitaron todavía más la acción del Estado en los niveles subnacionales y redujeron la legitimidad de los gobiernos locales para atender las demandas ciudadanas.

En los años 90, los problemas urbanos se intensifican en América Latina y se emprenden nuevos procesos de descentralización que buscan dotar a las ciudades y localidades de las herramientas necesarias para enfrentarlos. A pesar de este propósito, en la mayoría de los países de la región se transferían recursos y funciones, pero poco se tenía en cuenta la necesidad de fortalecer la gobernabilidad local y con ello la transparencia, la responsabilidad y la participación ciudadana en la toma de decisiones (Velásquez, citado por Stren, 2000, p. 2)

La gobernabilidad local tiene dos grandes dimensiones. En primera instancia, se encuentra la *dimensión procedimental*, que se refiere a los procesos dinámicos de interacción y negociación entre los actores y el desarrollo de la acción colectiva en el nivel local. En segundo lugar, se encuentra la *dimensión institucional* que se refiere a los marcos de política, las reglas formales e informales, las competencias, recursos y demás herramientas a través de las cuales se ejerce la administración pública local.

En cuanto a la dimensión procedimental, la gobernabilidad local “es un continuo proceso por medio del cual los intereses diversos o en conflicto pueden acomodarse, y la acción cooperativa puede emprenderse” (HABITAT, 2000, p. 7). Esta dimensión está ligada a los modelos de toma de decisiones en el ámbito local y responde a las preguntas de cómo se toman las decisiones y quiénes las toman. En este sentido, incluye aspectos como representatividad, participación, control social y empoderamiento civil.

Se habla entonces de la capacidad de los procedimientos para incorporar lo diverso, los múltiples actores y sus intereses. Este proceso de participación y de interacción entre actores gubernamentales, sociales y privados, va más allá de la simple expresión de intereses individuales (por ejemplo, el voto) y de la pugna entre unos

Colombia. El nivel es medio (5%-10%) en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, mientras que es bajo (2%-5%) en Costa Rica, Haití, Panamá, Nicaragua y República Dominicana (DNP, 2002, p. 123).

y otros porque primen sus prioridades sobre las de los demás. Al hablarse de la emergencia de la acción cooperativa, se entiende que el individuo actúa con una perspectiva relacional, es decir, que tiene en cuenta al *otro* y sus intereses como parte de un todo en el que él se mueve.

Si desde el punto de vista sistemático el todo afecta a las partes y éstas al todo, se entiende que toda acción, para lograr resultados efectivos, debe ser colectiva. Esto, por su parte, no significa que los individuos actúen por filantropía y en plena armonía. Por el contrario, el conflicto es una característica esencial de la acción colectiva, ya que sólo éste permite admitir disentimientos y efectuar nuevos arreglos o también admitir disentimientos. Lo importante es que los actores sean capaces de tener y procesar pacíficamente los conflictos. Para tal efecto, el acuerdo debe ser fruto de la cooperación interdependiente. Pero esta cooperación no sólo se da al interior del contexto local. La negociación entre los actores locales debe permitir que sus acciones estén interconectadas con el contexto más global que las rodea. Por esta razón, la búsqueda de interacción con actores del nivel nacional y con actores de otras localidades sobre la base de un pensamiento que se articula con lo global, es un reto fundamental que debe ser asumido. El reto de pensar global y actuar local.

Por otro lado, la dimensión institucional ha tenido un amplio desarrollo teórico. Surgió como producto del Foro Mundial sobre Políticas y Prácticas Innovadoras de Gobernabilidad Local, realizado en Göteborg (Suecia), en 1996, se plantearon cinco factores estratégicos para fortalecer la gobernabilidad local. Primero, un marco de políticas de descentralización y fortalecimiento de las instituciones de gobierno local (estructura, funciones y competencias).

Segundo, la movilización de la sociedad civil (mecanismos de participación civil, rendición de cuentas y alianzas con el sector privado). Tercero, una óptima prestación de servicios públicos. Cuarto, el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales (capacidad, innovación y sistemas de evaluación). Quinto, una mejor gestión fiscal (sistemas eficientes y transparentes de transferencia de recursos, así como mecanismos de generación de ingresos locales) (PNUD, 1996, pp. 8-9). Todos estos componentes apuntan a sentar una estructura sólida a manera de plataforma para permitir la interacción de los actores, así como a dotarlos de suficientes capacidades para acometer acciones concretas y realizables.

Dada la complejidad de interacción de los actores, estas instituciones deben ser dinámicas y adaptativas, para que puedan permitir la absorción de los cambios en el contexto (por ejemplo, el ingreso de nuevos actores o la vinculación de nuevas temáticas). Las dos dimensiones de la gobernabilidad no son aspectos independientes, al contrario, son mutuamente vinculantes. Los resultados de la interacción entre los actores modifican los marcos institucionales, que a su vez se convierten en la estructura de la siguiente nego-

ciación. Adicionalmente, son las bases institucionales (capacidades técnicas, fiscales, administrativas, políticas, legales, etc.) las que permiten materializar las decisiones tomadas en los procesos de negociación y darle herramientas para la acción colectiva. Esta conceptualización permite darle un enfoque más real a la gobernabilidad, ya que incluye la noción de temporalidad y cambio.

El fortalecimiento de la *gobernabilidad local en redes* para favorecer el desarrollo humano no es tarea fácil, es un proceso que implica un cambio radical en las reglas de juego entre los actores que tradicionalmente se han relacionado con un enfoque individualista de maximización de la utilidad. Además, la estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad incluye la identificación de liderazgos en el proceso, pero ninguno de ellos puede conducirlo como un Mesías y con recetas mágicas. Los líderes políticos, económicos y sociales deben ser capaces de servir de catalizadores del proceso de aprendizaje y adaptación social, “pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles que, en un esquema democrático,

implican transparencia, deliberación y conflicto” (Proyecto Local, 2001, p. 3).

2. SEGURIDAD COLECTIVA: EL PODER COMO EJE CONCEPTUAL

2.1. La evolución conceptual de la seguridad ciudadana

La seguridad, en un sistema democrático, es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado. De la definición de las funciones del Estado en este sentido se desprenden varios conceptos. A éste le corresponde defender la independencia y la integridad territorial (*defensa nacional*), mantener la estabilidad política de la nación, así como la sucesión de las autoridades (*seguridad nacional*), y asegurar la convivencia pacífica (*seguridad ciudadana*). Una primera aproximación concibe la seguridad ciudadana como “un servicio público que busca garantizar que las personas no sean objeto de crímenes y delitos⁷, y busca igualmente mantener la percepción de seguridad” (Libreros, 2001). Esta definición abarca dos tipos de seguridad ciudadana. Por un lado, la seguridad objetiva que hace referencia a los actos relacionados con los daños efectiva o potencialmente infringidos y que en la mayoría de los casos son susceptibles de medición. Por otro lado, la seguridad subjetiva se refiere a la sensa-

7. Para efectos de este artículo, la delincuencia se define como todo tipo de actividad que atenta contra el patrimonio de las personas. La criminalidad, a su vez, es todo tipo de actividad que atenta contra la vida, la integridad personal, o la libertad individual (Libreros, 2001).

ción de seguridad que depende de las valoraciones circunstanciales que se hacen sobre una zona o territorio.

El término seguridad ciudadana es una evolución natural del concepto liberal de *orden público* que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 era concebido como garantía y límite de la libertad. A pesar de la vaguedad del término éste concepto rescata la libertad como un elemento crucial que a menudo se deja de lado en políticas de seguridad. A partir de la segunda mitad del siglo XX -y en especial durante las dictaduras militares en América Latina- el empleo abusivo del término orden público ha creado confusión y reticencia entre los ciudadanos que gradualmente lo fueron equiparando más a represión (Brotat, 2002). Aún así, el término orden público sigue siendo utilizado en muchos países, y de él se ha derivado el de *seguridad pública*, ligado a la misma idea. El término *seguridad de los habitantes* ha sido recientemente probado para recuperar la noción amplia de seguridad (aplicada a todos los habitantes de un territorio y no sólo a los ciudadanos), aunque su difusión ha sido más bien reducida.

Recientemente como consecuencia del auge del paradigma del Desarrollo Humano, se han formulado el concepto de *seguridad humana* (o *seguridad demo-*

crática), que busca retomar las capacidades, oportunidades y libertades humanas como esencia de la seguridad. Este concepto enmarca a la seguridad dentro de un ámbito democrático necesariamente - por ejemplo, las fuerzas de seguridad del Estado deben estar siempre bajo control civil (PNUD, 2002, p. 87)- y considera al ser humano como el centro de la seguridad. El enfoque antropocéntrico (HPCR, 2002, p. 2) es mucho más amplio en tanto aporta nuevas facetas de la inseguridad (pobreza, hambre, exclusión social, violencia en cualquiera de sus formas, epidemias, degradación ambiental, crimen organizado, entre otras) pero aún es insuficiente para enmarcar la seguridad en el ámbito de la realidad humana, una realidad colectiva y no individual.

2.2. Maximización del poder y seguridad colectiva

Es necesario construir una acepción más compleja de la seguridad con dimensión de colectividad para entender y elaborar políticas públicas integrales. Este enfoque integral puede ser denominado *seguridad colectiva*⁸. El elemento colectivo destaca la necesidad de que todos los actores participen en los procesos relacionados con la seguridad. Por lo tanto, se rescata el papel de los “ciudadanos” como entes activos y

8. Esta definición se diferencia del concepto de seguridad colectiva utilizado en teorías de relaciones internacionales para explicar las relaciones entre las potencias durante la Guerra Fría. El término utilizado en este artículo se asocia más a seguridad ciudadana. A pesar de la amplia difusión de la primera connotación, este concepto fue escogido por el significado de la palabra *colectivo*, que resulta muy ilustrativo para este enfoque.

no como una masa pasiva que demanda la seguridad de una instancia superior (Torres y Puente, 2001b, p. 5). Este enfoque también señala, la necesidad de comprender los elementos que afectan a la colectividad como un todo más allá de los factores de peligro que afectan a cada individuo. De esta manera, la seguridad colectiva es integral y universal.

Integralidad: Incorporación de violencia, riesgo y miedo

La seguridad colectiva es integral, de acuerdo con el planteamiento de Jaume Curbet (2002b y 2002c), en la medida en que incorpore las nociones de violencia, miedo y riesgo. Por una parte, la violencia, que es la manifestación agresiva del conflicto, no sólo se basa en el instinto de supervivencia humana sino que también tiene sus raíces en el sistema de valores que rigen las relaciones entre los individuos. De esta manera, la búsqueda exacerbada del bienestar individual y el afán por la acumulación de poder conllevan al fortalecimiento de una relación de competencia, entre *el yo y los otros*, que en muchos casos conduce a comportamientos violentos. Este yo y los otros, no solo se refiere a individuos sino a grupos sociales que, por concentrar el poder, establecen diferenciaciones negativas y excluyentes frente a otros grupos sociales, raciales o culturales. Ejemplos de estas conductas van desde los crímenes y delitos violentos comunes como asesinatos, asaltos y violaciones, hasta los

actos terroristas y el genocidio.

Como elemento constituyente de la inseguridad, la violencia ha acaparado la atención de la mayor parte de los estudios académicos, de las políticas públicas e incluso de las demandas ciudadanas por seguridad. Al definir la violencia se puede hacer referencia a los actos de individuos que “intenten, amenacen o infrinjan daño físico u de otro tipo” (Reiss y Roth, 1993, citado por BID, 1999, p. 1), esta definición incluye desde el suicidio, hasta los daños psicológicos o sexuales, y la violencia tanto interpersonal como contra objetos (vandalismo). Adicionalmente, tiene en cuenta que la violencia puede o no ser criminal, es decir, puede o no transgredir las leyes dependiendo del marco legal de cada país.

Estudiar las causas de la violencia es un elemento paso fundamental para plantear políticas de seguridad efectivas. No obstante, no hay criterios unificados sobre las causas de la violencia. El análisis varía según la disciplina y la vertiente de la misma, a través de la cual se acerca quien realiza el estudio. Realizar este diagnóstico solo desde una sola perspectiva disciplinaria puede olvidar elementos importantes de la violencia y restarle efectividad a las políticas diseñadas para combatirla. Por esta razón, es pertinente estudiar la violencia y crear medidas de seguridad a partir de la exploración de esbozar todos los lentes teóricos posibles.

Las teorías acerca de las causas de la violencia van desde el análisis etológico,

que consideran que la violencia emerge de acuerdo con unas condiciones del medio ambiente como la densidad poblacional, el acceso fácil a las armas y la privación del cariño materno, hasta el análisis económico, que postula la importancia del empleo bien remunerado y la efectividad del sistema policiaco y judicial como disuasores de los criminales que calculan racionalmente los costos y beneficios de sus acciones (BID, 1999). La sociología funcionalista, por su parte, destaca la pobreza y las desigualdades como causales de violencia, y desde la ciencia política, se destaca la poca legitimidad y efectividad del Estado para repartir la riqueza como factor determinante de los comportamientos violentos. En este sentido, juegan un papel importante las instituciones de control social donde están además del aparato de policía y justicia, las organizaciones religiosas, sociales y comunitarias.

Por otra parte, también dentro del planteamiento de Curbet (2002c), el desastre, que es la manifestación agresiva del riesgo, es posible no sólo por fenómenos naturales azarosos sino por la obstinada destrucción humana de la naturaleza y la relación antagónica entre *el yo* y *el ecoentorno*. Estos riesgos pueden ser, por ejemplo, la expansión acelerada de la industria nuclear, la inapropiada regulación de la industria automovilística y el tránsito urbano, el uso de máquinas peligrosas en el ambiente laboral, entre otras.

El concepto de riesgo, continuamente relegado por los enfoques tradicionales

de seguridad, fue desarrollado en primera instancia por Ulrich Beck (1998). Para Beck, los conceptos opuestos de criminalidad-delincuencia y seguridad se diluyen, y el término central va a ser el de *riesgo*, que caracteriza un peculiar estado intermedio entre la seguridad y la destrucción. Los riesgos no son producidos en su totalidad por situaciones azarosas u otras incertidumbres (por ejemplo, catástrofes naturales), son también una construcción social que se deriva de la lógica de control característica de la modernidad. En este contexto, muchos intentos por medir y controlar y combatir el riesgo generan una amplificación de las incertidumbres y los peligros, ya que se transforman en una alarma que crea una atmósfera de impotencia y parálisis. Esto se denomina *trampa de riesgo*, y actúa de modo más o menos similar a las especulaciones en el mercado de capitales. La misma especulación se convierte en una fuerza que detona la crisis.

El planteamiento de Beck es desarrollado por Narcís Mir (2002) en su *ley del desbordamiento del riesgo*, la cual establece que en sociedades industriales avanzadas, el crecimiento de la tasa de riesgo es superior al crecimiento de la renta. La teoría plantea que “para aquellas sociedades que experimenten un crecimiento de la renta per cápita, la tasa de crecimiento natural de riesgo será superior a la tasa de crecimiento de la población y en consecuencia, aumentará el riesgo por persona” (Mir, 2002 p. 2). Nótese que Mir hace la salvedad de la imposible generalización de la

ley. Ésta sólo aplica cuando la renta per cápita aumenta y las condiciones tecnológicas se mantienen iguales⁹. (cláusula *ceteris paribus*).

La ley se basa en dos supuestos. El primero es que a medida que aumenta la renta, se incrementan las fuentes de peligro. El segundo, establece que ante más fuentes de peligro interactuando en un mismo espacio, el crecimiento del riesgo es más que proporcional, es decir, el riesgo total supera la sumatoria de los riesgos de cada una de las fuentes de peligro¹⁰. Además, el riesgo se incrementa por otros factores, entre los que se encuentran la globalización del riesgo (transmisión de riesgo por intercambio de bienes y servicios a escala mundial), la introducción de elementos con mayor utilidad, pero que constituyen, simultáneamente, mayores fuentes de peligro (por ejemplo, más potencia en algunas máquinas puede generar más riesgo para los usuarios si la tecnología de protección es la misma), y el reconocimiento de riesgos imperceptibles como riesgos manifiestos (lo que se llama el afloramiento de la contabilidad de riesgos, que son riesgos ya existentes, pero que estaban ocultos antes de que la

ciencia o la práctica social los hicieran evidentes) (Mir, 2002).

De acuerdo con Curbet (2002a, p. 2), los accidentes automovilísticos y los ocurridos en la industria química y en el transporte de mercancías peligrosas son asumidos con naturalidad, como si fueran efectos colaterales del progreso. “No se ha planteado la posibilidad de atribuir responsabilidades globales sobre tales muertes a ningún estamento económico o institucional. (...) [sin embargo], se perfila la idea de que las ‘matanzas’ diarias del tráfico son algo muy distinto a una acumulación de fatalidades de responsabilidad individual, que es como son presentadas por las industrias interesadas y por las administraciones competentes” (Curbet, 2002a, p. 2). El desarrollo incesante y la búsqueda del progreso bajo un enfoque meramente económico han permitido que se relegue esta discusión sobre responsabilidades. Mientras que la inseguridad local ocasionada por delitos menores o por ataques personales es, con razón, enérgicamente afrontada, la inseguridad global (por ejemplo aquella producida por la expansión desmedida de la industria automovilística, la explotación

9. Algunos estudios han comprobado la utilidad de esta ley. Vilchez (1995) se encarga de suministrar estudios de accidentes ocurridos en la industria química y en el transporte de mercancías peligrosas, así como lo hacen Mir (1999) y el Observatorio de Catalunya (2001) sobre los accidentes de vehículos automóviles.

10. Por ejemplo, cuando se incorporan diez ascensores en un edificio, el riesgo aumenta linealmente, es decir, es diez veces superior al inicial. Pero cuando se incorporan diez automóviles en una sola carretera, el riesgo aumenta más que linealmente, es decir, es superior a diez veces el inicial. El riesgo por automóvil es superior al de un automóvil circulando solitario en la misma carretera. Esto ocurre por la interrelación de las fuentes de riesgo en sistemas abiertos.

de algunos recursos naturales o los avances de industrias de armas) es apenas ligeramente regulada. Cabe preguntarse si esta omisión académica y política no está relacionada con el hecho de que quienes se lucran de estas actividades altamente riesgosas, no son grupos vulnerables y excluidos, sino grandes industrias y los mismos estados.

Además de las amenazas humanas de la violencia y el desastre (explosión de la inseguridad), Curbet (2002b) señala un factor clave que nutre y expande sus efectos, *el miedo* (implosión de la seguridad). (Curbet, 2002b). El miedo, en sí mismo, no constituye un problema en la medida en que como miedo físico le permite al individuo eludir peligros ciertos e inmediatos. Sin embargo, existe un miedo psicológico que, como Curbet (2002b) lo expresa, se basa en presunciones inciertas y construcciones mentales que no están necesariamente ligadas a hechos reales, y pueden acumularse y expandirse en forma de neurosis. En muchas ocasiones el miedo está fundamentado en la fobia a lo desconocido. Por ejemplo, la mayoría de los ataques de violencia personal, son efectuados por quienes conocen a la víctima, más que por extraños. En Costa Rica se calculó que para el año 1996 el 73% de los homicidios fueron cometidos por conocidos de la víctima (BID, 1999). No obstante, las políticas siguen apuntando a señalar factores exógenos de violencia, excluidos los círculos más cercanos como la familia o los compañeros de trabajo/estu-

dio. Por otra parte, el miedo depende en gran medida de referentes y construcciones sociales. Los medios de comunicación y grupos políticos instrumentalizan el anhelo de seguridad y el miedo para vender información y atraer a la opinión pública en el marco de esta misma lógica de maximización del poder individual.

El miedo conduce, a menudo, a políticas de seguridad que no atacan los síntomas reales sino que asumen una posición impositiva que -para fortalecer la percepción de seguridad, y en búsqueda del orden y la estabilidad- redundan en mayor inseguridad. La creciente percepción de inseguridad se convierte en un obstáculo, no sólo porque dificulta la convivencia pacífica y la solidaridad ciudadana, sino también porque genera una espiral de inseguridad y violencia. Esto ocurre ya que la población exige más represión y así el Estado justifica sus excesos e ignora la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Olmo, 2000, p. 6). Bajo estas condiciones, el Estado y las perspectivas dominantes de represión y "mano dura" se convierten en armas de doble filo, que pueden volverse en contra de la misma población después de haber sido demandadas y legitimadas. Incluso, este afán desenfrenado por enfrentar coercitivamente las fuentes de peligro, puede conducir a respuestas más agresivas por parte de la población objetivo de estas acciones.

El problema no está en generar una política criminal acompañada por el aparato policial y penal no es una acción des-

definable. El problema es que sólo se está atacando una sola de las manifestaciones de la inseguridad, y no la integridad de sus componentes. Estas políticas llegan incluso a generar situaciones de exclusión social en la medida en que asimilan determinados sectores sociales con los potenciales criminales y delincuentes. Así, el servicio público de seguridad se convierte en un servicio diferencial y desigual. “Pero no es solo la irracionalidad de la asimilación lo que interesa aquí demostrar sino lo peligroso de que la lucha contra la inseguridad se transforme en un fin en sí mismo, con una lógica y una metodología propias, a partir de una ideología que legitime este accionar” (Aguirre, 2001, p. 2).

Lo más preocupante es que no sólo se fomenta la construcción cultural del miedo desde el Estado, sino también se modifica el diseño arquitectónico del espacio público y se administra con fines políticos (Candia, 2001, p. 2). El miedo al otro ha generado la proliferación de herramientas que aíslan a las personas, a través de rejas, conjuntos cerrados, cámaras de vigilancia, sistemas especializados, etc. Así, se reproduce una lógica egoísta de protección individual que no ataca las causas de la inseguridad sino que desplaza sus efectos hacia otros grupos sociales que no pueden construir sus propias fortalezas urbanas. La administración del miedo en el ámbito político, por otro lado, es otro asunto delicado. La priorización del problema y la formulación de soluciones represivas que supuestamente

brindan resultados inmediatos son también instrumentos que sirven para manejar la opinión pública. “El paso del temor a la necesidad de seguridad se traduce, fácilmente, en una opción política. Quienes administran el miedo también administrarán en el futuro el sueño de una vida segura” (Candia, 2001, p. 3).

En conclusión, la voluntad exacerbada de poder individual genera la ruptura de los vínculos *yo-otros* y *yo-ecoentorno* -denominada escisión egocéntrica- dando como resultado una sociedad desintegrada, compuesta por células aisladas y competitivas, y en donde predominan la violencia, el desastre y el miedo. Es importante aclarar que la escisión egocéntrica es propia de un sistema de valores específico: “el intercambio y transferencia de riesgos no es un rasgo accidental en una economía capitalista. El capitalismo es impensable e inviable sin ellos (Giddens, 2000, citado por Curbet, 2002b, p. 5). Este egocentrismo genera que el conflicto y el riesgo se manifiesten en violencia y desastre, respectivamente, y propicia la neurosis de inseguridad y el ansia desmedida de seguridad.

Universalidad: seguridad para todos

En segundo lugar, una visión compleja de la seguridad debe hacer especial énfasis en concebirse como un servicio realmente público prestado con criterios de universalidad y equidad. Esto implica que la seguridad genere espacios de convivencia,

de diálogo y de encuentro público, y no aísle a las personas. Adicionalmente, la seguridad debe ser para todos, y no excluir grupos sociales ni por ser considerados potenciales infractores o potenciales víctimas. Es importante, entonces, que las políticas de seguridad procuren rescatar la confianza entre los individuos y la capacidad de interacción entre los mismos, es decir, el tejido social. Asimismo, los elementos de la infraestructura urbana deben estar dispuestos bajo esta lógica.

En la actualidad, consiste en ella privatización de la seguridad es una tendencia que crece como consecuencia de la insuficiencia estatal para controlar la inseguridad y la expansión acelerada de miedos sociales sobre inseguridad. La seguridad privada, una respuesta individualista a un problema colectivo, actúa como un elemento disgregador de la colectividad y no hace otra cosa que aplicar soluciones de mercado erróneas para la prestación de un servicio público que debe ser equitativo para todos los habitantes de un territorio. “En ausencia de una aproximación global, [las acciones de la comunidad] están dictadas generalmente por un interés egoísta, de modo que lo que hacen contribuye muy poco a la seguridad general” (Manunta, 2002, p. 1). Una gran cantidad de personas decide invertir recursos, tiempo y esfuerzos en acciones que no aportan soluciones reales al problema, y por el contrario, perjudican a los sectores sociales vulnerables. “La extensión de esta lógica de mercado, en un área esencialmente públ

ca, promueve un incremento de las brechas sociales al imponer restricciones económicas para el acceso a servicios que poseen una demanda universalmente instalada en la sociedad” (Morás, 2001, p. 3).

Esta estrategia, además de los efectos dañinos colaterales mencionados, conlleva un deterioro de la legitimidad e idoneidad del Estado para hacerse cargo de la prevención y el control de la criminalidad y la delincuencia con un enfoque público (Morás, 2001, p. 3). Este panorama evidencia la debilidad del Estado para proveer el servicio de seguridad ciudadana de manera equitativa y universal, considerando todos los factores de riesgo que interactúan en un territorio dado. Adicionalmente, muestra la participación distorsionada de grupos de la sociedad civil y el sector privado en la búsqueda de soluciones y diseño de estrategias para la seguridad ciudadana.

Es esencial, entonces, que el primer paso en la construcción de políticas de seguridad sea una deconstrucción mental que transforme la concepción de la seguridad como un elemento en el que la sumatoria del bienestar individual conlleva el bienestar colectivo, por una concepción que invierta este planteamiento y postule que es la acción colectiva la que permite una mejor optimización del bienestar general. Esta es la base fundamental de lo que se ha denominado en este trabajo, seguridad colectiva.

3. GOBERNABILIDAD DE REDES LOCALES Y SEGURIDAD COLECTIVA: UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL

3.1. Seguridad y gobernabilidad: ¿orden o caos?

El fortalecimiento de la gobernabilidad de redes es un componente esencial para la elaboración, implementación y evaluación de políticas de seguridad. Como se ha mencionado, las políticas de seguridad que se han obsesionado por el orden no han conseguido grandes resultados y, por lo tanto, es necesario facilitar la actuación e incrementar los grados de libertad de los actores locales para conseguir una seguridad colectiva en la frontera del caos. Es importante destacar que la gobernabilidad no es posible en medio del orden, al menos no en la concepción tradicional de estabilidad, que se impone por medio del ejercicio de la fuerza pública y el imperio de la ley.

Tras haber afirmado que la gobernabilidad óptima para la seguridad colectiva está en la frontera del caos, cabe preguntarse en primer lugar cuál es esa frontera y cómo encontrar un nivel óptimo de grados de libertad. Las propuestas teóricas de Manunta (2002) y Messner y Me-

yer-Stamer (2000) apuntan a encontrar un punto medio entre jerarquía del Estado o del mercado¹¹ y total libertad de los agentes. Las posiciones autoritarias del Estado y/o las tendencias competitivas o impositivas del mercado han dominado la búsqueda de soluciones de gobernabilidad. No obstante, la influencia de nuevas organizaciones sociales, ONG, OCB, medios de comunicación, grupos antiglobalización, entre otros, van disminuyendo el poder de las relaciones jerárquicas y favoreciendo la capacidad de autoorganización que emerge de la mayor interrelación de instituciones formales y no formales más diversas (McCarthy, 2001b, p. 5). La gobernabilidad de redes emerge, entonces, en medio de relaciones entre múltiples actores, más horizontales y dinámicas. El punto óptimo o frontera del caos se encuentra, así, en este punto medio entre total libertad y regulación. En este punto el Estado aún conserva un rol crucial ya que es el único que puede proveer los bienes y servicios públicos más esenciales con criterios de efectividad y equidad, y facilitar y coordinar la relación entre los actores.

Ahora bien, en la esfera política es necesario dilucidar cuál es el modelo de gobierno que más se aadecua al punto óptimo de gobernabilidad. La propuesta de

11. A pesar de que la premisa de las teorías de mercado es la promoción del libre accionar de los agentes para la maximización de la utilidad individual, un régimen de libre competencia no implica necesariamente la mayor libertad posible de los seres humanos. Existe una jerarquía de mercado que es creada por las condiciones iniciales desiguales en las que los agentes interactúan, por las externalidades negativas y por otras imperfecciones del mercado.

Rosnag (1996) pretende encontrar un punto medio entre autoritarismo y anarquía, que tiende más al desorden que al orden. La mejor aproximación a este punto es la democracia. Una democracia entendida en su dimensión compleja. Asuntos como la dictadura de las mayorías, la representación de intereses sectoriales, la evaluación de resultados en períodos de corto plazo (períodos de gobierno), la aceptación de libertades individuales que van en contravía de los derechos colectivos son aspectos oscuros del sistema democrático. Por esta razón, aunque se acepte que la dirección intermedia es apropiada para lograr una gobernabilidad óptima, aún queda mucho por analizar para diseñar mejores esquemas de gobierno.

El siguiente gráfico ilustra los dos ejes donde se puede ubicar la frontera del caos (grados de libertad y sistema de gobierno):

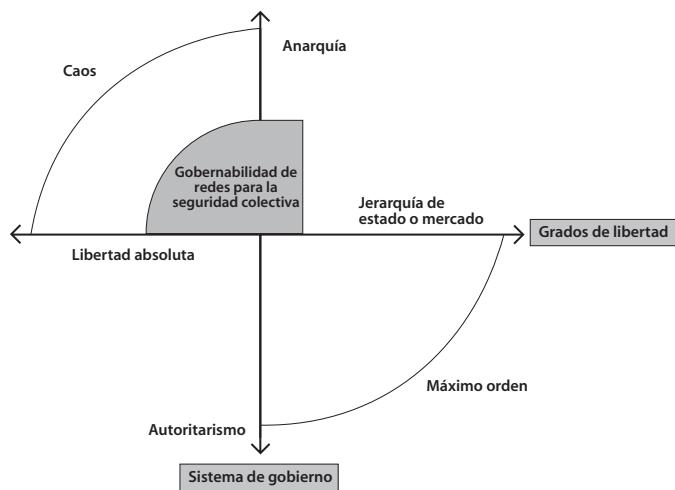
En la mayoría de los estudios sobre seguridad y en la elaboración de políticas

se presume una relación unívoca entre seguridad y orden. Este planteamiento, sin embargo, sugiere que es posible plantear políticas de seguridad colectiva -no asociadas al exclusivo mundo del orden- en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad de redes en la frontera del caos.

3.2. Gobernabilidad de redes locales para la seguridad colectiva

La negociación de la seguridad

El primer paso para definir políticas de seguridad es establecer una metodología de redes que tenga en cuenta todos los actores locales a la hora de definir el servicio que desean y sus características. En este sentido, es importante favorecer la negociación tanto en el diagnóstico sobre la violencia y los factores de riesgo, como en la elaboración, implementación y evaluación de las medidas creadas para enfrentar



tarlos. Avances en el diagnóstico negociado de la inseguridad se han logrado en Belo Horizonte a través de un enfoque de *problem-solving* a través del cual se formularon estrategias de intervención luego de un estudio minucioso del problema con la participación de múltiples actores (Beato, 2003). Otras alternativas apuntan a la creación de foros o consejos asesores de seguridad local, donde la municipalidad y la comunidad definan “una agenda local de seguridad o contrato de seguridad” y verifiquen su aplicación (Brotat, 2002).

Para que tenga lugar la negociación, es necesario que los actores reconozcan su incapacidad de diagnosticar los problemas de inseguridad y formular, implementar y evaluar las políticas adoptadas por sí solos. El gobierno local es el primero que debe hacer tal reconocimiento, para que pueda convocar a la policía, a la comunidad y demás actores estratégicos. Además, la negociación debe llevarse en un horizonte temporal de mediano o largo plazo y ser sostenible para que los acuerdos resultantes no sólo sean instrumentos de legitimación de decisiones gubernamentales, sino formas de construcción conjunta de políticas y estrategias. En este sentido, el monitoreo y la evaluación que se hacen sobre el proceso son elementos esenciales.

La negociación, además de estar basada en los principios de integralidad de políticas y universalidad en su aplicación, debe identificar las características específicas de los conflictos locales y sus manifestaciones violentas; los riesgos asociados

al entorno local determinado; los riesgos y conflictos violentos asociados a los niveles regional, nacional y global; y las percepciones de seguridad (los miedos) de los actores locales. Pero ante todo, la negociación y la coordinación de redes debe fomentar la creación de una conciencia colectiva que evidencie la inutilidad de la búsqueda desenfrenada por maximizar el poder y la necesidad de la cooperación interdependiente.

Actores y redes

Dada la obsolescencia de las medidas verticales y unidimensionales diseñadas y aplicadas por un solo actor (por lo general el Estado), se hace evidente la necesidad de involucrar a todos los actores estratégicos en las políticas públicas de seguridad. Estos actores incluyen gobiernos locales, empresarios, autoridades judiciales y de policía, medios de comunicación, organizaciones sociales y barriales y todos aquellos afectados por la temática de seguridad y con la autonomía suficiente para participar dentro del proceso de negociación. Además de los actores locales, es importante tener en cuenta actores de otros niveles territoriales (en especial el gobierno nacional) con incidencia en el tema de seguridad.

Es preciso entender este grupo de actores en el marco de una red donde cada uno de ellos constituye un sistema parcial interdependiente de los demás. La percepción de lo que cada uno de estos sistemas

concibe como seguridad y lo que espera recibir de este servicio es diferente. De ahí la dificultad para lograr consensos satisfactorios. Sin embargo, dado que estos actores están interconectados y se afectan mutuamente, les conviene intervenir en el tema de manera simultánea y complementaria. La búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad a través de la coordinación de redes puede ser muy útil en la medida en que “las redes operan como un verdadero ‘seguro mutuo’, al disminuir las dinámicas destructivas de la competencia entre intereses antagónicos y canalizar expectativas recíprocas” (Torres y Puente, 2002b, p. 15).

Por otro lado, esta metodología crea un buen nivel de comunicación entre los actores y fortalece las instituciones locales, situación que puede redundar en un mejor nivel de seguridad subjetiva si los mismos actores que tienen mayor nivel de conocimiento sobre la situación real de seguridad en una zona determinada lo hacen explícito. Para tal efecto, el compromiso y la participación de actores como los medios de comunicación se hacen elementos indispensables.

Por último, dada la necesidad de que los actores posean una autonomía suficiente para negociar políticas de seguridad, es primordial que se robustezca esta autonomía a través de medidas como la profundización de políticas de descentralización, la creación de capacidades en los actores, la descentralización del mando de la policía y el fortalecimiento de la capacidad de

representatividad y asociatividad de las organizaciones sociales -ONG, OCB-, gremios y otras asociaciones privadas.

Una base permanente: roles e instituciones

La red, a pesar de la espontaneidad de la negociación, se teje sobre una base permanente de instituciones preexistentes y ciertas funciones asignadas a los actores. Esta base institucional sienta las reglas del juego, asigna roles a los actores y da sostenibilidad a los acuerdos logrados. En este sentido, vale la pena recordar la importancia de la ya mencionada dimensión institucional de la gobernabilidad local y la necesidad de que cada actor asuma un rol claro determinando sus funciones y límites de acción.

En primera instancia, como se ha mencionado anteriormente, los gobiernos locales juegan un rol crucial en materia de seguridad colectiva. En primer lugar, además de cargar con la responsabilidad de luchar contra la inseguridad, deben motivar la participación de los demás actores en el tema y su nivel de compromiso hacia las políticas de seguridad. Esta motivación va desde la generación de incentivos para la cooperación y la búsqueda de instrumentos que faciliten la concientización de la población acerca de la imperativa necesidad de la acción colectiva, hasta la creación de espacios como foros empresariales para la disminución de la violencia y la minimización de los riesgos, planes de acción comunitarios, y consejos

consultivos de seguridad que permitan un diseño participativo de diagnósticos y políticas (BID, 1999, p. 32).

Adicionalmente, las autoridades locales deben encargarse de la coordinación de las políticas de seguridad con otras políticas sectoriales, de tal modo que no haya incoherencias entre unas y otras, y puedan ser complementarias. Dados los recursos legales, financieros, humanos, de información, de convenios, entre otros, estos gobiernos están, además, en capacidad de materializar los acuerdos logrados en la negociación. Para finalizar, las municipalidades, investidas por el poder del Estado, son quienes definen en últimas los límites de acción de la comunidad y demás actores locales, son quienes deben crear las regulaciones necesarias para evitar que se traspase la frontera del caos en el marco de la negociación, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad colectiva.

En lo que concierne al papel de la comunidad es importante aclarar, en principio, que la comunidad es aquella que “supera el código basado en la mera amistad y simpatía mutua mediante la socialización de un nuevo contenido, es decir, creando otro sistema de comunicaciones provisto de códigos especializados y orientados a una función diferente” (Torres y de la Puente, 2002b, p. 12). Estos nuevos códigos les permiten a los miembros de una comunidad realizar acciones sociales conjuntas. Así, para que la comunidad pueda constituirse como un actor estratégico y con

capacidad para participar de los procesos de negociación de políticas de seguridad colectiva, debe mantener tanto los lazos emocionales informales como la eficiencia organizativa de las organizaciones formales (Torres y Puente, 2002b, p. 12).

Hecha esta aclaración se debe resaltar la necesidad de concebir la comunidad como un ente con capacidades para participar en el diagnóstico, elaboración y evaluación de las políticas de seguridad. En el caso de la implementación de políticas algunos límites deben ser trazados, en la medida en que la colaboración de la sociedad civil puede ser muy útil en la realización de campañas educativas, de prevención y de comunicación, pero cuando se trata de lidiar con delincuentes y criminales la policía está en una mejor posición para actuar. Además el uso de la fuerza debe ser siempre restrictivo a los aparatos del Estado de tal manera que la comunidad no ejerza actividades de policía sin ningún control formal. Una función importante de la comunidad es, adicionalmente, en materia de conciliación y prevención, la búsqueda de mecanismos que eviten el agravamiento de las tensiones y permitan disminuir el recurso a la policía o a la justicia.

Por otra parte, este nuevo enfoque de la seguridad colectiva, que advierte nuevas fuentes de peligro, modifica el rol tradicional que ha jugado la policía. En primer lugar, es necesario descentralizar el mando del cuerpo policial. Esto constituye un paso esencial para facilitar la negociación y co-

ordinación de acciones entre autoridades locales y policía, de tal manera que sea una autoridad civil quien pueda liderar las estrategias de seguridad ciudadana. Adicionalmente, los agentes que sean más cercanos a la comunidad deben estar bien capacitados y entrenados -en aspectos como derechos humanos, administración pública, relaciones interpersonales y otros temas no tradicionales dentro de la instrucción policial- para negociar efectivamente con los demás actores.

En segundo lugar, debe haber una asignación clara de funciones diferenciadas,, de tal manera que la policía en el ámbito nacional se encargue del crimen organizado y de otros asuntos de incidencia nacional como grupos guerrilleros o paramilitares y demás organizaciones al margen de la ley. Por otro lado, la policía en el ámbito local se debe encargar de proteger la vida, integridad y libertad de las personas, así como su patrimonio (Curbet, 2002d, p. 4). Para este efecto, la policía debe identificar las fuentes de peligro, que pueden desembocar en violencia o desastre, y diseñar y ejecutar estrategias que estén dirigidas a prevenir el desencadenamiento de tales sucesos. Por otra parte, debe encargarse de capturar e investigar a los criminales y delincuentes aprehendidos y entregarlos al sistema judicial para su proceso cuando fuere el caso.

Por último, el sistema judicial también juega un rol primordial en este proceso. De acuerdo con Paz Mercedes de la Cuesta (1997), el sistema penal debe par-

tir de la idea minimalista, actuando sólo cuando sea imprescindible y procurando estar en la frontera del caos. La aplicación de la pena (como sanción formal que castiga conductas desordenadas o desviadas como crímenes y delitos) debe mantenerse siempre y cuando esta herramienta del Estado no exacerbe el fenómeno de marginación y exclusión al que se ven sometidos ciertos individuos o grupos. La pena debe ser gradual y ajustada a la gravedad del crimen o del delito, enfocándose con severidad sólo en aquellos actos que atenten más fuertemente contra la vida de las personas y la convivencia social.

La principal tarea del sistema judicial en este nuevo enfoque es impedir el etiquetamiento y marginación de ciertos de grupos sociales (que en buena parte refuerza el *status quo* de los no marginados). El objetivo fundamental, además de servir como una institución que castiga comportamientos delictivos y criminales, es también reincorporar a los condenados a los sistemas sociales. De ahí que se necesite un cambio radical en el sistema penitenciario. Una iniciativa que ilustra esta idea es la “Asamblea General Penitenciaria” realizada en Mendoza, donde los convictos, sus familias y las autoridades carcelarias discutieron alternativas para reincorporar a los convictos a la vida social, reducir la violencia dentro de la prisión y crear conciencia acerca de la responsabilidad de la sociedad en este tema. Con estos propósitos la Asamblea propició alianzas estratégicas con la Iglesia, los medios de

comunicación y ONG (Best Practices Database, 2002).

En el ámbito local, pareciera que este aspecto de la justicia no cobrara mucha relevancia, ya que las regulaciones penales son, en la gran mayoría de los países de la región, de carácter nacional o máximo provincial (en sistemas federados). No obstante, el sistema de justicia a nivel local sí tiene una faceta fundamental y es la posibilidad de crear mecanismos alternativos de resolución pacífica de conflictos. Esta salida ahorra los trámites judiciales cuando éstos no son de verdad imprescindibles y genera mayores lazos de identidad con la localidad y la instancia que sirve para resolver conflictos. Ejemplos como los jueces de paz (de extracción de la misma sociedad civil), los mecanismos de conciliación y mediación, las casas de justicia, entre otros, pueden ser aportes innovadores que surgen a nivel local.

Resultados dinámicos y retroalimentación

La concertación de políticas para la seguridad colectiva se da en un entorno abierto, es decir, no es independiente de los otros tipos de políticas públicas (las políticas fiscal, de educación, de transporte y vivienda, entre otras, pueden tener una incidencia significativa en los asuntos de inseguridad). Adicionalmente, la coyuntura local y el fenómeno de la globalización pueden tener efectos sobre las condiciones de inseguridad e influenciar la negociación. Por lo tanto, la base per-

manente no debe ser rígida, sino lo suficientemente adaptativa para que pueda incorporar el dinamismo de los resultados de los acuerdos y retroalimentarse del conocimiento generado por la evaluación de estos resultados.

4. REFLEXIONES FINALES

Establecida la relación entre gobernabilidad de redes y seguridad colectiva a nivel conceptual, es útil realizar algunas reflexiones. En primer lugar, este artículo es ilustrativo en la medida en que desarrolla algunos planteamientos que vinculan las dos temáticas y recogen nuevos elementos teóricos para alimentar la discusión y crear una perspectiva de análisis más amplia. No obstante, este marco teórico alternativo puede cobrar verdadera utilidad práctica si es utilizado para el análisis de casos. Así, estos postulados podrían ser probados y reformulados.

Con referencia a la seguridad, una segunda reflexión debe hacerse acerca de la poca literatura existente en materia de riesgos y desastres. A pesar de la gravedad de los fenómenos de inseguridad aquí involucrados y la necesidad de darles una respuesta pública, el tema es generalmente abordado con ligereza, como si no fuera de competencia de las autoridades locales ni necesitara de acciones colectivas. De la misma manera, en lo que concierne a la gobernabilidad, la popularidad del orden como imposición y del discurso de la estabilidad son los principales obstáculos para llegar

a un enfoque más holístico que promueva la negociación en redes.

Finalmente, a pesar de la necesidad de fortalecer procesos de gobernabilidad de redes para la seguridad colectiva, es necesario tener en cuenta que existen varias dificultades para la construcción colectiva:

- Los consensos logrados mediante las redes pueden ser viciados por actores con excesivo poder que influyen, de manera desproporcionada, en las decisiones finales, creando descontento entre los demás actores.
- La red puede llegar a convertirse en un mecanismo de exclusión dado el caso en que un grupo social no tenga las suficientes capacidades para ser representado en la red.
- Los actores locales pueden enfrentar dificultades para manejar los temas que tienen incidencia en el ámbito nacional e internacional, o donde el Estado necesita mantener cierto control para darles coherencia a sus políticas nacionales (como la política fiscal, e incluso, en cierta medida, la seguridad ciudadana). La agenda internacional, de igual forma, puede condicionar la priorización temática en gran medida en el ámbito local.
- El sistema socioeconómico vigente condiciona la forma como se tejen las relaciones entre los seres humanos. La lógica de acumulación de capital y el predominio de la competencia como mecanismo de actuación social no favorecen lógicas cooperativas ni de acción colectiva.

Por otra parte, las redes tienen la ventaja de ser más eficientes y flexibles que las instituciones tradicionales. Sin embargo, también tienen desventajas, como la falta de legitimidad y la dependencia de las instituciones existentes. Pero también tienen ventajas, como la posibilidad de crear una red de apoyo y cooperación entre los miembros de la red.

Por estas razones, es muy importante hacer un seguimiento a los procesos, y garantizar la participación del mayor número de actores involucrados o afectados de alguna manera por el tema de la seguridad colectiva, además de otorgar la relevancia adecuada a su participación. Es también indispensable limitar la capacidad de dominación de ciertos actores para que la red no se convierta en un instrumento de legitimación de sus decisiones para su beneficio exclusivo. Pero fundamentalmente, es de estos actores necesario comprender que para superar la lógica egocéntrica, no basta con políticas integrales y efectivas. Las acciones por emprender deben construir gradualmente este discurso y hacer evidente la utilidad práctica de la acción cooperativa interdependiente para la seguridad de todos.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, Hugo (2002). *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia*, Congreso Construyendo comunidades sanas en la transición de México, México, Instituto Cultural Ludwing von Mises.

Aguirre, Eduardo Luis (2001). "Las perspectivas estatales dominantes en el tratamiento de la re-

- lación seguridad/inseguridad”, en *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (IIG)*, No. 21, Barcelona.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (1999). Notas Técnicas: *Prevención de la Violencia*. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.
- Banco Mundial (1997). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean, The State of Rio de Janeiro and the Inter American Development Bank*. Seminar on the challenge of urban criminal violence, Río de Janeiro.
- Beato, Claudio (2003). *Proyecto control de homicidios en zonas críticas de Belo Horizonte, Brasil*, en Seminario Internacional de Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Best Practices Database (2002). Dubai International Awards 1998-2002, UN-HABITAT/Together Foundation, en www.bestpractices.org
- Buvinic, Mayra., Morrison, Andrew., Shifter, Michael (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Serie de informes técnicos, s.n., Nueva York, BID.
- Candia, Cristian (2001). “Seguridad ciudadana y Estado policial”, en *Polis- Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 1, No. 2, Chile.
- Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -HABITAT- (2000). *The global campaign for good urban governance (Draft 4A)*.
- Constance, Paul (2000). “Una plaga evitable”, en *Revista BID América* (enero-febrero).
- Cuesta, Paz M. de la (1997). “Un derecho penal en la frontera del caos,” en *Revista FMU* No. 1, Algeciras (España).
- Curbet, Jaume (2002a). “La economía política de la inseguridad”, en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 5. Barcelona.
- Curbet, Jaume (2002b). “Repensar la seguridad. El ansia de seguridad (segunda parte)”, en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 4, Barcelona.
- Curbet, Jaume (2002c). “Repensar la seguridad. La amenaza humana (primera parte)”, en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 3, Barcelona..
- Curbet, Jaume (2002d). “La desmitificación de la policía”, en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 1, Barcelona.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Bogotá, DNP/PNUD/ACCI/GTZ/FO-NADE.
- Equiza, Fran; Prats i Català, Joan; Prats Cabrera Joan Oriol (2001). *Las instituciones, condición necesaria para el proceso de desarrollo de Centroamérica*. IIG, Barcelona.
- Fabián, Marcelo (2003). *Seguridad democrática y reforma de la organización policial en Argentina*, en Seminario Internacional de Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Harvard Programme on Humanitarian Policy and Conflict Research -HPCR- (2002). *Human Security Briefing Workshop*, Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo (2002). “El crecimiento de la criminalidad en América Latina: Un tema urgente”, en *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (IIG)*, No 29. Barcelona.

- Libreros, Jairo (2001). *Seminario de seguridad ciudadana y seguridad nacional*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Manunta, Giovanni (2002). "El Plan de seguridad ciudadana: hacia una aproximación global", en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 6, Barcelona.
- McCarthy, Dan (2001a). *Governance and complexity: Steering Poietic Systems*. Canadá, Universidad de Waterloo, Mimeo.
- McCarthy, Dan (2001b). *Governance, Complexity and Planning*, Canadá, Universidad de Waterloo, Mimeo.
- Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (2000). *Governance and Networks. Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains*. Institute for Development and Peace, Dinamarca, Universidad de Duisburg.
- Mir, Narcís (2002). "¿Se desbordan los riesgos? Ley del desbordamiento del riesgo", en *Revista Seguridad Sostenible (IIG)*, No. 6, Barcelona.
- Morás, Luis Eduardo (2001). *Violencia social e seguridad ciudadana: situación actual y perspectivas*, en UNESCO/MOST, Seminario ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo.
- Morin, Edgar (1994). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Olmo, Rosa del (2000). "Ciudades duras y violencia urbana", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 167, Venezuela.
- Prats i Català, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática y desarrollo humano. Marco Conceptual y analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Human Development Report*. Nueva York/Oxford, Oxford University Press..
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (1996). Gobernabilidad local. Informe del Foro Mundial de las Naciones Unidas sobre Políticas y Prácticas Innovadoras de Gobernabilidad Local, Nueva York, DADSG y PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (1997). *Reconceptualising governance. Discusión paper 2*, New York, Management Development and Governance Division, PNUD.
- Proyecto Local (2001). *El Buen Gobierno y el Desarrollo Local*. En www.proyectolocal.org, Mimeo.
- Ricard Brotat i Jubert (2002). *Un concepto de seguridad ciudadana*, Barcelona, en www.dipalicante.es, Mimeo.
- Rosnag, Joël de (1996). *El hombre simbiótico*. Madrid, Cátedra.
- Santiso, Carlos (2001). "El misterio de las pirámides: desarrollo institucional y reformas de segunda generación en América Latina", en *Revista Instituciones y Desarrollo (IIG)*, No 8-9, Barcelona.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*, Oxford University Press.
- Stren, Richard (2000). *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. Centre for Urban and Community Studies, Universidad de Toronto (Canadá).
- Torres, Emilio y Puente, Patricio de la (2001a). "Modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana durante la última década", en *Revista Mad*, Universidad de Chile, No. 4.
- Torres, Emilio y Puente, Patricio de la (2001b). "Seguridad ciudadana y sistemas sociales auto-

rreferentes en el contexto de la sociedad compleja”, en *Revista Mad*, Universidad de Chile, No. 5.

Uhlen, Åke y Løvland, Jarle (2001). *Innovation and interactive governance. The case of Båtsfjord*, Suecia/Sweeden, Halmstad University.

Wiesner, Eduardo (1999). “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”. En Lüders, Rolf y Rubio, Luis (1999). *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. México D.F., CIDAC/CINDE.