



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

**ESTADO, DESIGUALDAD Y GESTIÓN DEL RIESGO EXISTENCIAL, SOCIAL Y
URBANO: MARCO Y APLICACIÓN AL CASO DE BOGOTÁ**

Tesis presentada por:

LADY EMILIA ARBELÁEZ ARIZA

Para optar por el grado de

DOCTORA EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

Codirectores de la tesis:

DR. SERGIO PUENTE AGUILAR

DR. OSCAR ALFREDO ALFONSO ROA

Lector:

DR. VICENTE UGALDE SALDAÑA

Ciudad de México, 22 de abril de 2024



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales

Constancia de Aprobación de Tesis

Ciudad de México, 22 de abril del 2024

Directores de la tesis:

Dr. Sergio Puente Aguilar

Dr. Oscar Alfredo Alfonso Roa

Aprobada por el jurado examinador:

Presidente

Nombre: Dr. Vicente Ugalde Saldaña

Firma: _____

Vocal

Nombre: Dra. Virginia García-Acosta

Firma: _____

Secretario

Nombre: Dra. Naxhelli Ruíz Rivera

Firma: _____

Vocal suplente

Nombre: Dra. María Perevochtchikova

Firma: _____

*“La pobreza generalizada y la desigualdad obscena
son flagelos tan terribles en nuestro tiempo
—tiempo en el que el mundo cuenta con avances impresionantes en la ciencia,
la tecnología, la industria y la acumulación de riqueza—
que tendrían que clasificarse junto con la esclavitud y el apartheid
como males sociales.”*

Nelson Mandela

Agradecimientos

A la Organización de Estados Americanos, a los Estados Unidos Mexicanos y al CONAHCYT porque sin la beca no habría habido estudios doctorales.

A El Colegio de México, por recibirme; a su personal administrativo y a sus bibliotecarios; al CEDUA, sus directores y profesores; y, a la Coordinación del doctorado, en especial a Judith Domínguez, y a María Perevochtchikova por estar pendiente de mí, por su comprensión y apoyo.

A toda mi familia y a los amigos que se han vuelto familia por constituirse en mi sistema de soporte emocional. Gracias por ser hogar, camino, paisaje y destino.

A la memoria de mi papá, Jorge Arbeláez Vargas y, del profesor y amigo Guillermo Angulo González quienes fallecieron hace poco. Dejaron mucho y harán falta siempre.

A Alicia, Estefany, Isabel, Adela y Alejandra por velar por mi salud física y mental.

A la doctora Andrea Celemín por su consciencia y a los doctores Juan de Francisco, Deyanira González Devia, Mauricio González Castañeda, Ximena Varón Munar, Fabio Murillo y Luisa Fernanda Forero por su inteligencia y por su cuidado para tratar las afecciones del cuerpo, restablecer mi salud y por ayudarme a seguir este camino.

A los profesores Angélica Durán Martínez de la Universidad de Massachusetts Lowell, Juan Camilo Cárdenas Campo, Alberto Castañeda Cordi y a todos los profesores del curso de verano *The Political Underpinnings of Prosperity and Poverty* de la Universidad de los Andes por sus apreciaciones y por su generosidad al conversar sobre violencia, desigualdad y pobreza conmigo.

Al profesor Sergio Puente Aguilar por aceptar ser mi director y acompañarme en todo momento, sobre todo en la dificultad.

Al profesor Vicente Ugalde por hacer un espacio dentro de su agenda para acompañar este proceso y ceder parte de su tranquilidad.

Al profesor Oscar Alfonso por su tiempo, paciencia y por respaldarme siempre.

A la profesora Virginia García Acosta porque sin sus comentarios esta tesis no hubiera existido.

A la profesora Naxhelli Ruíz Rivera quien me concedió el honor al aceptar leerme y aunque el trabajo está lejos de la perfección, encontró lo que se quiso plasmar en él.

Y a mi yo del pasado las gracias más amorosas, sin la decisión de saltar al vacío, ni el viaje, ni el destino hubieran sido posibles.

¡Lo logramos!

*“Mientras haya una clase inferior, perteneceré a ella. Mientras haya un elemento criminal, estaré hecho de él.
Mientras permanezca un alma en prisión, no seré libre”*

Mijaíl Bakunin

Resumen

Esta investigación considera injustificable que mientras se pierden vidas humanas, la posibilidad de la desposesión de los bienes propios se perciba como un mayor valor en riesgo, por lo cual se elaboró la siguiente pregunta de investigación: *¿La inseguridad y la violencia letal pueden ser interpretadas como amenazas dentro de un sistema de riesgo en una ciudad como Bogotá (capital de Colombia)?*

La metodología seleccionada, que es una composición transdisciplinar, permite observar un conflicto entre la realidad, influenciada por fuerzas económicas, y un ideal establecido en la Constitución Política, cuya implementación puede ser formal, pero carece de una ubicación física específica. Esta situación plantea que las fuerzas económicas determinan la producción social del espacio y deviene en una desigualdad extrema.

Además de intentar conectar conceptos y abordar la dinámica espacial, esta tesis doctoral también sugiere que es posible superar situaciones como las de las ciudades latinoamericanas, que se perciben como violentas a causa de la debilidad de los Estados, lo que lleva a enfoques securitarios¹ como única alternativa política. Esto se origina a partir de las siguientes tres preguntas: 1) ¿La violencia letal es parte integral del sistema que mantiene el riesgo social en ciudades como Bogotá, las cuales son en sí sistemas de riesgo? 2) ¿Cuáles son las conexiones que sostienen estos sistemas? y 3) ¿Qué factores los sistemas?

Dentro de la literatura al respecto, se revelan tres elementos importantes: 1) conceptos centrales en la investigación; 2) marcos temáticos (los cuales explican subdivisiones conceptuales); y 3) literatura relevante y discusiones que surgen de lo anterior. En el capítulo correspondiente, haciendo uso de conceptos y relacionándolos entre sí, así como a partir de las categorías relevantes, se analizará el caso de Bogotá y la posible aplicabilidad de los hallazgos en otras ciudades latinoamericanas.

Es importante señalar que existe una confusión común al analizar la relación entre violencia letal y precios del suelo, confusión en la que se afirma que hay causalidad cuando, en realidad, solo hay correlación. Esto es evidente en los textos que sugieren que la violencia afecta los precios del suelo. Así como la violencia letal contribuye a mantener bajos los precios locales, estos bajos precios a su vez están vinculados al bajo rendimiento social y urbano, así como a la violencia letal.

Dentro de esta investigación, se propone la siguiente hipótesis: *la inseguridad y la violencia letal pueden ser interpretadas como amenazas dentro de un sistema de riesgo social dadas las condiciones bajo las que se efectúa la producción social del espacio, las cuales muestran una contradicción entre el modo general de producción y los sistemas de derechos descritos en los modelos constitucionales del Estado (en los que prevalece la lógica del modo general de producción). Lo anterior ocurre en presencia de la desigualdad que conduce a un estado normalizado de riesgo que se expresa de manera diferencial en la ciudad, así como en las desarticulaciones urbanas que no pueden ser controladas por sistemas ortodoxos de reglas sociales y económicas.*

Desde esta perspectiva, la violencia letal es una amenaza espacial y económica cuyo combustible es una mezcla de desigualdad y segregación que, en vez de ser tratada, ha recibido soluciones de orden punitivo. Se toma la inseguridad como un hecho cierto sesgado por la percepción. En esta medida, es una construcción social que alimenta la fobópolis, mientras la violencia letal produce un daño social normalizado.

Dado que el espacio es el lugar donde ocurre la desigualdad y la segregación, la ruptura de la relación entre el Estado, la ciudad y el ciudadano permite afirmar que esa es la instancia de la construcción social del riesgo. Bajo esta premisa, el papel de la gestión integral del riesgo es transformar la vulnerabilidad institucional, vista como el conjunto de elementos sobre los que se deben gestionar cambios a nivel del entorno social, político y democrático en capacidades.

Para lograr esta transformación, que se concibe como un proceso paulatino y gradual del espacio, se sugiere empezar con un juego de herramientas mínimas donde el primer paso es la planeación para la

¹ Securitario, como se verá en la revisión de literatura, podría referirse a la búsqueda de la seguridad como doctrina y política

recuperación de la convivencia a partir de presupuestos participativos y captura de plusvalías urbanas (medidas que permitirán capturar un ingreso que posibilite estos cambios). Su gasto ocurre como parte de un ejercicio de control basado en riesgos, a fin de encontrar un escenario favorable que sea compensatorio de los beneficios sociales de orden espacial, el cual articula el modo de producción y el modelo constitucional de Estado alrededor de la igualdad socioespacial y la territorialización del modelo constitucional.

Abstract

This research considers it unjustifiable that while human lives are being lost, the possibility of dispossession of one's own property is perceived as a greater value at risk. This led to the formulation of the following research question: Can insecurity and lethal violence be interpreted as threats within a risk system in a city like Bogotá?

The selected methodology, a transdisciplinary composition, enables the observation of a conflict between reality influenced by economic forces and an ideal established in the Political Constitution, whose implementation can be formal but lacks a specific physical location. This suggests that economic forces determine the social production of space and result in extreme inequality.

This doctoral thesis not only seeks to connect concepts and address spatial dynamics but also suggests the possibility of overcoming situations like those in Latin American cities, often perceived as violent due to weak states, leading to securitarian approaches as the only political alternative. This originates from firstly questioning whether lethal violence is an integral part of the system maintaining social risk in cities like Bogotá. Second, it aims to identify the connections sustaining this system, and third, it examines the factors that activate it.

Regarding the literature review, it reveals three key elements: 1) the central concepts in the research, 2) thematic frameworks explaining conceptual subdivisions, and 3) relevant literature and discussions stemming from the aforementioned. In the corresponding chapter, concepts are linked, and relevant categories are chosen to analyze the Bogotá case and the potential applicability of findings in other Latin American cities.

It is important to note that there is a common misconception when analyzing the relationship between lethal violence and land prices, attributing causality where there's only correlation. This is evident in texts suggesting that violence affects land prices. Just as lethal violence contributes to maintaining low local prices, these low prices are, in turn, linked to low social and urban performance, along with lethal violence.

The research hypothesis is proposed as follows: Insecurity and lethal violence can be interpreted as threats within a social risk system due to the conditions under which social space production occurs, revealing a contradiction between the general mode of production and the rights systems described in constitutional state models, where the logic of the general mode of production prevails. This occurs alongside inequality leading to a normalized state of risk differentially expressed in the city, as well as urban disjunctions beyond the control of orthodox social and economic rules.

From this perspective, lethal violence becomes a spatial and economic threat fueled by a mixture of inequality and segregation, which, instead of being addressed, has received punitive solutions. Insecurity is taken as a biased, socially constructed fact fueled by perception. In this regard, it perpetuates a "phobopolis," while lethal violence results in normalized social harm.

Given that space is where inequality and segregation occur, the disruption of the relationship between the State, the city, and the citizen asserts that this is the instance of the social construction of risk. Under this premise, the role of comprehensive risk management is to transform institutional vulnerability, seen as the set of elements requiring changes at the social, political, and democratic environment levels into capacities.

To achieve this transformation, conceived as a gradual and incremental spatial process, it is suggested to begin with a toolkit from planning for conviviality recovery based on participatory budgets and capturing urban land values to secure a budget. The spending occurs as part of a risk-based control exercise to find a favorable scenario that compensates for spatial social benefits, aligning the mode of production and the constitutional state model around socio-spatial equality and territorialization of the constitutional model.

Índice general

Agradecimientos	1
Resumen	3
Abstract	5
Glosario de Siglas	10
Índice de Anexos	11
Cuadros.....	11
Tablas	11
Ilustraciones	11
Mapas	12
Ecuaciones.....	12
Tablas de Vulnerabilidad Institucional.....	12
Introducción	14
Capítulo 1. Consideraciones teóricas y conceptuales sobre la inseguridad y la violencia letal como amenazas dentro de los sistemas de riesgo urbano	23
1.1. Estado del arte. Del riesgo clásico al riesgo moderno.....	25
1.2. Violencia, inseguridad e inocuidad del derecho penal en el sistema de riesgo existencial, social y urbano.....	31
1.3. Aproximación a las determinantes socioespaciales del riesgo urbano en Bogotá.....	35
1.3.1. El fracaso del modelo securitario en Bogotá.....	38
1.3.2. Contradicción entre el modelo constitucional de Estado y el modo de producción.....	42
1.3.3. Desigualdad en el ingreso de los hogares.....	44
1.3.4. Precio del suelo y fronteras invisibles.....	47
1.3.5. Dificultades que suponen inmovilidad respecto de la redistribución	49
1.3.6. El impuesto predial como impuesto no redistributivo	50
1.3.7. Incumplimiento del modelo constitucional de Estado.....	53
1.3.8. Fuentes para evaluar la confrontación entre el paradigma punitivo y la propuesta de paradigma de riesgo existencia, social y urbano	56
1.4. Consideraciones relacionadas con el aspecto teórico y conceptual.....	60
Capítulo 2. Discusión conceptual en la literatura académica: causas, consecuencias y gestión integral del riesgo	62

2.1. Causas del riesgo existencial, social y urbano.....	63
2.1.1. Inseguridad.....	64
2.1.1.1. Narrativas sobre inseguridad.....	68
2.1.1.2. Desigualdad como antecedente de la inseguridad.....	69
2.1.1.3. Relación entre violencia e inseguridad como fenómeno psicológico.....	70
2.1.1.4. Reacciones y soluciones oficiales frente a la inseguridad.....	71
2.1.2. Violencia.....	72
2.1.2.1. Tipologías de la violencia urbana.....	75
2.1.2.2. Acercamiento criminológico.....	76
2.1.2.3. Estudios de caso.....	76
2.1.3. Antecedentes sociales de la inseguridad y violencia.....	77
2.1.3.1. Desigualdad.....	77
2.1.3.2. Asociaciones de la desigualdad.....	80
2.1.3.3. Segregación.....	80
2.1.4. Explicaciones, dependencias y correlaciones.....	81
2.2. Consecuencias del riesgo existencial, social y urbano.....	84
2.2.1. Estrés y ansiedad social.....	85
2.2.2. Pérdida de la convivencia por efecto de la destrucción del ser ciudadano.....	88
2.3. Gestión del Riesgo como instancia idónea para tratar el riesgo existencial, social y urbano.....	91
2.3.1. El caso psiquiátrico, el terrorismo y lo psicológico.....	92
2.3.2. Modelos asociados al riesgo de violencia.....	93
2.3.3. Modelos asociados al riesgo de inseguridad.....	94
2.3.4. Mecanismos de gestión del riesgo asociados a la inseguridad y violencia.....	96
2.3.5. Soluciones urbanísticas y de la planeación frente al riesgo.....	96
2.4. Consideraciones relacionadas con los textos estudiados.....	98
Capítulo 3. Vulnerabilidad institucional como vulnerabilidad del sistema.....	100
3.1. Vulnerabilidad espacial o del entorno.....	102
3.1.1. La vulnerabilidad física.....	103
3.1.2. La vulnerabilidad económica.....	105
3.2. La vulnerabilidad social.....	107
3.2.1. Vulnerabilidad social por déficits de contactos espaciales.....	108
3.2.2. Vulnerabilidad social por déficit de transferencias transformadoras del espacio.....	110

3.3. Vulnerabilidad del Estado	113
3.3.1. El modelo de Estado constitucional como paradigma del bienestar.....	115
3.3.1.1. La justicia como reguladora de las desigualdades.....	116
3.3.1.2. Bogotá, ¿Lejos o cerca de Dinamarca?	118
3.3.1.3. Clientela jurídica y política	123
3.3.2. Vulnerabilidad del sistema político: corrupción, opacidad y discrecionalidad	125
3.3.2.1. Discrecionalidad.....	127
3.3.2.2. Opacidad.....	128
3.3.2.3. Corrupción.....	129
3.3.2.4. El problema del control fiscal y disciplinario actual en Colombia.....	131
3.3.3. Vulnerabilidad del sistema democrático en el espacio público.....	131
3.3.3.1. Democracia representativa y democracia directa	134
3.3.3.2. Transversalidad vinculante o coordinación horizontal y vertical como elemento fundamental del sistema	135
3.4. Vulnerabilidad técnica.....	137
3.4.1. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los Sistemas Nacional y Distrital de Riesgo de Desastres	138
3.5. Consideraciones relacionadas con la vulnerabilidad institucional	141
Capítulo 4. Violencia urbana e inseguridad como amenazas: el modelo de riesgo socioeconómico, socioespacial y el riesgo urbano en Bogotá.....	143
4.1. Bogotá en el marco de los sistemas de riesgo urbano	146
4.1.1. La violencia letal como amenaza sobre la vida bajo un determinante bimotor.....	149
4.1.2. Los precios del suelo como primer motor de la violencia	151
4.1.3. La desigualdad en el ingreso de los hogares como segundo motor de la violencia.....	155
4.1.4. La inseguridad como razón de ser de la fobópolis	158
4.2. Modelo de riesgo socioespacial.....	164
4.2.1. La violencia letal como amenaza de orden espacial.....	166
4.2.2. La segregación residencial como productora de vulnerabilidad.....	169
4.3. Modelo de riesgo socioeconómico	174
4.3.1. La inseguridad como amenaza de orden económico en el contexto de los hogares.....	175
4.3.2. El ingreso desigual de los hogares como puerta de la vulnerabilidad urbana	179
4.4. Consideraciones sobre violencia urbana y riesgo existencial, social y urbano como escenario ...	182

Capítulo 5. Del riesgo a la gestión: estrategia para la gestión del riesgo urbano de Bogotá y elementos para la gestión del riesgo existencial, social y urbano	185
5.1. Planeación urbana como respuesta al sistema de riesgo urbano.....	186
5.2. Presupuestos participativos como mecanismo revivificador de la democracia.....	191
5.3. Del proceso de control a la gestión de recursos: mitigación de vulnerabilidades del sistema político	198
5.4. Plusvalía como gravamen redistributivo y cruzado en el espacio	207
5.5. Bases para la medición del impacto de la gestión del riesgo urbano	215
5.6. Escenarios para la gestión del riesgo socioespacial y elementos para la gestión del riesgo existencial, social y urbano en Bogotá	227
5.7. Expectativas frente a la puesta en práctica del modelo	235
5.8. Relaciones de la gestión del riesgo existencial, social y urbano en Bogotá.....	239
Capítulo 6. Hallazgos, discusiones y conclusiones	242
Bibliografía	256
Recursos electrónicos consultados	267
Bases de Datos Consultadas.....	268
Anexos de Vulnerabilidad Institucional.....	269

Glosario de Siglas

AED	Análisis exploratorio de Datos
ASIS	Análisis de la Situación de Salud en Bogotá
CBD	Distrito central de negocios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos humanos
COP	Pesos colombianos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DKK	Coronas danesas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EUA	Estados Unidos de América
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
GAOS	Grupos Armados Organizados
IATI	Iniciativa Internacional de Ayuda a la Transparencia
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MXN	Pesos mexicanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
SALUDATA	Observatorio de Salud de Bogotá
SDH	Secretaría de Hacienda de Bogotá
SDP	Secretaría de Planeación de Bogotá
SIEDCO	Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional
SIG	Sistema de Información Geográfico
SUVID	Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia
UAECD	Unidad Administrativa Especial del Catastro Distrital de Bogotá
UNDRO	Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Caso de Desastres
UPZ	Unidad de Planeación Zonal
USD	Dólares americanos
XSP	Planeación Exploratoria de Escenarios

Índice de Anexos

Cuadros

Cuadro 1 - Objetivos y métodos investigativos.....	19
Cuadro 2 - Modelos constitucionales de Estado (Colombia - Dinamarca)	120
Cuadro 3 - Tipos de relación sociedad civil - Estado	134
Cuadro 4 - Provisión de vecindarios asociados a la segregación basada en los precios del suelo	155
Cuadro 5 - Arreglo institucional de los presupuestos participativos	196
Cuadro 6 - Jerarquía de las normas de ordenamiento territorial en Bogotá	209
Cuadro 7 - Recaudo plusvalía en Bogotá	211
Cuadro 8 - Rediseño de la plusvalía para Bogotá.....	213
Cuadro 9 - Elementos constitutivos del gravamen rediseñado.....	215

Tablas

Tabla 1 - Riesgo social en sentido clásico.....	29
Tabla 2 - Riesgo social en sentido moderno.....	29
Tabla 3 - División general de los tributos en Colombia	52
Tabla 4 - Base conceptual de la formación del suelo residencial en Colombia	104
Tabla 5 - División general del presupuesto en Colombia.....	112
Tabla 6 - Matriz FODA de Vulnerabilidad Institucional en Colombia	140
Tabla 7 - Escenarios basados en evidencias de posibilidad.....	235

Ilustraciones

Ilustración 1 - Lógica dialéctica	21
Ilustración 2 - Recorte conceptual del problema de investigación.....	24
Ilustración 3 - Estado del arte en materia de riesgo.....	30
Ilustración 4 - Homicidios en Colombia 1985 - 2020	39
Ilustración 5 - Homicidios en Bogotá 1985 - 2020	39
Ilustración 6 - Ámbito conceptual revisado.....	62
Ilustración 7 - Ubicación conceptual de la inseguridad y la violencia	65
Ilustración 8 - Consecuencias del riesgo existencial social y urbano.....	88
Ilustración 9 - Producción de ciudadanía pasiva	90
Ilustración 10 - Modelo de vulnerabilidad asociada a la inseguridad y la violencia letal	102
Ilustración 11 - Modelo de vulnerabilidad social por déficits de contactos espaciales	109
Ilustración 12 - Configuración del espacio según Hénaff y Strong.....	133
Ilustración 13 - Modelo de riesgo urbano para Bogotá	148
Ilustración 14 - Modelo de riesgo socioespacial	165
Ilustración 15 - Modelo de riesgo socioeconómico.....	175
Ilustración 16 - Esquema de control y rendición de cuentas.....	201
Ilustración 17 - Diseño general del mecanismo de transparencia	203
Ilustración 18 - Diseño general del mecanismo de rendición de cuentas.....	205
Ilustración 19 - Diseño general del mecanismo de control fiscal.....	206
Ilustración 20 - Visión prospectiva frente al riesgo urbano en Bogotá	228
Ilustración 21 - El plano cartesiano para la representación de escenarios.....	229
Ilustración 22 - Escenarios para la reducción de la violencia y variables correlacionadas	230

Ilustración 23 - Modelo de aseguramiento en el ramo vida en Bogotá (2018).....	233
--	-----

Mapas

Mapa 1 - Ingreso de los hogares en Bogotá (2018).....	46
Mapa 2 - Ingreso de los hogares en Bogotá (2018).....	48
Mapa 3 - Relación entre el avalúo comercial y catastral en Bogotá (2019).....	51
Mapa 4 - Distribución de los homicidios en Bogotá 2019-2020.....	55
Mapa 5 - Distribución de la población con mayor rango educativo en Bogotá 2018	55
Mapa 6 - Distribución de propietarios en Bogotá 2018	55
Mapa 7 - Mapa de calor de estratos en Bogotá (2019).....	153
Mapa 8 - Cambios en el ingreso durante la pandemia.....	157
Mapa 9 - Distribución de homicidios durante pandemia.....	157
Mapa 10 - Modelo predictor de fobópolis.....	163
Mapa 11 - Comportamiento de la variable lotes oscuros	163
Mapa 12 - Comportamiento de la variable aguas residuales	163
Mapa 13 - Regresión espacialmente ponderada	217
Mapa 14 - Comportamiento de la variable desigualdad por Ingreso.....	218
Mapa 15 - Comportamiento de la variable Precio del suelo.....	218
Mapa 16 - Distribución del error estándar del modelo en Bogotá.....	220
Mapa 17 - Lesiones personales en Bogotá	222
Mapa 18 - Hurtos a personas en Bogotá.....	222
Mapa 19 - Hurtos a residencias en Bogotá.....	222
Mapa 20 - Vulnerabilidad en Bogotá 2019-2020.....	225
Mapa 21 - Exposición en Bogotá 2019-2020.....	225
Mapa 22 - Riesgo urbano de Bogotá 2019-2020.....	226
Mapa 23 - Mapa del modelo con precios del suelo adaptados	237
Mapa 24 - Comportamiento de la variable ingreso	238
Mapa 25 - Comportamiento de la variable precio del suelo.....	238
Mapa 26 - Comportamiento del error estándar del modelo.....	239

Ecuaciones

Ecuación 1 - Ecuación básica del riesgo	57
Ecuación 2 - Ecuaciones de renta general.....	207
Ecuación 3 - Ecuación del precio del suelo.....	208
Ecuación 4 - Relación entre plusvalía y precio del suelo	208
Ecuación 5 - Ecuación de la regresión geográficamente ponderada	216
Ecuación 6 - Vulnerabilidad a la violencia letal por densidad habitacional.....	224
Ecuación 7 - Exposición a violencia letal.....	224
Ecuación 8 - Ecuación espacializada del riesgo urbano	225

Tablas de Vulnerabilidad Institucional

Tabla de vulnerabilidad institucional 1 - Cumplimiento normativo.....	269
Tabla de vulnerabilidad institucional 2 - Creación de capacidades.....	270
Tabla de vulnerabilidad institucional 3 - Capacidad de implementación.....	271

Introducción

Esta investigación parte de tres cuestionamientos y una intuición. En cuanto a las interrogantes, tales son: 1) ¿Puede considerarse que la violencia letal forma parte del sistema que permite la reproducción del riesgo social urbano al coexistir con la inseguridad en una ciudad como Bogotá? 2) ¿Qué relaciones sirven como engranajes para dicho sistema? y 3) ¿Qué factores lo ponen en movimiento?

La mencionada intuición parte desde la observación empírica, donde se hace patente que la desigualdad, tan sencilla y elusiva como puede ser, se expresa de diferentes formas cuando se vuelve latente y se exagera. Dentro de un contexto urbano, su relación con la violencia ha sido relativamente ignorada, por lo que cabe preguntarse cuál desigualdad, por qué importa y si existen mecanismos para crear un escenario que altere las condiciones bajo las que el sistema existe y se reproduce.

Lo anterior es importante debido a que, parafraseando a Nelson Mandela, es un imperativo acabar con la desigualdad obscena, esa que afecta todo comportamiento social, lo cual se puede observar desde la teoría y en lo empírico. El primer ámbito corresponde a la ciencia y, por lo mismo, posee la virtud de constituirse en objeto de una tesis doctoral; el segundo es el campo de la acción social, al que la academia debe su acción.

Algunas personas consideran que la desigualdad forma parte de la naturaleza humana, tal y como lo es la muerte en tanto que toca a todas las personas. Lo problemático de esta aproximación es que parece no discernir las desigualdades clave que hay entre ellas. Es incluso posible que, gracias a esta creencia generalizada, tanto la desigualdad vergonzante como la muerte a causa de la violencia letal son socialmente aceptadas como eventos disociados y aleatorios en relación con el sistema económico, político y social.

Dado que se pretende probar que la desigualdad y la violencia están asociadas, en esta investigación se pretende sugerir una aproximación desde una perspectiva distinta. La violencia es una amenaza a la sobrevivencia del ser humano que se distribuye de forma tan desigual como la desigualdad misma se expresa en el territorio. En consecuencia, se vuelve importante descubrir y comprender este sistema de riesgo y, al menos, plantear una estrategia para mitigarlo, así como para reducir las vulnerabilidades que se encuentran asociadas a él.

Esto supone la necesidad de hablar de riesgo, del por qué resulta válido plantear un vínculo entre riesgo y violencia, de reflexionar en torno a la relación con los elementos que caracterizan al riesgo existencial, social y urbano, así como su inscripción en un sistema específico donde los choques y contradicciones sociales se hacen visibles gracias a la segregación.

No obstante, la presente investigación no trata sobre la segregación en sí, ni tampoco pretende indagar en torno a sus técnicas de medición. En esta medida, dicha segregación se asume como un hecho dado que puede ser leído a través de la geografía y por medio de ciertas herramientas de análisis espacial.

Para validar los hallazgos, se consideró la inseguridad como un fenómeno paralelo al cual se le determinaron características, reconociendo sus similitudes y diferencias, y se concluyó que se trata de una condición geográfica que está condicionada por una determinante económica. Lo anterior, a riesgo de parecer trivial, permite confirmar las asociaciones establecidas en relación con la violencia; en otras palabras, que ésta depende de la desigualdad expresada como segregación e ingreso desigual. Empero, esto no implica que se esté planteando alguna forma de causalidad, sino que reafirma el carácter multicausal del problema encontrado.

Estos datos plantean que las ciudades han dejado de ser islas en medio de la tormenta (Van Young, 1988), que el sistema democrático se encuentra en crisis, y que, además de todo esto y con mayor importancia, dicha crisis es producto de la contradicción entre el modelo constitucional de Estado y el sistema de producción.

Asimismo, vale la pena aclarar que esta investigación tampoco tiene por objetivo primordial la propuesta de un modelo de Estado. A lo largo de este documento no se encontrarán alusiones al sistema político o de gobierno, ni en relación con los elementos que cimentan el poder del Estado. En cambio, se pone en duda que la democracia sea ejercida por ciudadanos plenos y, en consecuencia, se propone una estrategia para inyectarle vida a los mecanismos de participación ciudadana directa.

La solución que se concibe consiste en demostrar que es posible describir un escenario favorable, descrito como aquél en el que se mitiga el desastre que involucra la desigualdad obscena. Para llegar a ese escenario, al que se le puede llamar deseable, se impone la necesidad de establecer los elementos del recorte conceptual que permiten comprender lo que funciona mal en la realidad. El escenario deseable mostraría la ruptura de la relación encontrada entre violencia urbana,

desigualdad en el ingreso y precios del suelo urbano, lo cual implica que el medio en el que transcurre la vida cambia en términos de producción social del espacio.

Sin que este trabajo sea jurídico, entrega argumentos para lo que dentro de esa disciplina se ha llamado derecho penal mínimo, puesto que, al sacar una parte de la violencia letal del ámbito de punición, su administración puede quedar a cargo de la gestión integral del riesgo. Bajo la administración de un sistema de riesgo, surgen estrategias distintas de la coerción y la coacción. Por consiguiente, se propone un diálogo transdisciplinar en el que se involucran sociología y estudios jurídicos (especialmente la criminología) con economía, estudios urbanos y gestión integral del riesgo. En consecuencia, el presente trabajo busca ampliar el marco analítico del riesgo para incluir variables que actualmente se consideran como causas de exposición, vulnerabilidad física o social.

Debido a que esta investigación busca ser transformadora de una realidad (Kedrov y Spirkin, 1986), considera injustificable que se pierdan vidas humanas mientras la posibilidad de la desposesión de los bienes propios se percibe como un mayor valor en riesgo. En esta medida, para transformar dicha realidad, se elaboró la siguiente pregunta principal:

¿La inseguridad y la violencia letal pueden ser interpretadas como amenazas dentro de un sistema de riesgo en una ciudad como Bogotá?

Las preguntas secundarias propuestas tienen por objeto solucionar las relaciones sobre las que se apoyan los conceptos involucrados en la pregunta principal, por lo cual se redactaron de la siguiente forma:

¿Cuál es la relación entre inseguridad, violencia letal, desigualdad y segregación?
¿Puede construirse un modelo de riesgo social bajo el cual se pueda interpretar dicha relación?
¿Qué vulnerabilidades hacen que el sistema se encuentre más sensible o expuesto?
¿Cuál puede ser el papel de la gestión integral del riesgo en relación con la relación mencionada?

La hipótesis de trabajo busca responder la pregunta principal y consistió en plantear lo siguiente:

La inseguridad y la violencia letal pueden ser interpretadas como amenazas dentro de un sistema de riesgo social dadas las condiciones bajo las que se efectúa la producción social del espacio, las cuales muestran una contradicción entre el modo general de producción y los sistemas de derechos descritos en los modelos constitucionales del Estado (en los que prevalece la lógica del modo general de producción). Lo anterior ocurre en presencia de la desigualdad que conduce a un estado normalizado de riesgo que se expresa de manera diferencial en la ciudad, así como en las desarticulaciones urbanas que no pueden ser controladas por sistemas ortodoxos de reglas sociales y económicas.

Desde esta perspectiva, la violencia letal es una amenaza espacial y económica cuyo combustible es una mezcla de desigualdad y segregación que, en vez de ser tratada, ha recibido soluciones de orden punitivo. Se toma la inseguridad como un hecho cierto sesgado por la percepción. En esta medida, es una construcción social que alimenta la fobópolis², mientras la violencia letal produce un daño social normalizado.

Dado que el espacio es el lugar donde ocurre la desigualdad y la segregación, la ruptura de la relación entre el Estado, la ciudad y el ciudadano permite afirmar que esa es la instancia de la construcción social del riesgo. Bajo esta premisa, el papel de la gestión integral del riesgo es transformar la vulnerabilidad institucional, vista como el conjunto de elementos sobre los que se deben gestionar cambios a nivel del entorno social, político y democrático en capacidades. Para lograr esta transformación, que se concibe como un proceso paulatino y gradual del espacio, se sugiere empezar con un juego de herramientas mínimas donde el primer paso es la planeación para la recuperación de la convivialidad³ a partir de presupuestos participativos y captura de plusvalías urbanas (medidas que permitirán capturar un ingreso que posibilite estos cambios). Su gasto ocurre como parte de un ejercicio de control basado en riesgos, a fin de encontrar un escenario favorable que sea compensatorio de los beneficios sociales de orden espacial, el cual articula el modo de producción y el modelo constitucional de Estado alrededor de la igualdad socioespacial y la territorialización del modelo constitucional.

Los objetivos de esta investigación buscan abordar el vínculo entre las cuatro categorías que se relacionan e interactúan entre sí: desigualdad, riesgo socioeconómico, riesgo socioespacial y violencia urbana. Así, el objetivo principal es:

Explicar el riesgo existencial, social y urbano⁴ a partir de la comprensión teórica del riesgo socioeconómico y socioespacial, y como producto local del entrelazamiento con la inseguridad y la violencia urbana, donde la producción social del espacio y las condiciones que imposibilitan la justicia en el espacio representan la colisión entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado en Colombia.

Los objetivos secundarios se describieron de la siguiente manera:

Entender la inseguridad y la violencia urbana como amenazas en el sistema de riesgo socioeconómico y socioespacial.

Determinar cuál es el ámbito en el que la vulnerabilidad institucional posibilita el entrelazamiento del riesgo socioeconómico, el riesgo socioespacial y la inseguridad o la violencia urbana.

Establecer cuál es el papel de la desigualdad como factor que supone un aumento de la susceptibilidad social y el de la gestión integral del riesgo para crear condiciones armónicas entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado.

Plantear que la justicia en el espacio es el medio para realizar la constitucionalización de la producción social del espacio a través de la planeación como herramienta de la gestión integral del riesgo.

² Entiéndase por fobópolis el miedo que se produce en la ciudad (Lopes de Souza, M, 2008).

³ Entiéndase por convivialidad el sano relacionamiento social (Piña, D., y Martínez, H., 2016).

⁴ Entiéndase por riesgo existencial, social y urbano aquel tipo de riesgo de orden socioespacial, es decir, en el que la desposesión está asociada con las condiciones de segregación, donde las crisis sociales que ponen en riesgo la continuidad de la vida por el hecho de que ésta transcurre en las urbes.

Para cumplir estos propósitos, se presenta una tesis conformada por cinco capítulos y una conclusión (o sexto capítulo). En el primero, se parte del riesgo moderno como estado del arte, luego se encuentran las consideraciones teóricas y conceptuales que permiten debatir sobre la violencia, la inseguridad y el riesgo. En este contexto, se recoge el planteamiento de la investigación doctoral que se vincula con las determinantes socio espaciales del riesgo urbano de Bogotá para luego abrir un espacio en el cual presentar el debate sobre la violencia e inseguridad como parte del objeto de estudio. Se finaliza con los métodos recabados en el desarrollo de la investigación y con unas consideraciones relacionadas con el aspecto teórico y conceptual de la misma.

En el segundo capítulo, se presenta una vasta discusión conceptual sobre las seis grandes categorías alrededor de las que gira la investigación: gestión del riesgo, desigualdad, segregación, inseguridad, violencia, y soluciones urbanísticas y planeación. Uno de los hallazgos de este capítulo consiste en haber podido establecer que la literatura no asocia todos los conceptos entre sí, sino que lo hace a partir de pares ordenados (x,y), aunque, en realidad, todos están conectados entre sí. En consecuencia, se planteó que es más relevante la relación entre ellos más que los conceptos mismos. Para ello, se acudió al riesgo moderno como el elemento que los vincula.

Los siguientes dos capítulos abarcan las variables independientes dentro de la ecuación simplificada del riesgo: vulnerabilidad y amenaza. El tercero se dedica al estudio de la vulnerabilidad institucional como vulnerabilidad del sistema, la cual se divide en cinco dimensiones: del entorno geográfico, del entorno social, del Estado, del sistema democrático en el espacio público y del sistema nacional y distrital de riesgo de desastres.

Por su parte, el cuarto capítulo abarca la violencia letal y la inseguridad como amenazas dentro del sistema de riesgo. Este apartado delimita los posibles modelos de riesgo derivados de la acción de las variables que se incluyen en la investigación. En esta medida, se considera el caso de Bogotá como modelo y luego se desprenden modelos teóricos que vinculan, por una parte, la condición socioespacial y por la otra, la condición socioeconómica.

En el capítulo quinto, se plantea la necesidad de contar con una estrategia que permita pasar del riesgo urbano a la gestión de este. Para ello, considera reordenar todos los elementos que se han abordado poco a poco a lo largo del documento. Primero, la planeación como respuesta al sistema

de riesgo; luego, los presupuestos participativos como mecanismo revivificador⁵ de la democracia; más adelante, la reconfiguración del proceso de control a la gestión de recursos, cimentado en las vulnerabilidades del sistema político; y, por último, la consideración de la plusvalía como gravamen redistributivo y cruzado en el espacio. Al finalizar estas cuestiones, se presentan bases para la medición del impacto de la gestión del riesgo y se muestran los escenarios de dicha gestión, así como el modo en que los elementos anteriores se articulan alrededor de la gestión del riesgo socioeconómico.

Finalmente, se introduce un último acápite —como sexto capítulo— en el que se recogen los hallazgos de la investigación, las discusiones y conclusiones, a manera de síntesis del proceso y resultados de la investigación. Esta entrada guarda directa relación con el capítulo primero, en el que se habrá presentado el planteamiento de la investigación doctoral, así como las consideraciones teóricas y conceptuales que abrieron la posibilidad de considerar que el marco analítico de la gestión del riesgo podía ser ampliado bajo dos elementos que lo encuadran: el riesgo moderno y la dimensión de afectación existencial.

En lo metodológico, la investigación involucró la forma en la que se produce el conocimiento científico dentro del área de los Estudios Urbanos como un derivado transdisciplinar, cuyo método general pertenece a la filosofía, mientras que los métodos para realizar los objetivos específicos son propios de las ciencias sociales, tanto neopositivistas como neonaturalistas, bajo el entendido de que es posible conocer el mundo a través de los fenómenos que se observan, muchos de ellos siendo susceptibles de medición.

Cuadro 1 - Objetivos y métodos investigativos

Objetivo	Método	Herramienta(s)
Explicar el riesgo socioeconómico y el socioespacial a partir de su entrelazamiento con la inseguridad y la violencia urbana, el papel que juega el modo general de producción y las condiciones que imposibilitan la justicia en el	Inductivo deductivo Dialéctica	- Debido a que se trata de la metodología de la ciencia, su teorización es la del conocimiento, cuyas herramientas pertenecen al ámbito de la argumentación.

⁵ Entiéndase por revivificar la acción del Estado en virtud de la cual le da nueva vida a una norma o institución que la había perdido por disposición legal como se dispone en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, cuando señala: “una ley derogada no revivirá por solas las [sic] referencias que á [sic] ella se haga, (...) solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva”. En el contexto de esta investigación la expresión revivificar se usó como un símil de esta condición legal.

Objetivo	Método	Herramienta(s)
espacio asociada al modelo constitucional de Estado en Colombia.		
Entender la inseguridad y la violencia urbana como una amenaza en el sistema de riesgo socioeconómico y socioespacial	Cuantitativo - Neopositivista	Regresiones lineales. Regresiones geográficamente ponderadas.
Determinar cuál es el ámbito en el que la vulnerabilidad institucional posibilita el entrelazamiento del riesgo socioeconómico, el riesgo socioespacial y la inseguridad o la violencia urbana.	Cualitativo - Neo Naturalista	Análisis de vulnerabilidad institucional.
Establecer cuál es el papel de la desigualdad como factor de susceptibilidad social y el de la gestión integral del riesgo para crear condiciones armónicas entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado.		Análisis hermenéutico de política y norma comparada. Análisis de geografía legal y antropología de la geografía legal.
Plantear qué es la justicia en el espacio como un concepto distinto al de justicia espacial, su dependencia del modelo constitucional de Estado y su relación con la gestión integral del riesgo.	Cuantitativo - Neopositivista	Análisis espacial y diseño tributario.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la parte metodológica, y de acuerdo con Weber (1922), el camino hacia la teorización es fundamentalmente inductivo. En este sentido, los dos primeros capítulos de la investigación pretenden seguir dicho método, cuya finalidad es establecer las fronteras del recorte de la realidad que permite interpretar un problema empírico sobre el cual los estudios urbanos no tienen respuesta, esto con la finalidad de realizar una propuesta académica.

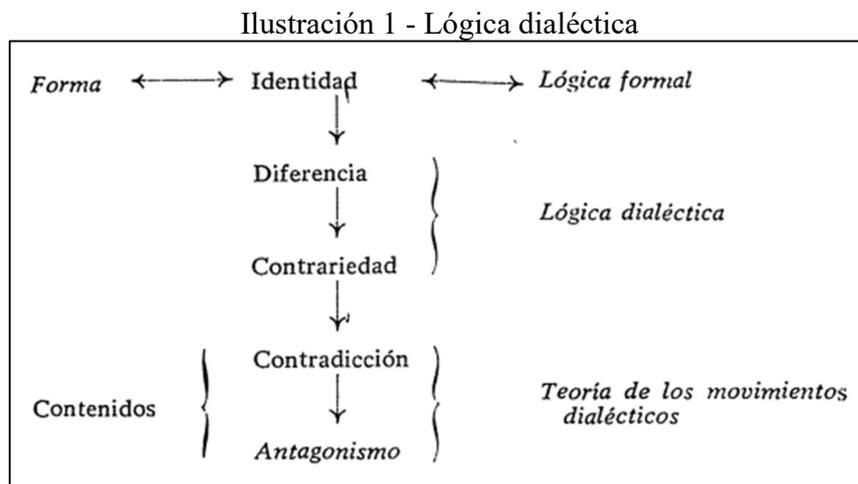
En oposición al método inductivo, Popper (1962) propone que es posible deducir leyes a partir del mundo observado, las cuales se consideran permanentes, aunque sean susceptibles de ser falseadas dentro del proceso de refutación, lo cual implica que la ciencia se encuentra en un proceso permanente de producción de conocimiento. Los capítulos tres y cuatro se relacionan con esta metodología, ya que buscan encontrar cómo teorizar el riesgo a partir de las conductas encontradas en la sociedad y, con base en ello, pretenden formular reglas derivadas de la observación, es decir, de una metodología de empirismo refinado en función de la inducción.

El objetivo, tanto de la parte inductiva como de la parte deductiva, es delimitar el espacio material en el que se manifiesta la creación social del espacio (Lefebvre, 1974). Es decir, se busca plantear una dialéctica del espacio *en* el espacio mismo.

En otras palabras, se profundizará sobre el comportamiento desviado del espacio en la ciudad de Bogotá, se preguntará acerca de las variables que hacen que dicho espacio no cumpla la función para la que existe y, finalmente, se abordará una propuesta en la que el Estado retoma las debilidades encontradas para convertirlas en una estrategia de gestión.

Para llegar a la dialéctica, se advierte que el espacio público se desvía de la finalidad de atender el interés público, lo que impide que sea “posible reconstruir la historia del espacio” (Lefebvre, 1974, p. 48). El capítulo quinto se ocupa de las respuestas transformadoras de la historia del espacio, las cuales, en conjunto, constituyen la estrategia mínima deseable en términos de gestión integral del riesgo.

La parte final de esta tesis doctoral es, entonces, una síntesis dialéctica, a la manera de Lefebvre (1970), quien, bajo la teoría de los movimientos dialécticos, buscó demostrar la coherencia de la estabilidad de un sistema que parte de su propio desajuste, pero que, al mismo tiempo, posee todos los elementos para transformar la realidad que observa, proceso que ilustró de la siguiente forma:



Fuente: Lefebvre, 1970, p. 30.

Sobre la dialéctica como método propio de la filosofía de las ciencias, se plantea que su finalidad es “no suponer jamás a nuestro conocimiento acabado e invariable” (Lenin, 1948). La investigación plantea que el marco del riesgo se encuentra en proceso de construcción, lo cual significa evadir la

presencia de verdades axiomáticas y plantar una forma de conocimiento útil para la solución de un problema que se presenta con el rigor del relativismo, la negación y el escepticismo, caracterización hegeliana (Lenin, 1948, p. 167) del materialismo dialéctico.

En síntesis, la metodología permite observar un choque entre lo real (que está determinado por las fuerzas económicas) y un deber ser (descrito en la Constitución Política) cuyo cumplimiento puede ser formal, pero que no posee correlato espacial. Lo anterior induce a considerar que la producción social del espacio está determinada por fuerzas que posibilitan la presencia de la desigualdad obscena, la cual hace que sistemas en los que domina el modelo de producción capitalista tengan la energía para sobrevivir y reproducirse.

Esta tesis doctoral no sólo constituye un esfuerzo para pasar de los conceptos a sus vínculos y de los desajustes a la dialéctica del espacio, sino que, además, plantea que es posible salir de escenarios como los latinoamericanos en los que la percepción de que las ciudades son violentas porque los Estados son débiles impide comprender que existen alternativas políticas distintas de las que pueden venir de la mano de las doctrinas securitarias.

Como estudio de caso, las reflexiones realizadas son de orden exclusivamente local. Empero, desde la perspectiva conceptual, se ofrecen prismas para ver la realidad latinoamericana, así como una metodología enteramente nueva para identificar problemáticas locales, al igual que rutas críticas para diseñar estrategias definidas en función de lo local.

Capítulo 1. Consideraciones teóricas y conceptuales sobre la inseguridad y la violencia letal como amenazas dentro de los sistemas de riesgo urbano

En el presente capítulo, se busca delimitar, de manera teórica y conceptual, el problema en el cual aparecen asociadas la inseguridad, la violencia letal, el riesgo socioeconómico y el riesgo socioespacial. Además, se plantea que es posible comprender los conceptos anteriores como parte de los sistemas de riesgo, así como considerar la posibilidad de incidir en ellos desde lo urbano.

Para lograr dicho objetivo, se partirá de una demostración econométrica en la que una regresión de una sola variable se asociará con el aumento/reducción de un delito capital. Ya que la política de control de la violencia letal termina siendo inocua, como lo mostrará la regresión, es posible cuestionar la ausencia del espacio como vínculo y el desprecio correlativo de la condición que omite las condiciones geográficas del área de estudio.

Esto se hará para mostrar los elementos que orientaron la investigación y la composición metodológica, la cual conduce a la articulación de una estrategia, contenida en el capítulo quinto, que podría dar cuenta de una forma de justicia en el espacio recreada en términos de gestión del riesgo.

Ahora bien, si la justicia en el espacio se parece a un imperativo categórico (Kant, 1781) y su razón de ser posee dos dimensiones que se discuten a lo largo de la investigación, estamos ante un principio utilitario que permite la satisfacción de los intereses sociales, entre los que se encuentra la gestión del riesgo, la cual sirve como base para la producción social del espacio, y que tiene como propósito profundizar la libertad y la igualdad (ante la ley) de los ciudadanos, siguiendo la noción de justicia de Rawls (1971) como es reconocida por Fainstein (2016), entre otros.

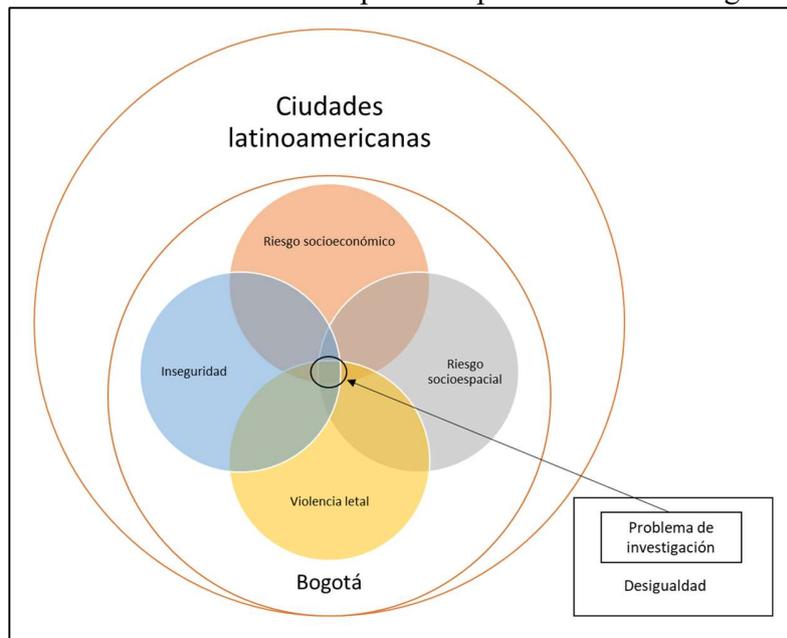
En esta medida, la justicia en el espacio se aleja del concepto de justicia espacial que se observa en Musset (2015), ya que, como lo denuncia el mismo autor en su obra, la justicia espacial se ha empleado arbitrariamente para evadir el hecho de que la igualdad es necesaria, puesto que las ciudades nunca han sido justas.

Estas observaciones sirven para hacer patente que se pretende alcanzar un mínimo de bienestar en las ciudades latinoamericanas, el cual implica un objetivo teleológico de investigación en la medida en que la persistencia de la vida (sobre todo cuando se desarrolla en condiciones precarias) sigue siendo un reto en las ciudades de la región.

Dentro de esto, se detectan algunos de los elementos que, posiblemente, afectan más la vida diaria entre la población con mayores carencias. Tales son: la pérdida de la vida, el miedo que ello provoca y la asunción de que otro derecho se encuentre en riesgo de pérdida. Estos hacen que las ciudades latinoamericanas experimenten altos niveles de peligrosidad, dada la desigualdad intrínseca entre las fracciones sociales, y que produzcan, a su vez, altos niveles de estrés social.

Lo anterior permite concebir que una ciudad latinoamericana, como Bogotá, puede representar lo que ocurre de manera general en todas ellas si se individualizan las razones para su ocurrencia. Esto quiere decir que la desigualdad, como fuente del problema de investigación, se materializa de forma local, la cual asume el riesgo y los hechos sociales asociados.

Ilustración 2 - Recorte conceptual del problema de investigación



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, así como la igualdad no es una sola cosa, la desigualdad tampoco lo es y, en esta medida, se manifiesta de múltiples maneras. Con esto en mente, se busca ilustrar que es posible comprender dicha situación en tanto problema de investigación y justificar que existe un marco de referencia distinto al de la criminalización para su análisis.

1.1. Estado del arte. Del riesgo clásico al riesgo moderno

De acuerdo con Cardona (2001), la gestión del riesgo empezó a cobrar relevancia en los años 70 y 80, y su consolidación ocurrió en 1989 cuando, durante la conferencia de las Naciones Unidas, se decretó el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, facilitando la comprensión de los entornos expuestos a los choques naturales y su capacidad de recuperarse en función de las capacidades sociales e institucionales presentes en escenarios de riesgo. Ante esto, vale la pena resaltar, como antecedente, uno de los conceptos de desastre que dio lugar al cambio del paradigma del riesgo, según el cual

la mayoría de [los] problemas humanos asociados al desastre se originan en la falta de coordinación entre la gran masa de personas, pequeños grupos y las agencias encargadas de la atención de desastres, cada uno de los cuales está viendo e intentando encontrar las necesidades del desastre en términos de su propia perspectiva y capacidades (Fritz y Williams, 1957, p. 50).

Bajo la perspectiva planteada por Fritz y Williams, el ser humano dejó de estar a expensas del medio y entró a ser copartícipe del desastre por la ausencia de coordinación institucional, situación que lo dejaba a costa de las visiones individualistas o sectoriales. Este debate, enriquecido por la experiencia latinoamericana, estuvo lleno de aportes que tuvieron a la causalidad como hilo conductor. Sin embargo, en 1993, la interacción entre lo social y el desastre cobró relevancia y fue descrita como

una ocasión de crisis o *stress* (sic) social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen en el interior de la sociedad (Maskrey, 1993, p. 120).

Al contar con la dimensión social como parte del proceso causal del desastre, se pudo reconocer que la comunidad participa como agente de las crisis y del desastre. Es decir, el paradigma del desastre pasó a denominarse del riesgo, cambio que no fue cosmético en la medida que se comprendió que las personas no sólo no eran víctimas de la naturaleza, sino que participaban con ella por su acción u omisión en la ocurrencia del desastre.

A los sistemas de atención de desastres les asignaron la nueva denominación para su acción de “gestión del riesgo”. En función del conjunto de acciones involucradas, el riesgo sería susceptible de ser gestionado apuntando a reducirlo. En consecuencia, la institucionalidad tomó el riesgo como un hecho socialmente construido que ocurre dentro de un sistema en el que interactúan condiciones físicas, sociales, ambientales e institucionales y, por lo tanto, el desarrollo de sus propias capacidades y de las capacidades humanas se exige para afrontar los embates de la naturaleza.

Lo anterior condujo al tratamiento del riesgo desde cuatro perspectivas: 1) identificar el que conduce a su estimación objetiva; 2) reducirlo para plantear su prevención; 3) mitigarlo como un acto previo al desastre que involucra una respuesta institucional; y 4) incluir mecanismos para la recuperación física y social posterior a los choques externos que dejan de denominarse desastres naturales (Cardona, 2001b).

A partir de estas cuatro perspectivas, Buckle (1990) confronta a los administradores de los sistemas públicos de atención de desastres señalando su negligencia en la prevención y recuperación post desastre, puesto que para la época ya se había avanzado hacia la definición del desastre como un hecho previsible.

En América Latina, esta visión fue enarbolada por Lavell (1998) quien plantea que los sistemas son los que suscitan en riesgo, por lo cual las características de los eventos desastrosos (tipo, recurrencia y locus), las estructuras (estatales, económicas, demográficas y territoriales) y los actores sociales resultan ser parte del proceso y causales del desastre. En consecuencia, el autor sostiene que todos los elementos involucrados deben formar parte de la gestión integral del riesgo, ya que ese es el marco para la comprensión del desastre.

Una estrategia de gestión del riesgo deseable es, entonces, la que reduce la vulnerabilidad tanto de los sujetos expuestos como de las instituciones a cargo, que mitiga el riesgo de que una situación se transforme en desastre y provee de argumentos para la mejora de las condiciones físicas y estructurales de los lugares en los que se concreta cuando los eventos naturales impactan la sociedad (Lavell, 2003).

Por otro lado, cuando no se cuenta con una estrategia, tales impactos son más graves si la vulnerabilidad social es mayor y, por consiguiente, ésta resulta complementaria al desarrollo de la capacidad social para reconocer, actuar y reponerse, todas estas denominadas resiliencia.

El siguiente paso se encuentra en el texto del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo, expedido por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (A/RES/69/283, 2015), el cual indicó que el objetivo de la reducción del riesgo de desastres era minimizar la pérdida de vidas y controlar los factores subyacentes. En esta medida, llamó a los Estados a prepararse, coordinar sus acciones en la respuesta, rehabilitación, reconstrucción y recuperación para reconstruir mejor.

Además de lo anterior, el Marco Sendai incluyó la carencia como un detonante del riesgo y lo estableció en los siguientes términos:

Las carencias son muestra de que es necesario desarrollar un marco orientado a la acción que los gobiernos y los actores pertinentes puedan implementar prestándose apoyo y complementándose y que contribuya a determinar los riesgos de desastres que han de gestionarse y oriente las inversiones para aumentar la resiliencia (Punto 9).

Para el año 2015, el marco de la gestión integral del riesgo ya había aceptado que los riesgos pudieran ser de origen natural o antrópico, conocidos, calculables, afectar a personas o grupos bien identificados, prevenibles y sujetos de aseguramiento, aspectos que entran dentro del concepto del riesgo clásico. Sin embargo, era difícil extrapolar el marco a un contexto social, tal y como el que se propone en esta investigación, y ese panorama sigue presente, pues, aunque la noción de riesgo social es útil, carece de alcance.

Sobre el concepto de riesgo social, este había empezado a cobrar notoriedad a principios del siglo XX gracias al debate acerca de la seguridad humana. En el planteamiento de Castel (2003), esta disquisición encontró una definición que lo entiende como “un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social” (p. 23) y, en esta medida, cuando “no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad” (p. 23). Bajo esta comprensión, el sistema social es un sistema de riesgo que se interpreta desde la percepción de seguridad/inseguridad.

El riesgo al que se quiso hacer referencia en la investigación que condujo a la elaboración de esta tesis es de naturaleza social. No obstante, al tener en cuenta que se planteó abarcar la violencia letal, dicho riesgo también puede ser clasificado como riesgo existencial (Bostrom, 2002), pues el desastre asociado a la eliminación sistemática y masiva de parte de la población es un riesgo a la existencia *in genere* de los seres humanos

En esta medida, las amenazas que afectan al conglomerado ocurren cuando no hay seguridad acerca de la continuidad de la vida (Jiménez-García, 2020) o cuando por el miedo a perder los bienes se deduce la sensación de inseguridad, lo cual compite con el miedo a perder la vida. Como señala Gide, citado por Castel (2003), “en lo que atañe a la clase poseedora, la propiedad constituye una institución social que vuelve casi superfluas todas las otras” (p. 18).

Sobre la connotación existencial del riesgo, los autores que trabajan bajo dicha categoría aducen que se trata de un riesgo cuya condición es la amenaza a la existencia del ser humano, lo que dificulta su supervivencia en el largo plazo (Ord, 2020). Asimismo, Ord emplea el riesgo existencial para llamar la atención acerca del cambio climático y señala que es un tipo de riesgo ignorado por la sociedad, la academia y el gobierno, esto a pesar de que amenaza la pervivencia de la humanidad, y sus investigaciones se encuentran aún en sus primeras investigaciones.

Marques (2020), por su parte, indica que ésta es una perspectiva nueva, descrita como “un conjunto de crisis que, de forma aislada, no amenazan existencialmente a la humanidad. Sin embargo, combinadas y actuando en sinergia, esas crisis tienen el potencial de hacerlo” (p. 5). Por lo cual, se puede acoger la clasificación de Bostrom (2002) y la de Jiménez-García (2020) para integrarlas dentro de la definición del riesgo descrita en esta investigación.

Las consideraciones de Castel, Bostrom y Jiménez-García permiten explicar que, dentro de los sistemas de riesgo, no sólo concurre la naturaleza, la sociedad y sus instituciones, las cuales pueden ser objeto de gestión, sino que la sociedad por sí misma se encuentra riesgo debido a la ocasión de crisis que enfrenta (Beck, 1998). Bajo esta perspectiva, el riesgo como construcción social ocurre en un sistema específico de amenazas y vulnerabilidades que interactúan entre sí (Cardona, 2001b) con una serie de susceptibilidades de la sociedad y el Estado. En consecuencia, puede manifestarse tanto en las ciudades como en el campo, pero, cuando ocurre en las ciudades, toma el nombre de urbano.

De acuerdo con Bravo Acosta (2020): “en la práctica, los eventos de desastre ocurridos, en su mayoría, tienen mayor impacto en los territorios con menor intervención del Estado en la reducción de vulnerabilidades y habitados generalmente la población con menos acceso a recursos” (p. 3). Por tanto, si se considera que todas las ciudades son urbanas, pero que cada una posee una identidad diferente, el análisis del riesgo social será distinto para cada una de ellas, por lo cual, solo el método, y no el resultado, tendrá el carácter de científico, permitiendo apreciar cómo se manifiesta

este tipo de riesgo en cada una de ellas. Para adaptar lo anterior en relación con la investigación, se acoge la siguiente taxonomía del riesgo social en sentido moderno del riesgo:

Tabla 1 - Riesgo social en sentido clásico

Riesgo social	Riesgo clásico	Es conocido	Externos / Endógenos Transitorios / Permanentes	Esping Andersen, G. (1999). <i>Social Foundations of Postindustrial Economies</i> . Castel, Robert. (2003). <i>La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?</i>
		Es calculable	Siniestralidad Exposición	
		Afecta a personas o grupos bien identificados	Individual Colectivo Excluyente	
		Es prevenible	De manera amplia De manera limitada	
		Es sujeto de aseguramiento	La improbabilidad de su ocurrencia los hace asegurable	

Fuente: elaboración propia con base en Ochoa León (2014).

Esping-Andersen (1999) y Castel (2003) plantean que el riesgo social se puede conocer, calcular, prevenir y asegurar. Esto significa que no es sujeto de mitigación porque la instancia de control es la prevención misma. Por ende, la seguridad ocurre tanto en el momento de prevenir como en el de controlar, lo que a su vez plantea la punición como medio de corrección.

Tabla 2 - Riesgo social en sentido moderno

Riesgo social	Riesgo moderno	Es producto de la acción humana	Externos Manufacturados	Luhmann, Niklas. (1998). <i>Sociología del riesgo</i> . Beck, Ulrich. (1998). <i>La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad</i> . Giddens, Anthony. (2000). <i>Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas</i> .
		No es conocido	Imperceptibles Dependen del saber científico	
		No es calculable	Magnitud incierta Daño incierto	
		No es sujeto de aseguramiento	La probabilidad de su ocurrencia los hace no asegurable	

Fuente: elaboración propia con base en Ochoa León (2014).

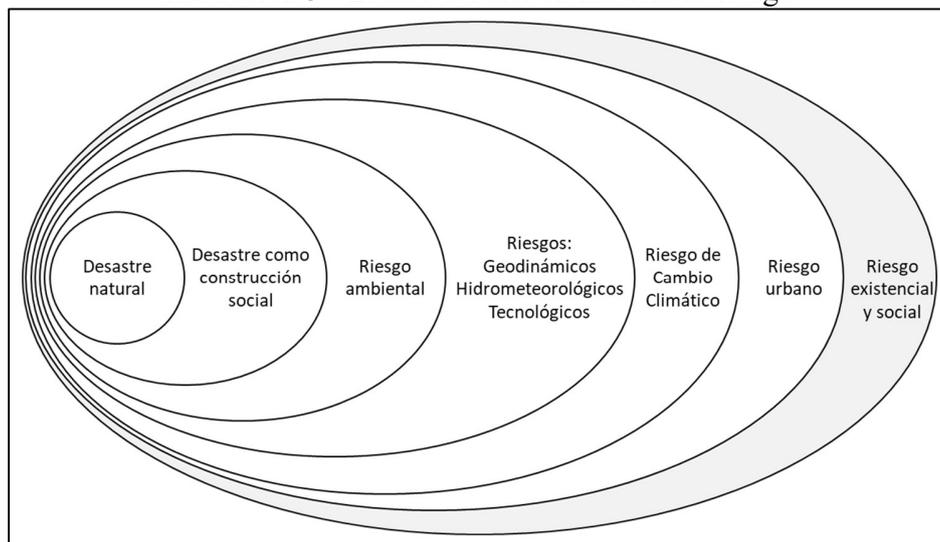
Luhmann (1981), Beck (1998) y Giddens (2000) proponen que el riesgo social, aunque es un producto humano, es imprevisible. Si se acoge esta visión, la punición deja de ser *la* herramienta y pasa a ser *una* herramienta porque si el riesgo tiene el carácter de ilegal, la instancia de la sanción debe ejecutarse.

Se puede señalar entonces que el riesgo urbano es social (el cual tiene la connotación de existencial), se entiende como moderno y es producto de la acción humana. Por consiguiente, se puede definir como una construcción social dependiente del saber científico para hacerlo notorio y cuya magnitud es incierta en la medida que se conocen cifras globales o percepciones que distorsionan la realidad. Además, su probabilidad de ocurrencia no lo haría asegurable, pero — como se verá más adelante— termina siendo asegurable en función del miedo.

Es importante tener en cuenta que en investigaciones como la de Carreño, Barbat, y Marulanda (2013), características metropolitanas como la densidad poblacional, la tasa de delincuencia, la disparidad social, la provisión de espacio público y la marginalidad social se han utilizado como factores de impacto relativos, de forma ajena a sistemas de riesgo en los que las amenazas son la violencia letal y la inseguridad urbana.

En consecuencia, al introducir estos elementos dentro del concepto de riesgo social, se puede sostener que la gestión integral del riesgo además de incluir los riesgos naturales, socio-naturales y antrópicos (Wilches-Chaux, 2005) debe incluir un tipo de riesgo útil para gestionar las amenazas y vulnerabilidades asociadas a la pérdida de la vida y así ampliar el marco de acuerdo con la siguiente ilustración:

Ilustración 3 - Estado del arte en materia de riesgo



Fuente: elaboración propia con base en Cardona (2001).

El ámbito que abarca el riesgo se puede explicar a partir del concepto de Jacobs (1961) según el cual las fuerzas que dinamizan las ciudades son las mismas que las destruyen, argumento que es compartido por Harvey (2013) cuando sostiene que “la urbanización (...) ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad” (p. 45). Por lo tanto, se puede considerar válida la concepción del riesgo urbano como parte del riesgo existencial y social que es, además, el resultado de un proceso de destrucción mitigable.

La inclusión de nuevos sistemas de riesgo dentro del marco conceptual termina por ser un proceso dinámico que distingue lo previsible de lo imprevisible, que puede permitir que opere un factor de exposición diferenciado, teniendo en cuenta que las ciudades son aglomeraciones de personas, bienes y mercados, donde los impactos se magnifican y se monetizan como pérdidas de manera concentrada y acelerada.

En consecuencia, la susceptibilidad de la vida y la exposición diferenciada a una posible muerte violenta aparecen como una función de probabilidad determinada por las condiciones sociales asociadas en términos de desigualdad. Así, se hipotetiza que la violencia letal y la inseguridad actúan como amenazas con las vulnerabilidades institucionales del Estado, su sistema político y democrático, y, por lo tanto, el sistema de riesgo tendría que adaptarse.

1.2. Violencia, inseguridad e inocuidad del derecho penal en el sistema de riesgo existencial, social y urbano

Si se considera que aquello que alimenta y ocasiona el deterioro urbano es la inadecuada gestión de los excedentes de capital, entonces hay que entender la ciudad como una forma de mercado. De acuerdo con Weber, citado por Bahrtdt (1961), la ciudad⁶ es el lugar “donde la vida económica está en constante relación con el mercado”, por lo que “la participación de la población no es una expresión festiva sino una forma diaria de la relación social” (p. 47), lo cual facilita que se distorsionen las prioridades sociales.

⁶ “Se considera ciudad a toda aquella aglomeración humana en la cual «la población radicada satisface una parte económicamente importante de sus necesidades diarias en el mercado local, en gran medida con productos de la población local y la de los alrededores fábrica o adquiere para ofrecerla en el mercado»” (Bahrtdt, 1961, p. 47).

El diseño urbano, el cual pareciera servir como agregador de valor dentro del mercado urbano, aunque sustenta su existencia en el aprovechamiento de los espacios públicos y privados, sujeta al individuo al dominio de lo espacial donde puede ser sujeto de desposesión de su vida y bienes, y por consiguiente del despojo de la condición ciudadana.

Bajo estas condiciones la ciudad aparece como el escenario donde colisionan los intereses individuales con la renta privada, la cual se comporta como una función de utilidad (Varian, 2010); mientras que el interés público es visto como un sistema de bienestar social (Duguit, 1917) que no se realiza efectivamente y que, además, carece de una explicación suficiente. Es decir, el ámbito del bienestar social correspondería al mínimo social de derechos que dignifican la vida (Duguit 1917), razón por la que resulta evidente que ciertos derechos y libertades colisionen con otros dejando ganadores y perdedores, ya que esto sucede en el marco de un desbalance de fuerzas que pueden ser observadas en el espacio urbano.

El riesgo de pérdida de derechos parece ser el producto de la colisión de intereses entre el modo de producción y el modelo de Estado que se describe en la carta de derechos introducida en la Constitución Nacional. Consiste en la posibilidad de procurar la desposesión de los derechos del otro en el ámbito económico público o privado, y sería una especie del riesgo existencial, social y urbano al que se le puede denominar riesgo socioeconómico y que puede ser visto como aquél que participa de los eventos en los que la amenaza es la inseguridad.

Cuando el riesgo de pérdida de derechos se relaciona con la desposesión bajo condiciones espaciales, se relaciona con la segregación y se le podría denominar riesgo socioespacial, visto como aquél que participa en los eventos asociados a la amenaza de pérdida de la vida por violencia letal.

Para comprender la violencia como amenaza dentro de un sistema de riesgo socioespacial, esta tesis considera que:

la violencia es un fenómeno espacial que se puede reconocer por la realización de acciones intencionales en las que una persona hace uso de su fuerza coactiva contra otra con la intención de hacerle un daño (físico o psicológico) mediante el uso de instrumentos materiales o de su superioridad física, siendo estos actos innecesarios para la estricta supervivencia del actor violento, lo cual provoca como resultado un daño a la vida o sobre la integridad del afectado,

a lo que se le llama homicidio⁷ o lesiones personales,⁸ según el caso, cuya ocurrencia en las ciudades la cataloga como un fenómeno urbano, mientras que fuera de estas sería rural.⁹

Por lo que toca al concepto de inseguridad, este representa un desafío para la investigación porque su medición es elusiva en la medida que se fundamenta en sentimientos y emociones que dependen de contextos en los que las debilidades institucionales socavan la democracia y erosionan la convivialidad. Aun cuando se le concibe como amenaza dentro de un sistema de riesgo socioeconómico, aquí se ofrece también un esfuerzo para conceptualizar sus dimensiones en los siguientes términos:

La inseguridad es un fenómeno espacial de carácter local sobre el espacio vivido en el que las interrupciones del tiempo-espacio individual que abstraen al sujeto de los escenarios en los que se desarrolla el crimen hacen que desaparezca su sentido de lugar (entendido como su vínculo con el espacio habitado). Por lo tanto, a mayor cantidad de interrupciones, mayor percepción de inseguridad.¹⁰

Bajo esta perspectiva, sin importar si el riesgo es de naturaleza socioeconómica pura o de naturaleza socioespacial, dimensiones sobre las que trata el capítulo 4, este ocurre en un contexto en el que el Estado es débil. Por consiguiente, la vulnerabilidad del sistema se refiere a una institucionalidad incapaz de proteger la vida y los bienes de propiedad de los ciudadanos, mientras se profundiza el estado de desigualdad como condición que produce sensibilidad al sistema. A lo que se debe aclarar que, en la contradicción entre el modo general de producción, el capital pretende alcanzar el mayor nivel posible de renta como resultado de la desposesión que se procura a otro, hecho que se comprende como parte de la dinámica de una ciudad fragmentada por comportamientos sociales, económicos y normativos, de escala urbana, que se debe leer, en lo geográfico, a través de la escala zonal.

La prueba no es otra que la sanción penal frente al mayor de los delitos, es decir, frente a la violencia letal u homicidio, pena que ha sido inocua. Un ejercicio sencillo se plantea con la reducida

⁷ Cfr. Artículo 103. Código Penal: “el que matare a otro, incurrirá en prisión de doscientos ocho (208) a cuatrocientos cincuenta (450) meses”.

⁸ Cfr. Artículo 111. Código Penal: “el que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, incurrirá en las sanciones establecidas en los artículos siguientes”.

⁹ Este concepto es una elaboración propia.

¹⁰ Ibidem.

correlación entre los homicidios y las normas penales. En otras palabras, se pregunta si la expedición de las normas penales reduce el crimen y, por lo tanto, la estrategia tradicional (punitivista) debe mantenerse; pero si no hay correlación, se señalará que se trata de una estrategia ineficaz y se requiere una aproximación diferente.

En estos términos, se efectuó una regresión lineal simple univariada del logaritmo de los homicidios en Colombia¹¹ (1985-2020) y se construyó una variable *dummy* que identificó los años en que se expedieron normas de carácter penal (sustantivas y procedimentales) para buscar la correlación de variables que confrontaría la presunta relación causal entre disuasión y penas (Beccaria, 1764) sobre la que se edifica el derecho penal moderno.

Al efectuar la prueba de hipótesis se encontró que la correlación de variables es débil, ya que se presenta una $R^2=0.09$, es decir que las normas penales explicarían el 9% del cambio en el número de homicidios del país. Sin embargo, la regresión mostró una variable independiente no significativa $P>|t| 0.069$. Esto quiere decir que el margen de error de la hipótesis es muy alto y, por consiguiente, la premisa es falsa.

Dicho de otra forma, la expedición de normas como Códigos Penales y de Procedimiento Penal que, habitualmente ocurren como reacción a la violencia letal, no explican, ni predicen la reducción (ni el aumento) del homicidio, como se supone que es su propósito. La baja sensibilidad de la regresión se pierde en relación con la inseguridad y, en consecuencia, se puede señalar que no existe correlación entre la inseguridad y la introducción de nuevas normas de carácter penal dentro del sistema jurídico colombiano.

Lo anterior podría ser tomado como un fracaso de la política criminal, del derecho, o más aún, del Estado, pues si no existe respeto y protección por el derecho a la vida o se percibe que la vida, la honra o los bienes se encuentran en peligro, no sólo no es posible que otro derecho pueda ser conservado o protegido, sino que el riesgo percibido es permanente y es de orden existencial. Dicho esto, la presente investigación pretende responder estos cuestionamientos a partir de los elementos que se desarrollarán a continuación.

En consecuencia, si la violencia letal y la inseguridad pueden ser consideradas como amenazas en un sistema de riesgo de orden existencial, social y urbano, entonces *cómo puede profundizarse*

¹¹ Información provista por la Fiscalía General de la Nación por solicitud efectuada por la suscrita en virtud de derecho de petición.

su comprensión. Las siguientes entradas buscan ofrecer elementos para responder esta pregunta guía.

1.3. Aproximación a las determinantes socioespaciales del riesgo urbano en Bogotá

Bogotá es la capital de la República de Colombia, país tropical localizado al norte de la parte sur del continente americano. La ciudad se encuentra a 2600 m.s.n.m. y produce la cuarta parte de la riqueza del país, representada en el 25.5% del PIB nacional (2019), por lo que es la entidad territorial con mayores aportes a dicho conjunto.

A pesar de lo anterior, y de acuerdo con el último dato (2018), Bogotá posee una distribución del ingreso similar a la de Ruanda (GINI Index, Banco Mundial, 2020) con un GINI de 0.504 (SALUDATA, 2021), ligeramente inferior al que Colombia posee en general, de 0.54 (GINI Index, Banco Mundial, 2022), por lo que se convierte en el único país latinoamericano que pertenece al conjunto de los más desiguales del mundo, teniendo en cuenta a los países africanos.

En todo caso, Bogotá no es un caso extraño entre las ciudades latinoamericanas. Se trata de una ciudad media en el tránsito de convertirse en una megaciudad como Ciudad de México, Sao Paulo y Lima, las cuales poseen una condición metropolitana como factor común, resultado de la decisión gubernamental de haber efectuado un proceso de industrialización por sustitución (Singer, 1973) durante la segunda guerra mundial por recomendación de la CEPAL. Esto implicó que los sectores populares pasarán de ser campesinos a asalariados en las industrias nacionales nacientes.

El proceso de industrialización por sustitución cobra sentido para comprender el rápido crecimiento de las ciudades, la formación de barrios obreros, la ampliación de las fronteras urbanas y la pérdida del hábito rural, hechos que generaron intersecciones entre las costumbres urbanas y rurales que dieron un primer impulso a las ciudades latinoamericanas y sus mercados inmobiliarios, así como a comportamientos sociales típicos de América latina.

Desde esta perspectiva, la industrialización fue el germen de las ciudades como se las conoce actualmente, así como del proceso de producción social del espacio (Lefebvre, 1974) del que participa el Estado, los gestores inmobiliarios y la ciudadanía, lo cual permitió la aparición del riesgo socioespacial y socioeconómico.

Lo cierto es que este escenario no produce la desigualdad, pero sí se sostiene gracias a ella y esto constituye una forma de susceptibilidad a la violencia, causa del riesgo existencial, social y

urbano, y genera un vínculo adicional con las demás ciudades latinoamericanas que, año con año, son clasificadas en un ranking de peligrosidad por la ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, donde los primeros puestos son afines a la desigualdad.

Bogotá posee condiciones topográficas relativamente homogéneas, producto de la desglaciación tardía que creó un valle fértil y bien irrigado. Actualmente, la capital alberga una ciudad de siete millones de personas, cuyo diferencial de precios del suelo es amplio y su distribución de derechos es desigual, algo que se manifiesta como un hecho sin un impacto social o espacial claro. Como lo muestra parte de la bibliografía revisada, este problema está relacionado con el crecimiento poblacional y, por lo mismo, con la distribución de la densidad.

Sin embargo, la densidad habitacional no explica por sí sola las razones por las que las infraestructuras urbanas se distribuyen de manera desigual, por qué el diferencial de precios que se observa en la ciudad es amplio ni por qué se puede afirmar que parte de la población está limitada en sus derechos.

En cuanto a las infraestructuras, estas se asocian con usos cuya yuxtaposición permite actividades que crean múltiples funciones de ingreso bajo una economía de mercado. Ese conjunto de actividades produce una función económica llamada renta diferencial (Topalov, 1984) y su resultado económico es la plus-ganancia, la cual se comporta como un incentivo económico para que los agentes privados determinen el uso de dicho suelo.

Asimismo, la organización del espacio en áreas de actividad fomenta la separación de la población en fracciones urbanas y su concentración o dispersión (Alfonso, 2016), así como la existencia de una función de ingreso asociado al suelo, cuya realización a través de las actividades permitidas por sus usos pueden leerse desde la (in)capacidad del Estado para mediar la forma en la que se regula el impacto del modelo económico. Sin duda, se trata de un hecho productor de vulnerabilidades que revela “el grado en el que las diferentes clases sociales están diferencialmente en riesgo” (Cardona, 2001, p. 7).

Lo que posibilita la vulnerabilidad es el conjunto de reglas urbanísticas que proceden del ámbito de la planeación, que en Bogotá responde a un proceso de larga data. De acuerdo con Arbeláez (2020), pueden encontrarse antecedentes desde 1866. Es decir, poco después del establecimiento de la República en 1810, se dio cuenta de un efecto normativo que refuerza la dinámica espacial.

Por otra parte, si se pregunta *qué fue primero la renta egoísta o la norma que la confirma*, se responderá que son casi simultáneas y que tal condición es producto de la vulnerabilidad del sistema político, de las condiciones que facilitan la ocurrencia de la corrupción, la opacidad y la discrecionalidad en este sistema (tema que se ampliará en el Capítulo 3).

En cuanto a la evidencia que revelan las fracciones de la ciudad —señaladas como las manzanas o delimitadas en función de accesos o salidas y amenidades o nodos, como ocurre los barrios— en Bogotá se demuestra que la existencia de unidades de planeación permite reconocer los problemas que se manifiestan en una escala intermedia, ya que la escala metropolitana hace que se pierda la idea de riesgo por efecto de los promedios. Por su parte, en la escala puntual, se vuelve imposible analizar las diferencias espaciales de los fenómenos.

Este es el caso de las Unidades de Planeamiento Zonal, las cuales fueron concebidas como instrumentos de planeamiento del territorio de segundo nivel que permitieran observar la dinámica productiva del sector y a su inserción en el contexto regional. Creadas bajo criterios de población, estrato, tendencias del mercado, requerimientos de infraestructura vial, servicios públicos, espacio público y equipamientos colectivos, estas, igual que los cálculos relacionados con la distribución equitativa de cargas y beneficios, permiten reconocer áreas de condiciones relativamente homogéneas.

Para realizar el análisis espacial, se utilizó la encuesta multipropósito del DANE¹² del año 2017. Ésta revela que en Bogotá habitaban 7,181,569 personas que, a su vez, conformaban 2,497,157 hogares,¹³ distribuidos en 112 Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ dentro del área urbana. En el desarrollo de la presente investigación, se observó solamente el comportamiento de 109 de las 112 UPZ de la ciudad, debido a que se excluyeron las UPZ Guaymaral, Aeropuerto y Mochuelo, al norte, sur y occidente de la ciudad, respectivamente, por su baja densidad poblacional porque puede distorsionar la métrica los conceptos a los que se apunta, ya que una baja violencia letal normalizada frente a una baja población resultaría en un alto impacto irreal.

¹² Departamento Administrativo de Estadística Nacional.

¹³ Entiéndase por *hogar* toda unidad que “se encuentra conformado por una persona o grupo de personas con parentesco entre sí por vínculos naturales o jurídicos, tales como los cónyuges, los compañeros permanentes o las parejas del mismo sexo, que se caracterizan por la unidad de vida que liga íntimamente a sus miembros o integrantes más próximos y los cuales comparten un mismo espacio habitacional”, de acuerdo con el Decreto distrital 063 de 2009 (derogado).

De acuerdo con el inventario inmobiliario elaborado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el precio del suelo urbano poseía, durante 2019, un valor promedio por manzana de entre \$80,093.12¹⁴ en la UPZ Parque Entrenubes (zona urbanizable cercana al mayor parque urbano en el sur de la ciudad) y de \$4,018,018.28¹⁵ en la UPZ Chicó-Lago, sector donde se ubica parte del área denominada Distrito Central de Negocios (CBD) al nororiente, compartida con el sector denominado *Anillo de Innovación*.

Para presentar el problema de la desigualdad, se recurrirá a la cartografía temática con el fin de tratar los aspectos que revelan el riesgo socioeconómico y el riesgo socioespacial, los alcances de la violencia en sentido lato y la segmentación de derechos como generalidad.

Asimismo, los aspectos que describen la ciudad como rasgo de una ciudad desigual son la densidad poblacional, el precio del suelo y la configuración de las fronteras invisibles, la desigualdad en el ingreso de los hogares, las dificultades que suponen inmovilidad respecto de la redistribución y el incumplimiento del modelo constitucional de Estado, los cuales se toman como parte del componente geográfico de la investigación.

1.3.1. El fracaso del modelo securitario en Bogotá

El modelo que plantea que el crimen debe combatirse por medio del control social¹⁶ y la punición se considera fracasado en función de la evidencia presentada en este capítulo. Sin embargo, la afirmación es insuficiente si no se describe el modelo en virtud del cual fue gestionada, objetivo al que se dedica esta entrada.

En Colombia, la violencia es un fenómeno de importancia nacional que ha ocurrido de manera preponderante en la ruralidad nacional, aunque las ciudades no han sido islas en medio de la tormenta (Van Young, 1988), pues han sufrido tanto el impacto del fenómeno, como su desarrollo autónomo y local, y han reaccionado en consecuencia. En este sentido, un esfuerzo para periodizar la ocurrencia del fenómeno a nivel nacional y en la ciudad de Bogotá se vuelve importante y refleja el siguiente comportamiento general:

¹⁴ Equivalentes a \$22.88 USD a una tasa de \$3,500COP/USD.

¹⁵ Equivalentes a \$1,148USD a una tasa de \$3,500COP/USD.

¹⁶ Entiéndase por control social las instituciones sociales que tienen por objeto establecer algún tipo de control sobre el comportamiento de los individuos (Mead, 1991) que se posiciona como control social de carácter punitivo con ocasión de la sociología de Niklas Luhman (Olmo, 2005).

Ilustración 4 - Homicidios en Colombia 1985 - 2020

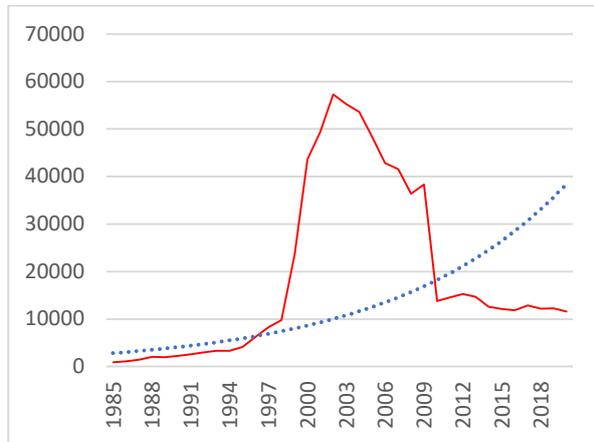
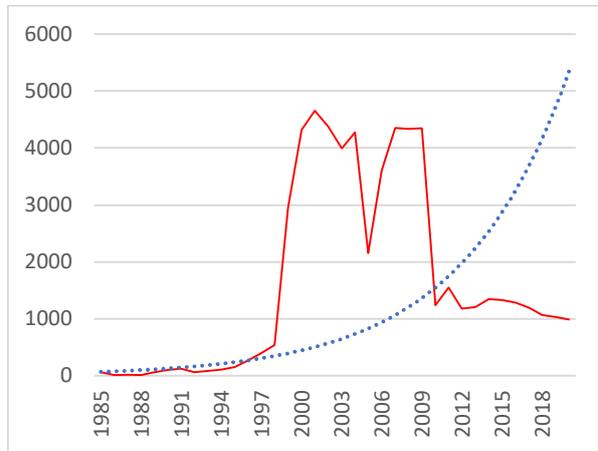


Ilustración 5 - Homicidios en Bogotá 1985 - 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional (2021) recibidos como respuesta a derecho de petición elaborado por la tesista.

Como se puede observar, la violencia en Bogotá sigue la tendencia nacional con una única inflexión que rompe dicha tendencia hacia el año 2005. Este comportamiento se puede explicar a través de una periodización sencilla resultado de lo que ha ocurrido en el ámbito nacional, cuyas connotaciones son relevantes en el escenario urbano. A través de la observación del comportamiento de la violencia letal, reconocida a través del número de homicidios registrados, se puede advertir el final del período que puede llegar a denominarse insurgente, el cual termina con la instalación de células urbanas de las guerrillas en las ciudades y por la concurrencia del siguiente período en el que el fenómeno contrainsurgente toma su lugar. Es decir, con ocasión de la consolidación del paramilitarismo. Este período, además, se ve en las ilustraciones como aquél donde se rompe la tendencia de los homicidios, misma que se recupera al final de este con ocasión de la desmovilización que tuvo lugar hacia el año 2011. Tal como lo describe Escobar Moyano (2021), en Bogotá, se puede observar que la ciudad sufre dos oleadas del fenómeno paramilitar, cuyos inicios y finales se marcan con relativa claridad.

Al respecto, hay que añadir que los espacios abiertos por los grupos armados ilegales existen, entre otras razones, para soportar los mercados ilegales o *semilegales*. Por consiguiente, al terminar su ciclo y sin tomar en cuenta por qué finaliza un período violento, los espacios de los que se beneficia la violencia vuelven a ser llenados por nuevas organizaciones criminales. Un ejemplo de esto ocurrió en 2011 cuando inició el período regido por los denominados GAOS (grupos armados

organizados), el cual se conectó con el microtráfico de estupefacientes —que ya no es de naturaleza exclusivamente nacional, sino que posee conexiones con los carteles mexicanos— así como con la violencia transnacional encabezada por el Tren de Aragua¹⁷.

Para explicar la forma en la que la administración distrital ha reaccionado frente al fenómeno, se puede mencionar que la guerra entre los carteles de las drogas fue hasta los años 90 una determinante de la forma en la que se gestionaba la seguridad. En ese contexto y con un bajo nivel de gobernanza sobre lo rural, la recomendación de las naciones extranjeras era de no viajar a Colombia¹⁸, y, en caso de hacerlo, permanecer en las ciudades bajo riesgo propio. Por lo mismo, hacia 1996, Bogotá ya había sido considerada la ciudad más peligrosa del mundo¹⁹. Sin embargo, un año antes, en 1995, Antanas Mockus Šivickas, matemático, filósofo y rector de la Universidad Nacional de Colombia, el cual afirmaba que la cultura ciudadana es medio para transformar los escenarios de violencia en pacíficos, había sido electo alcalde de esta ciudad.

Si se observa nuevamente la ilustración del homicidio en Bogotá, se puede considerar que la cultura ciudadana que convirtió al exalcalde en un referente no fue otra cosa que un mecanismo que alteró la percepción ciudadana, posicionando a Bogotá como la ciudad que dejó de ser peligrosa gracias a la construcción de ciudadanías activas. Aunque la tendencia del crimen no solo siguió creciendo, sino que, además, mostró un comportamiento anormal. A pesar de lo anterior, lo cierto es que en dicho período de gobierno se sentaron las bases institucionales para consolidar la estrategia que ha seguido la ciudad. Estas son:

- 1) Los alcaldes, de manera continua, han asumido liderazgo en el proceso de la generación y ejecución de políticas.
- 2) La creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), que recopila datos y produce información y análisis fiables que han permitido profundizar en las problemáticas de la seguridad y han facilitado la toma de decisiones.
- 3) El diseño del Plan de Seguridad y Convivencia que se orienta a reforzar las respuestas de la Policía Nacional y la Justicia, sin dejar de lado una perspectiva de cultura ciudadana (Carrión, Pontón, y Armijos, 2009, p. 71).

Siendo así las cosas, en el año 2006, se empezó a implementar el modelo de vigilancia comunitaria como una expresión securitaria del modelo de cultura ciudadana bajo el que se pretendió acercar

¹⁷ Cfr. <https://es.insightcrime.org/tag/tren-de-aragua-es/> Artículo consultado el 14.08.2023.

¹⁸ Cfr. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-314617> Artículo consultado el 14.08.2023.

¹⁹ Cfr. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-416435> Artículo consultado el 14.08.2023.

la policía a la ciudadanía. Para el año 2009, hacia el final del segundo pico violento que experimentó la ciudad, la política de seguridad se había enfocado en los denominados *hot spots*, en virtud de los cuales se consolidó un Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO), que modela las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los delitos de alto impacto y, en consecuencia, se afirma que esto posibilita el establecimiento de políticas en materia de seguridad o convivencia ciudadana, con el propósito de contener tanto la inseguridad como la violencia.

Las estrategias de seguridad implementadas se enfocaron en el análisis del delito, la identificación de zonas críticas y el aumento del pie de fuerza. Sin embargo, como señalan Ruiz-Vásquez y Páez (2016): “tras siete años de implementación de este nuevo modelo, no se puede asegurar tajantemente que haya tenido un resultado positivo” (p. 64).

Posteriormente, el modelo de vigilancia comunitaria se transformó para establecerse como el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria y se implementó en las principales ciudades de Colombia. Su función fue priorizar las unidades de policía disponibles y acercarse al ciudadano como un mecanismo de construcción de confianza en la actividad policial.

El modelo implementado formalmente en Bogotá desde el año 2010 se empezó a extender al resto del país a partir del año 2011 con base en sus éxitos aparentes. A pesar de esto, no puede sostenerse que el análisis de los patrones haya logrado reducir la criminalidad local. Cuando estudia el caso de un barrio con cifras de hurto preponderantes, Torres Reyes (2020) señala que “el impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en el barrio Chapinero Central de Bogotá no ha sido positivo en los últimos 5 años” (p. 14). Además, este autor sostiene que los análisis de la política han sido puramente descriptivos y que, en consecuencia, no se ha podido diagnosticar su éxito o fracaso.

En este sentido, si se toma como referencia la tendencia del comportamiento de los homicidios en la ciudad de Bogotá, tendría que concluirse que la estrategia reviste a lo sumo un éxito relativo, sobre todo, si se tiene en cuenta que el foco de la criminalidad está puesto sobre la lucha contra el narcotráfico y que los operativos que sacan de circulación a una parte —por pequeña que sea, de este tipo de bandas— son contados. Por tanto, como se mencionó al inicio de esta entrada, la ciudad actualmente experimenta el impacto de la delincuencia transnacional y, aunque el crecimiento de

los delitos de alto impacto no ha tenido una nueva inflexión como la que ocurrió en 1995, se puede sostener que en el conjunto los modelos securitarios en Bogotá representan un fracaso.

Bajo el gobierno de la alcaldesa Claudia López y después del paro ciudadano del año 2021, la administración distrital trazó seis objetivos para *recuperar la ciudad*, a saber: “reducción del desempleo; disminución de la pobreza; combatir las bandas sicariales y criminales; fortalecer los frentes de seguridad y las redes de cuidado; incrementar el pie de fuerza de la policía y combatir la impunidad”.²⁰ Sin embargo, la percepción ciudadana indica que el gobierno local no ha logrado una reducción del fenómeno delincencial.

En todo caso, el SIEDCO²¹ refleja que la mayor cantidad de homicidios ocurren entre la noche del sábado y la madrugada del domingo, así como que más del 90% de los muertos son hombres; y si bien el número de homicidios por arma de fuego no parece haber crecido, sí lo han hecho los derivados de armas blancas (cortopunzantes) y los perpetrados con elementos contundentes. A su vez, el mayor número de fallecidos se encuentra en edad adulta, seguidos por ancianos, adolescentes e infantes, además de que las cifras de este año son mayores que las del mismo período en el año anterior y que en tres localidades se experimenta un aumento superior o igual al 100% de los casos. No obstante, al menos 7 localidades están experimentando reducciones que se encuentran entre el 6 y el 43%.

A pesar de lo anterior, describir no equivale a tratar el riesgo. Aunque se consideran loables las premisas establecidas en la lucha contra el crimen, lo cierto es que la percepción ciudadana juega hoy en contra de la administración. En todo caso, las cifras no son halagüeñas.

1.3.2. Contradicción entre el modelo constitucional de Estado y el modo de producción

Sin importar el origen profesional, los científicos sociales reconocen los debates y conceptos asociados a las palabras modelo, constitucional y Estado. Además, saben reconocer las intersecciones entre dos de ellas, cualesquiera que sean. Pero, cuando se colocan estas tres juntas, Si por la gracia del lenguaje, se asocia la existencia de un modelo constitucional de Estado con una de las categorías geográficas básicas (haciendo uso del concepto de territorialización, por ejemplo), parece entonces que se ha encontrado una nueva categoría y que la naturaleza es jurídica, aunque

²⁰ Cfr. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/alcaldesa-anuncio-estrategias-y-comandos-especializados-de-seguridad>. Artículo consultado el 14.08.2023.

²¹ Cfr. <https://scj.gov.co/es/oficina-oaiee/estadisticas-mapas>. Artículo consultado el 14.08.2023.

no sea así. En otras palabras, se trata de encontrar la dimensión geográfica de un elemento jurídico, lo cual es apenas un ejercicio de intersección entre conjuntos.

Por otro, si se tomaran los modelos de estado y entre ellos se escogieran los que se desarrollan conforme a la constitución (vista como aquella regla que determina las garantías y las formas que asume el sistema político y poder público), se seleccionarían aquéllos en los que la materialidad de la constitución puede leerse en el nivel territorial y aquéllos en los que eso no sucede. Por ejemplo, si la constitución nacional de un país dijera que el ambiente sano es un derecho y se constataste que en una ciudad los niveles de material particulado ponen en riesgo la salud de sus habitantes, la conclusión sería que ese derecho es una premisa formal que no se materializa en el territorio. Es decir, el modelo constitucional no se ha territorializado.

En este sentido, las ciudades en las que se ha territorializado el modelo constitucional de Estado las encontramos en Dinamarca, por nombrar cualquiera: Copenhague. Ahora, si lo que se desea es establecer una ciudad en la que esto no ha ocurrido, se puede tomar a Bogotá, en Colombia, tal y como se pretende en la presente investigación.

Incluso, si se apelara al mínimo de derecho, cuya territorialización debería ser obligatoria — para lo cual podría acudir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)—, la libertad, la igualdad, la vida, la personalidad y la autodeterminación, en todas sus formas, tendrían que materializarse en el territorio para que la libertad, la justicia y la paz pudieran realizarse de manera efectiva. No se puede olvidar que se trata de “la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Como se observará, existe una forma de cartografiar el incumplimiento de la constitucionalización del territorio, de lo cual no sólo dan cuenta las estadísticas, sino que las mismas se convierten en un termómetro de la calidad de vida urbana. Por lo mismo, este tipo de territorios no atiende al concepto de interés público y no se relaciona con un sistema de bienestar social que corresponde al mínimo social de derechos que dignifican la vida (Duguit, 1917).

Dado que lo anterior es cierto, se puede señalar que las instituciones creadas para el bienestar social son débiles (Acemoglu et al., 2005), aun a pesar de ser legales, legítimas y en derecho, puesto que se han derivado del poder político. Esto conduce a cuestionar qué es aquello que toma el lugar de los condicionantes jurídicos. Acemoglu, Johnson, y Robinson (2005) responden, de acuerdo con

la doctrina del *Social Choice*, que un poder *de facto* toma el lugar del poder legal y manipula en su favor la distribución de recursos. En otros términos, cuando no es posible la territorialización del modelo constitucional de Estado, ese hecho es un reflejo de un Estado débil, así como de un poder fáctico que posee la capacidad de reemplazar al Estado sin modificar sus reglas para alcanzar la mayor utilidad posible, lo cual indica una colisión de intereses.

Las colisiones pueden ser activas (como cuando ocurre un levantamiento popular o una revolución) o pasivas (como la que ocurre cuando el modo de producción ha ocupado el lugar del Estado para que el capital obtenga provecho de las rentas que él mismo es capaz de producir). El beneficio implícito de las colisiones pasivas es la apariencia de inutilidad de realizar un cambio institucional, ya que el poder político no se encuentra en riesgo y el *statu quo* se puede mantener. Lo que demuestra que el papel del modo de producción como rector de instituciones que compiten con la legalidad es su materialización en el espacio.

Como señala Harvey (1978) los excedentes de capital se transforman en capital fijo durante las crisis, de modo que sea posible que sustenten la producción de las rentas urbanas que soportará el peso de nuevas crisis en sus distintas dimensiones. Por lo que, cuando se toma en consideración que la ciudad de Bogotá es responsable del 25.5% del PIB del país, se puede concluir que el capital fijo de la ciudad está actuando como promotor del desempeño económico nacional y de las crisis. Si dicho capital fijo está distribuido de manera uniforme, se puede deducir que los procesos de acumulación no se encuentran focalizados en ciertas áreas de la ciudad. Sin embargo, cuando la comprobación es distinta, la conclusión sería que el poder fáctico derivado del modelo de producción es responsable de tal configuración económico-espacial y que es la causa de las crisis en sí.

La connotación principal que se deriva de lo anterior es que las zonas en las que la acumulación se encuentra focalizada producen un plusvalor que se deriva de la acción jurídica del Estado. No obstante, no comparten dicha ganancia en términos sociales, sino que se traduce en una ausencia de la redistribución de los recursos.

1.3.3. Desigualdad en el ingreso de los hogares

Al decir de Marx (1867b) en *El Capital* —tal como es interpretado por Harvey (1978)—, la acumulación se activa en circuitos. De estos, el primer circuito es en el que el plusvalor del trabajo

puede ser apropiado por el capitalista a su favor. Este hecho apunta a que el valor medio del ingreso sea diferenciado en función de la capacidad de apropiación de tal plusvalor de un sujeto respecto de otro, de la misma forma que los bienes (Ostrom 2015), pero con ocasión de la propiedad de los medios de producción.

Lo anterior conduce a la desigualdad en términos del ingreso y, bajo este concepto, aparece la diferencia entre los que tienen y los que no (Stiglitz, 2015). Por tanto, para hablar de desigualdad resulta fundamental comprender el hogar como la unidad económica que facilita la acumulación de funciones de trabajo individual entre aquéllos que se encuentran en estado de desposesión frente a los medios de producción.

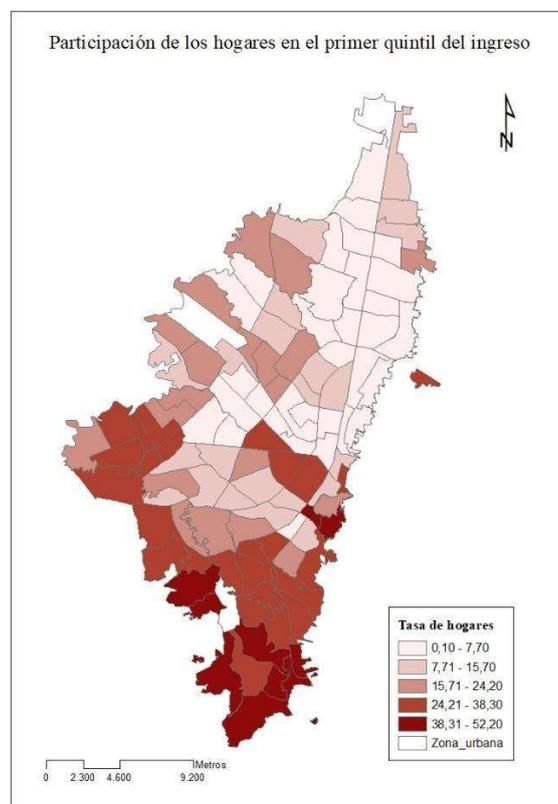
Desde el ámbito emocional (Pickett y Wilkinson, 2009), la desigualdad es un factor que juega un papel determinante en la sensación de sentirse bien/mal, ser superior/inferior, capaz/incapaz, en cuyo marco las comparaciones de riqueza, educación, estatus laboral, ubicación de la vivienda, vacaciones y otros marcadores que no pueden lograr los más desiguales son sinónimo de éxito social. En consecuencia, de acuerdo con Pickett y Wilkinson (2009), las sociedades más desiguales son las más susceptibles a la violencia cuando a los desiguales se les considera menos valiosos, lo que conduce a una pérdida reputacional acompañada de la humillación asociada al irrespeto del otro. A su vez, Dickerson y Kemny (2004) abordan entre los estresores sociales agudos al estatus social bajo, a la falta de amigos y a las dificultades experimentadas durante la primera infancia.

Actualmente, la movilidad social se ve como un premio al mérito (Sandel, 2020) respecto de la discriminación basada en las habilidades, la cual es socialmente aceptada. Por lo mismo, el mérito se constituye en la falacia que permite juzgar y minimizar al otro en función de su incapacidad de ascenso social. En definitiva, esta es una sociedad dividida y con una pérdida de solidaridad, reflejada en el cálculo matemático observado en la conversión de todos los fenómenos en cifras y los individuos en objetos, lo cual significa el aumento del resentimiento y la incompreensión de las personas, la cultura y la familia (Morín, 2019).

Sin embargo, en contraste con la desigualdad, el concepto de dignidad es observado como el elemento que juridifica las relaciones sociales. Su importancia radica en la distribución del bienestar como condicionante de corta duración, facilitador de la acumulación y legado de la riqueza, factor de larga duración en la creación de riqueza y respecto de la persistencia de la desigualdad social, que también puede ser vista como variable de asimetría en las relaciones

económicas (Piketty, 2014). En el caso de Bogotá, la desigualdad por ingreso está concentrada en el sur, suroriente y algunas incidencias sobre el occidente. Además, pareciera que existe una frontera de ingreso hacia el centro de la ciudad. Esto hace pensar bajo qué condiciones se distribuye el ingreso de la población, pues se sospecha que se encuentra asociado a una desigualdad que es “mala para el crecimiento” (Charles-Coll, 2015), lo cual puede ser objeto de un cambio de acuerdo con Benhabib (2003) como lo refiere en “The Trade off Between Inequality and Growth”.

Mapa 1 - Ingreso de los hogares en Bogotá (2018)



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos del DNP (2018) y la SDP (2018). En este caso, se emplearon datos del censo nacional de población del año 2018.

Para llegar a esta representación cartográfica, se tomó el ingreso de los hogares con la Encuesta Multipropósito para Bogotá y Cundinamarca del año 2017. Este ingreso se clasificó en quintiles permitiendo mapear las UPZ en las que se concentra el ingreso más bajo de la ciudad. Esto resulta fundamental, pues como Charles-Coll (2015) refiere —según Barro (2000 y 2008)—, hay una

relación positiva y significativa entre la desigualdad en el ingreso y el crecimiento, puesto que a mayor redistribución, menor desigualdad y aumento del crecimiento.

Apelando a Garay y Rodríguez (2007), se considera que la desigualdad en el ingreso ocurre en el marco de ordenamientos sociales y políticos seriamente disfuncionales y en entornos con serias fallas de mercado que, de acuerdo con Abramo (2006), responden a una externalidad relacionada con la ciudad como mercado, el cual, a su vez, responde a la aproximación seleccionada en este texto, pues la ciudad como campo de mercado neoliberal sujeta los derechos a las distintas restricciones presupuestales presentes.

1.3.4. Precio del suelo y fronteras invisibles

Para los economistas clásicos, como Smith (1776), es que en el precio de los bienes refleja el trabajo involucrado en su producción, la escuela austríaca y Hayek (1985), por su parte, refieren que la escasez es el fundamento de la asignación de valor y, por consiguiente, de la apreciación de los bienes en los mercados. El mecanismo para que esto ocurra consiste en encontrar el punto en el que la oferta se equilibra con la demanda, pues gracias al mercado se produce un circuito virtuoso en el que el bienestar social es un resultado inequívoco, claro, en la medida en que la racionalidad individual provoca la mayor utilidad y se produce crecimiento y desarrollo.

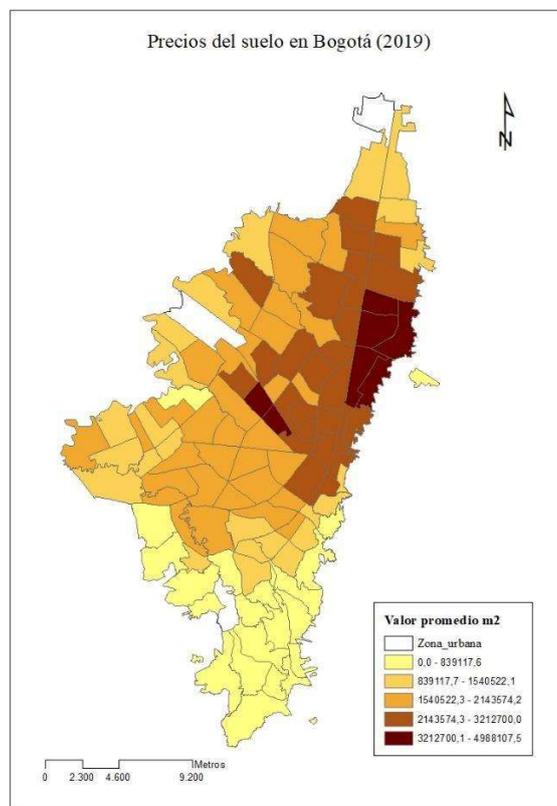
Abramo (2006) plantea que el mecanismo para establecer el precio del suelo es la fijación de precios, que involucra varios comportamientos simultáneos. Empero, desde la perspectiva ortodoxa, éste se anunciaba como parte de un proceso convencional. Con esta perspectiva, el precio del suelo se fija desde el interés intrínseco por la obtención de su renta, la cual asocia la localización residencial como una externalidad positiva, mientras que la racionalidad en la elección residencial es vista como una forma de anticipación de rentas en función de la expectativa de localización. Así, las elecciones y el paso del tiempo crean una suerte de interdependencia espacial y anticipaciones cruzadas que se asocian alrededor de la producción social del espacio.

En las ciudades altamente desiguales, puede ocurrir que el precio del suelo funcione como mecanismo para revelar las restricciones presupuestales fijadas respecto de la localización residencial, razón por la que es uno de los mecanismos más efectivos para analizar la segregación residencial, puesto que nadie puede acceder a un suelo que está en incapacidad material de adquirir.

Por lo anterior, si la segregación se concibe como un hecho que involucra tres fenómenos a la vez: 1) la concentración poblacional; 2) su exclusión; y 3) la imposibilidad por deseo y falta de interacción con otra población que a su vez decide auto segregarse y que tiene la capacidad de pagar por ello, el precio del suelo termina por revelar una relación inversa entre sí y la densidad, una directa con la exclusión y una causal con la auto segregación.

En el siguiente mapa, se cartografía el precio del suelo en la ciudad de Bogotá y se cuestiona a la misma acerca de lo que esta configuración urbana representa:

Mapa 2 - Ingreso de los hogares en Bogotá (2018)



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la UAECD (2019). En este caso, se empleó la base de datos catastrales de precios comerciales del suelo por manzana.

El precio del suelo cartografiado para Bogotá (2019) responde a la división social por clases en función de la posición ocupacional (Fresneda Bautista, 2017), así como a las rentas que el mismo es capaz de producir (Jaramillo, 2003, 2009; Topalov, 1984) y a la segregación como viene de ser

sintetizada. Por consiguiente, la evidencia que brinda el mapa es la convergencia entre la renta urbana y la estratificación social en términos de posición ocupacional alrededor de la posibilidad de una *renta de monopolio de segregación* (Jaramillo, 2003). Esto es visto como un sobreprecio que se paga por la exclusividad de una ubicación residencial que sirve para que la población que ocupa las posiciones ocupacionales más bajas no logre el acceso a ciertas localizaciones.

De conformidad con el planteamiento de Fresneda (2017), en las zonas donde el precio pudiera ser más alto, ocurre la segregación, ya que es posible en función del sobreprecio inmobiliario que funciona como un impuesto privado que sirve como mecanismo de exclusión. De este modo, se llena el concepto de segregación a través de la evidencia.

1.3.5. Dificultades que suponen inmovilidad respecto de la redistribución

El teorema del votante mediano (Congleton, 2004) sostiene que el cuerpo social elige de acuerdo con las preferencias de la mayoría. Estas se basan en una función individual de utilidad microeconómica que supone que a mayor desigualdad mayor presión por redistribución, objetivo que busca ser controlado por la élite para conservar el mayor bienestar individual posible para sí. El teorema parte del hallazgo de Hotelling (1929), quien planteó una función de competencia de dos agentes de mercado con libertad de movimiento en el espacio, los cuales se ubican en el medio del mismo para lograr capturar la mayor cantidad de consumidores.

Siendo así, para el teorema del votante mediano la democracia es el mejor articulador del sistema general de producción ya que coincide con el interés de la élite de conservar su privilegio a través de la menor cantidad de reconocimientos sociales posibles, aunque plantea que también por ello los Estados se vuelven susceptibles a la corrupción.

En este sentido, la democracia no sólo es necesaria como sistema de gobierno, sino que es el sistema que mejor sirve a la élite, pues además de evitar una revolución violenta, redistribuye de la menor forma posible bajo el entendido de que la mayoría escogería un modelo en el medio del espectro político. Tal como lo plantea Hotelling, de entre los candidatos que plantean poca o alta redistribución, se prefiere la menos y más cercana al centro, debido a que es la que más votantes consigue en la elección.

Aunque en Colombia no hay evidencia sobre el inicio de una revolución violenta de manera reciente (incluso con la persistencia de las guerrillas y otros actores armados en el contexto de un

conflicto interno armado de larga duración), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021) revela como causa de las manifestaciones del año 2019 una situación de desigualdad urbana a la que se le debe prestar atención. Desde una perspectiva punitivista, como lo es la colombiana, la protesta social justifica la intervención política, militar y la sanción judicial de los participantes.

Sin embargo, el teorema del votante mediano sugeriría la concesión de pequeñas conquistas que debilitaran las demandas del sistema que se pretende cambiar. Por tanto, la propuesta incluida en la presente memoria investigativa consiste en cambiar aquello de la realidad que se comporta de forma defectuosa en términos de bienestar social, por lo cual se considera necesario consultar los espacios problemáticos de la realidad como son la posibilidad de redistribución, el incumplimiento del modelo constitucional de Estado en Bogotá y la violencia e inseguridad como parte del problema que aquí se estudia.

1.3.6. El impuesto predial como impuesto no redistributivo

Si los impuestos a la propiedad poseyeran consistencia espacial, es decir, una relación adecuada entre la producción de renta urbana y la captura de una parte de la ganancia capitalista se podría concebir que ese es el fundamento de la redistribución. A pesar de lo anterior, la evidencia que se muestra a continuación revela que aun siendo el impuesto predial uno de los que más recauda en la ciudad, éste no toca la ganancia inmobiliaria y, por lo mismo, no posee la capacidad de convertirse en un impuesto redistributivo.

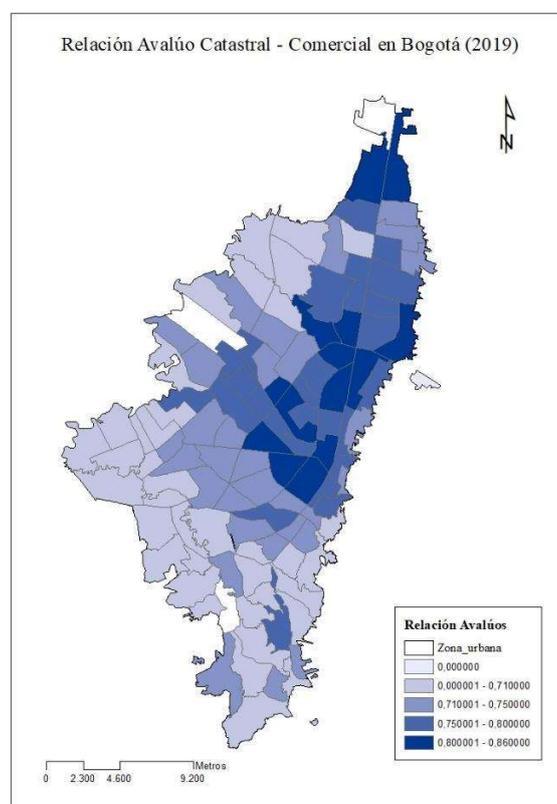
Dicho impuesto surgió como un impuesto directo empleado para contabilizar el valor de la propiedad inmobiliaria (Arbeláez, 2020) a través del sistema de causación anual y, por su plasticidad, se considera un impuesto dinámico, pues posee la capacidad de ajustar su valor en función del valor imputado a un predio.

No obstante, este se convierte en un tributo estático dada su incapacidad de capturar rentas urbanas, lo cual sucede porque el avalúo catastral —precio que estima el valor contable y sobre el que se calcula el impuesto predial— es relativamente bajo, pues su consistencia con el valor comercial se encuentra entre el 0.86 en la UPZ Zona Industrial y el 0.65 en la UPZ Tintal Sur, a pesar de que legalmente su identidad debe tender a ser 1.

Ahora bien, el impuesto predial es un tributo que pagan los propietarios, poseedores o tenedores de la propiedad privada sobre inmuebles urbanos o rurales equivalente al valor de contabilización

del inmueble. En Bogotá este valor se encuentra entre 1 y 11.3 pesos colombianos por cada 1,000 del avalúo catastral, mientras que para los inmuebles comerciales está entre 4 y 33 pesos colombianos por cada 1,000. El máximo nivel de tributación es del 1.13% del valor contable en los predios residenciales y del 3.3% de los comerciales. Esto representa un valor que se encuentra entre el 0.845% y el 1.1% del valor comercial de los predios residenciales y entre el 2.145% y el 2.838% del de los predios comerciales.

Mapa 3 - Relación entre el avalúo comercial y catastral en Bogotá (2019)



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la UAECD (2019). En este caso, se empleó la base de datos catastrales de precios comerciales y catastrales del suelo por manzana.

En una regresión lineal univariada de los valores catastrales respecto de la relación entre avalúos comerciales y catastrales, se encuentra un valor predictivo de $R^2 = 0.3743$, cuya variable independiente resultó significativa ($P > |t| = 0.000$). Esto significa que la relación entre los valores comerciales y catastrales se explica en un 37.43%. Es decir, se trata de valores desconectados unos

de los otros dentro de un ámbito que permite la renta urbana individual y privada, sin ninguna consideración redistributiva.

La inversión en capital fijo es percibida como rentable cuando la tasa interna de retorno supera la de las inversiones bancarias de plazo fijo dentro del plazo de reposición del bien o cuando la tasa interna de retorno lo es, en el caso de las inversiones de capital, después de descontar costos.

Para este ejercicio, se toma el Índice de Precios de Vivienda Usada del Banco de la República,²² entre los años 2012 y 2021, donde la inversión inmobiliaria produjo una ganancia del 52.76% en rentas fraccionadas capitalizables, frente a un depósito a término fijo bancario que produjo entre el 7% y el 15% en rentas capitalizables. Si del 52,7% se descuenta el impuesto máximo como costo de la inversión, la ganancia se mantiene por encima del 20%.

Esto conduce a demostrar que la inversión en activos inmobiliarios de alto valor supera la renta del depósito bancario en la quinta parte del plazo de reposición del bien (50 años).

En todo caso, se debe anotar que la relación entre avalúo catastral y comercial en las UPZ con más alto valor comercial como Chicó-Lago no es la más alta de la ciudad (0.81) y que esta relación podría dar cuenta, además, de las zonas en las que la especulación pareciera ser un fenómeno latente, pues se presenta un mayor grado de identidad relativa a mayor número de inmuebles nuevos en el comercio. Los impuestos a la propiedad con el diseño del impuesto predial de Bogotá no tienen la capacidad de capturar rentas urbanas, no modifican el mercado inmobiliario y si bien aportan desde el punto de vista fiscal al sostenimiento de la ciudad, carecen de capacidad redistributiva. Visto lo anterior, se observa que dentro de la tributación nacional se presenta la siguiente tipología:

Tabla 3 - División general de los tributos en Colombia

Tributos					
Tipos	Características	Elementos			Ejemplos en Bogotá
		Sujeto activo	Sujeto pasivo	Hecho generador	
Impuestos	No hay contraprestación	Estado	Todos (progresividad)	Evento descrito en la ley que marca su surgimiento	Predial Industria y comercio
Tasas	Poseen contraprestación	Estado / Particulares	Todos los iguales		Sobretasa a la gasolina
Contribuciones	Poseen contraprestación	Estado	Sólo los beneficiados		Valorización por obra pública

²² Este índice mide la evolución anual de los precios de la vivienda usada con información de los avalúos de préstamos de vivienda reportados por las cinco entidades financieras más grandes del país.

Tributos					
Tipos	Características	Elementos			Ejemplos en Bogotá
		Sujeto activo	Sujeto pasivo	Hecho generador	
	por beneficios específicos				

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la tabla —una obviedad—: la alternativa no puede ser otros impuestos, tasas o contribuciones. Es necesario acudir a un mecanismo que posea un origen legal y que permita alcanzar la finalidad redistributiva, lo cual es fundamental para cumplir los objetivos referidos en este capítulo.

En la naturaleza de la captura de la plusvalía urbana, se encuentra lo que se está buscando, ya que se trata de una categoría denominada tributo en la que sólo es posible gravar la renta urbana y que debe regirse por los principios de equidad y progresividad. Además de que su recaudación posee una destinación pseudo específica, ya que la misma debe ser destinada a la financiación de proyectos de desarrollo urbano y social.

1.3.7. Incumplimiento del modelo constitucional de Estado

La forma en la que se distribuyen los derechos y libertades en el territorio urbano puede tener múltiples lecturas. Desde una perspectiva económica, puede verse como una forma de distribuir la desigualdad que puede ser o no eficiente (Charles-Coll, 2015), pero desde una perspectiva más jurídica, tendría que ser vista como el incumplimiento del contrato social (Rousseau, 1762) en que la asignación de derechos y libertades sería igualitaria como resultado de la salvaguarda democrática guiada bajo el catálogo de principios de las revoluciones francesa y americanas. Esto debido a que las ciencias jurídicas han logrado abstraerse del “giro espacial”, cambio en virtud del que muchas de las ciencias sociales comprendieron el valor del espacio para explicar el funcionamiento de los fenómenos que antes ocurrían “en la punta de un alfiler” (Combes et al., 2008), lo cual puede entenderse como una forma de negligencia de acuerdo con Samuelson (1952) citado por Combes, Mayer, y Thisse (2008).

En relación con el contrato social, como legado de las revoluciones burguesas, los contribuyentes, a cambio de tributos, fueron facultados para participar en los órganos de representación del poder y en el reparto de la capacidad de adquirir derechos y libertades

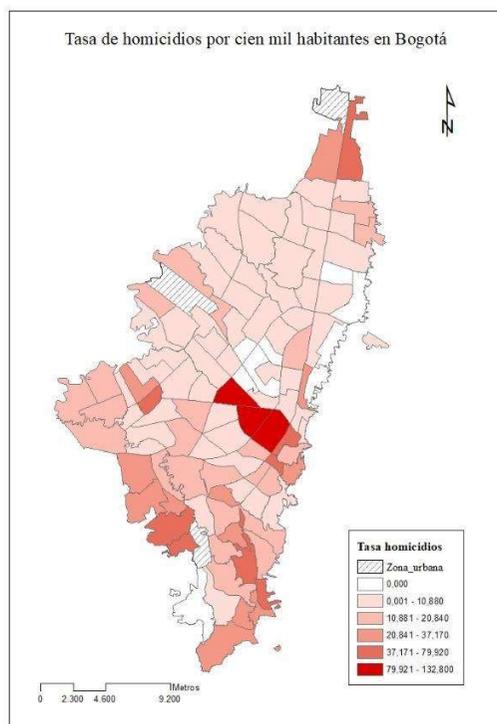
individuales. Así, se creó el sentido de legalidad como subordinación normativa y de equidad como reparto desigual de bienestar individual. La llegada de Kelsen (1979) a la escena jurídica transformó el sentido de legitimidad del derecho en el contexto de una producción normativa fascista, resultado de la subordinación a un imperativo categórico (Kant, 1781) general referido al bienestar social, a lo cual se le puede llamar modelo constitucional de Estado.

Para explicar el modelo constitucional de Estado en Colombia, se necesita retomar tres tradiciones jurídicas, ya que la Constitución Política describe a la República como un Estado Social de Derecho. En otras palabras, concreta la tradición liberal clásica (en la que la constitución es un pacto entre los asociados para crear un Estado fuerte, protector y garante del derecho individual), la tradición romano germánica (relativa a la regla de derecho escrito en que la Constitución se considera norma de normas) y la tradición del bienestar (derivada del triunfo occidental en la segunda postguerra mundial que, opuesta al modelo socialista, plantea asegurar el bienestar social fundado en la propiedad individual).

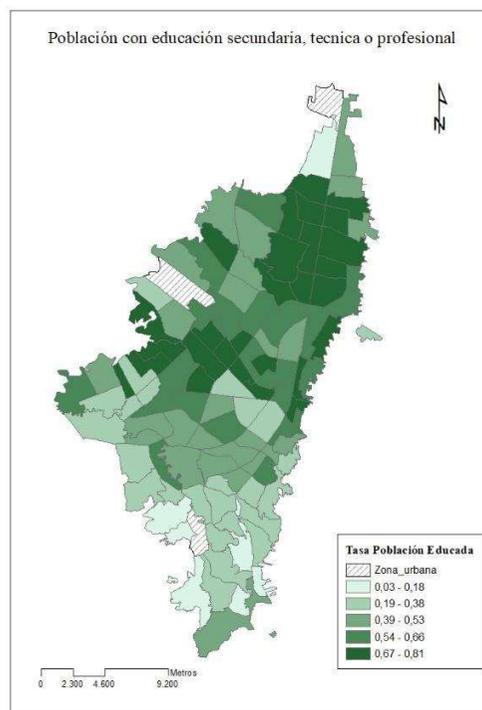
Ahora bien, los mapas en este acápite son un ejemplo del incumplimiento del contrato que dice que a toda persona se le protegerá su derecho a la vida, que la educación es un derecho de toda persona y que existe una garantía general de acceso al derecho de propiedad. Pero si en lugar de estos ejemplos se tomará cada derecho y se especializará, la conclusión sería la misma: existen áreas en las que se concentran ciertos derechos y estas concentraciones no responden necesariamente al ingreso, pero, en definitiva, responden a la desigualdad.

La dificultad asociada a la representación espacial del modelo constitucional de Estado consiste en que el derecho sigue proyectando un discurso sobre su universalidad, fundado en las premisas de generalidad, impersonalidad y abstracción de las normas jurídicas. Sin embargo, eso no es cierto si —como parece demostrarse— los derechos se encuentran segmentados en el espacio urbano. A continuación, tres mapas en los que se seleccionó la distribución del derecho a la vida, a la educación y a la propiedad privada en la ciudad de Bogotá:

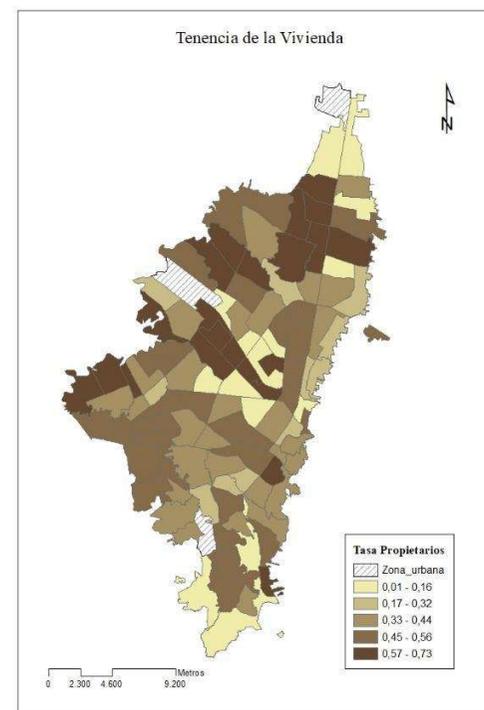
Mapa 4 - Distribución de los homicidios en Bogotá 2019-2020



Mapa 5 - Distribución de la población con mayor rango educativo en Bogotá 2018



Mapa 6 - Distribución de propietarios en Bogotá 2018



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos del SDSCJ (2019-2020), DANE y la SDP (2017). Datos de delitos de alto impacto procesados por la SDSCJ y datos de la encuesta multipropósito que actualiza la información estadística de las condiciones sociales, económicas y del entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y 37 municipios de Cundinamarca.

Hace una década aproximadamente, Villar Borda (2007) anunciaba que el problema cartografiado se observa en el territorio de las ciudades y que podría concebirse a partir de un proceso incompleto y parcial sobre la materialización del denominado Estado de Bienestar, a lo cual el mismo Villar Borda (1995) llama crisis del Estado-Nación y que se refleja en las ciudades en forma de desigualdad socioespacial. De esta coyuntura se desprenden los tipos de riesgo a los que se refiere la presente investigación: el socioeconómico (que relaciona la desigualdad en el ingreso) y el socioespacial (que se observa por la concentración o imposibilidad del disfrute de los derechos en el espacio urbano).

1.3.8. Fuentes para evaluar la confrontación entre el paradigma punitivo y la propuesta de paradigma de riesgo existencia, social y urbano

Como se ha sostenido, el estudio de las ciudades habitualmente se relaciona con el de la propiedad privada bajo el entendido de que, siendo las ciudades capaces de concentrar mercados y gestionar rentas, la base material y social debe ser detalladamente disectada. A pesar de ello, es imposible obviar que ningún mercado existiría sin la acción regulatoria del Estado y que el buen funcionamiento de los mercados depende de la supervivencia de sus agentes para participar de aquél de manera idónea.

La idoneidad de los agentes del mercado implica la garantía de conservación de la vida como parte del núcleo de derechos que permita la reproducción del capital sin otra limitación que la concepción de cantidades, precios y utilidad. En consecuencia, entre las exigencias que se le hacen al Estado para que funcionen los mercados, se encuentra la protección de la vida, la honra y bienes de quienes legalmente los hubieran adquirido. En este conjunto de derechos sobresale la vida, puesto que no puede haber honra, ni bienes, si no se pueden predicar de un ser humano vivo o que haya estado vivo.

A estos derechos se les llama bienes jurídicos e imponen su tutela o guarda jurídica a través del juicio de su importancia para el sostenimiento del Estado. Para su protección, se crea la idea de delito que Beccaria (1764) describe:

Fue, pues, la necesidad lo que constriñó a los hombres a ceder parte de la propia libertad; es cierto, por consiguiente, que nadie quiere poner en ella en el fondo público más que la mínima porción posible, la exclusivamente suficiente para inducir a los demás a que lo defiendan a él.

La suma de esas mínimas porciones posibles constituye el derecho a castigar; todo lo demás es abuso, no justicia; es hecho, no derecho (p. 6).

Por lo que, en la medida en la que la protección jurídica se extiende y las acciones criminales se hacen vastas y diversas, se crea la política criminal asociada al enfoque del Estado sobre las penas, lo cual Claus Roxin (1992) citado por Borja Jiménez (2003) describe como:

La cuestión de cómo debe tratarse a las personas que atentan contra las reglas básicas de la convivencia social y con ello lesionan o ponen en peligro al individuo o a la comunidad constituye el objeto principal de la Política Criminal. La Política Criminal adopta una singular posición intermedia entre ciencia y configuración social, entre teoría y práctica. Por un lado, se basa como ciencia en el conocimiento objetivo del delito en sus formas de aparición jurídicas y empíricas; por otro lado, pretende, como clase de política, llevar a cabo ideas o intereses concretos. Como teoría, intenta desarrollar una estrategia decidida de lucha contra el delito; pero como también ocurre por lo demás en la política, la realización práctica depende a menudo más de las realidades preexistentes que de la concepción ideológica. Probablemente esta posición ambigua de la Política Criminal permita explicar el que todas sus tesis sean extremadamente discutidas y que la orientación dominante cambie con bastante frecuencia. La historia se mueve, si se puede decir así, más deprisa en el ámbito de la política criminal que en el campo de la dogmática jurídica (p. 120).

Estas consideraciones preceden el estudio del riesgo en las ciudades y éste, a su vez, funciona como una sombrilla para cobijar los eventos cuyo impacto implique un desastre por su alcance, intensidad y probabilidad (Bostrom, 2002). Así, la intensidad se relaciona con el sentido de escala (personal, local y global); el alcance, con la materialización del desastre sobre la vida (tolerable o terminal); y la probabilidad, con el sentido estadístico asociado a la certidumbre sobre la ocurrencia de la amenaza.

El riesgo, que es transversal a las escalas y cuyo alcance está asociado al fin de la vida, se constituye en un riesgo existencial (Bostrom, 2002) y se relaciona con la protección de los bienes jurídicos que son objeto de tutela Estatal, los cuales, al mismo tiempo, están sujetos al riesgo según se describe en la siguiente ecuación:

Ecuación 1 - Ecuación básica del riesgo

$$Riesgo = Amenaza * Vulnerabilidad$$

Fuente: Lavell (2001)

Para escoger la violencia letal como la amenaza representativa del riesgo urbano en una ciudad como Bogotá, se deben tener en cuenta las circunstancias asociadas a su importancia al igual que la efectividad sobre su medición e impacto en relación con el sistema de riesgo que se pretende describir. Por tanto, el punto asociado a la importancia de la violencia letal como expresión de la amenaza que pone en riesgo la vida queda cubierto por los argumentos presentados hasta este momento. Sin embargo, acerca de la efectividad de su medición deben hacerse consideraciones adicionales.

Por ejemplo, Wheeler (1967) señala sobre las estadísticas del crimen que “no son confiables y carecen de uniformidad”, además de que esconden la naturaleza del crimen en sí. La estadística criminal y con ella la política que lleva el mismo nombre, así como la violencia del Estado representada a través de las penas que los jueces imponen a los criminales resulta sesgada por el miedo. Esto se observa con claridad en documentos de política tales como “Análisis de la victimización en Bogotá D.C” (*Análisis de La Victimización En Bogotá*, 2018) en el que se descubre el tipo de víctimas que serían objeto del delito para protegerlas bajo el entendido de que el “control social informal en paralelo con el control formal tienen una relación positiva sobre la reducción del crimen y el miedo en un barrio” (s.p.), lo cual se ofrece como respuesta la vigilancia comunitaria.

Mientras tanto, las estadísticas que deberían expresar objetivamente cualquier forma de riesgo existencial urbano, en realidad muestran la percepción ciudadana de la población frente al miedo que involucra poder ser despojados de su núcleo fundamental de derechos y, por ello, sobresalen las perturbaciones de las que son objeto, mismas que Caballero Montejo (2004) describe así:

Organización de los registros de denuncia. Cuando los registros son tomados por más de una autoridad como ocurre debido a la denuncia y seguimiento, ninguna de las autoridades posee un registro completo.

Diversidad de fuentes. El momento en que ocurre el delito, las autoridades relacionadas son arbitrarias para considerar qué se incluye o no en los registros, además entidades externas al control del crimen inciden en la contabilización de este. Pej: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar e Instituto Nacional de Medicina Legal.

Clasificación, calificación y cuantificación por autoridad judicial. En Colombia la autoridad judicial penal no es única, pues existen jueces de distintas jurisdicciones que juzgan crímenes y eso dificulta la consolidación de la estadística criminal.

Repetición del registro. Se contabiliza más de una vez un mismo caso.

Inscripción diferente a la oficial asignada. Los sujetos pueden creer y denunciar un delito cuando la tipología penal indica la comisión de otro, lo cual no se contabiliza hasta el fallo judicial como sucede con el hurto, que es la sustracción de un bien ajeno para el beneficio

propio, pero siendo la víctima facilitadora del delito en realidad se tendría que clasificar como abuso de confianza.

Omisión o ausencia de registro. Debido a que existe una serie de delitos llamados querellables, los cuales requieren denuncia de parte para existir. Nunca se puede tener certeza sobre la cantidad de delitos que dejan de ser denunciados.

Registro en lugar (sic) equivocado. Considerando que la ley habilita a las víctimas para denunciar en su lugar de residencia, muchas veces los delitos dejan de estar asociados al lugar de su ocurrencia (pp. 111-123).

En este sentido, el caso del homicidio como producto de la violencia letal resulta particularmente interesante, no sólo porque concreta de la mejor forma el riesgo existencial al que se ha hecho referencia, sino porque su caracterización estadística permite tener certeza sobre la comisión de un delito:

Aunque no todas las muertes son producto de un delito, la Unidad Nacional de Medicina Legal emite los juicios acerca de las muertes que lo son y aquellas que no (...) Se requiere que haya un muerto para que se cuente un delito producido por la violencia letal (...) El homicidio debe registrarse en la unidad territorial en la que ocurre (p. 117).

Para certificar la mayor confiabilidad estadística posible, la Ley 260 de 1996 y la Ley 888 de 2004 se han ocupado del tema. Además, la reforma al Estado consolidada en la Constitución Política de 1991 hizo que la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional integran la información en un mismo sistema. Éste, a su vez, ha sido modificado con el cambio del sistema escrito al sistema oral. No obstante, el registro de lesiones personales (denunciadas) y de homicidios quedó bajo el registro exclusivo de la Unidad Nacional de Medicina Legal, siguiendo los patrones asociados, según el documento “Cambios metodológicos en las estadísticas de Seguridad Ciudadana” del año 2018.

Por consiguiente, aunque la información estadística empleada en la presente investigación en lo tocante a la violencia letal proviene de la Secretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en realidad esta es fidedigna, pues atiende todos los parámetros de certeza sobre la información y refleja el riesgo existencial al que se hace referencia.

En cuanto a los demás delitos, aun cuando se trate del caso de alto impacto, es decir, el que “por las consecuencias directas e indirectas, (...) merece ser objeto de estudio que ayude a su prevención y al tratamiento” (Ruiz, 2007; citado por Norza Céspedes, López Guaje, y Peñalosa Otero, 2012), no gozan de certeza estadística, por ello abordar su estudio científico sólo puede realizarse desde

la perspectiva cualitativa y, por lo tanto, disociada de la gestión del riesgo. Sin embargo, debido a que los riesgos son tan reales como la percepción individual lo indique, vale la pena pensar en la inseguridad como línea de control.

1.4. Consideraciones relacionadas con el aspecto teórico y conceptual

Esta tesis plantea que existe una amenaza del ciudadano contra el ciudadano y que ésta es del orden del denominado riesgo existencial, social y urbano. Para que tal situación ocurra, la producción social del espacio debe desatender las premisas del modelo constitucional de Estado y, a cambio, asumir los valores del modo general de producción. Es decir, se trata de la prevalencia de la ganancia egoísta que no toma en consideración el riesgo como construcción social.

Por lo que concentrar el entrelazamiento entre el riesgo socioeconómico, el riesgo socioespacial y la violencia urbana como correlación espacial resulta en sí mismo un hallazgo de esta investigación, cuya importancia radica en establecer que, si el riesgo se puede medir, también es susceptible de mitigar.

Como se ha planteado hasta ahora, lo anterior es posible en contextos de alta desigualdad y Estados débiles. Esta premisa amerita verificar el contexto político y espacial en el que una metrópoli como Bogotá convierte el riesgo socioeconómico y socioespacial en violencia letal.

De este modo, aparecen los sistemas punitivos cuya relación es causal, pero carece de correlación con el problema de base, aunque muestra el tipo de soluciones de corto plazo que se ofrecen en las ciudades con ocasión de la contradicción entre Estado y modelo socioeconómico.

Esta perspectiva permite comprender que hay un problema. A saber, que la violencia letal posee una dimensión espacial que ha sido omitida, frente a la cual se ha optado por una aproximación punitiva que le ha permitido conformarse como la amenaza más importante por su relación con la desigualdad. La propuesta desarrollada implica especificar lo anterior como problema y la gestión integral del riesgo como marco de solución. Ahora bien, para articularla, se plantea la necesidad de discutir acerca de la democracia y los mecanismos de participación ciudadana, aludiendo a los efectos de la convivencia y la posibilidad de mejorar la capacidad de resiliencia gracias a esta condición.

Lo anterior no es posible sino involucrando el espacio como vínculo humano y social en el que se encuentran las dimensiones física, social y normativa que se relacionan transversalmente como

parte de la contradicción evidenciada. De esta manera, el espacio cobra singular importancia dentro del análisis realizado a través de la regresión geográficamente ponderada, puesto que ésta compara unidades espaciales entre sí y responde a través de un pronóstico a las que más se parecen debido a su contigüidad (Tobler, 1970).

Este trabajo de investigación doctoral busca que la gestión integral del riesgo consiga amplificarse como marco teórico en un contexto de riesgo urbano teniendo la violencia letal como amenaza. Por ello se considera que una solución implicaría todo un programa de planificación. Sin embargo, se pueden plantear, al menos, 3 herramientas articuladoras de dicho planteamiento, aunque hay limitaciones, como la imposibilidad de cambiar el modo de producción, al igual que el ingreso o la acumulación de riqueza.

A pesar de lo anterior, interesa plantear qué cambios en las condiciones espaciales moverían de modo diferente la forma en que se articulan los intereses públicos, privados y sociales de modo que la colisión entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado pueda desarrollarse de forma más armónica.

Analizar la distribución de la sociedad como una estructura de clases que está afectada por el lugar que se habita, implica tener en cuenta las condiciones de vida y el riesgo en que se encuentra la existencia individual en función de la desigualdad que se tiene que afrontar a lo largo de la misma. En consecuencia, como se verá en los capítulos siguientes, se consideran los presupuestos participativos, la captura de plusvalías y el ejercicio de control sobre la acción del Estado, en conjunto con una visión de justicia en el espacio para desarrollar una visión más amplia de la gestión del riesgo.

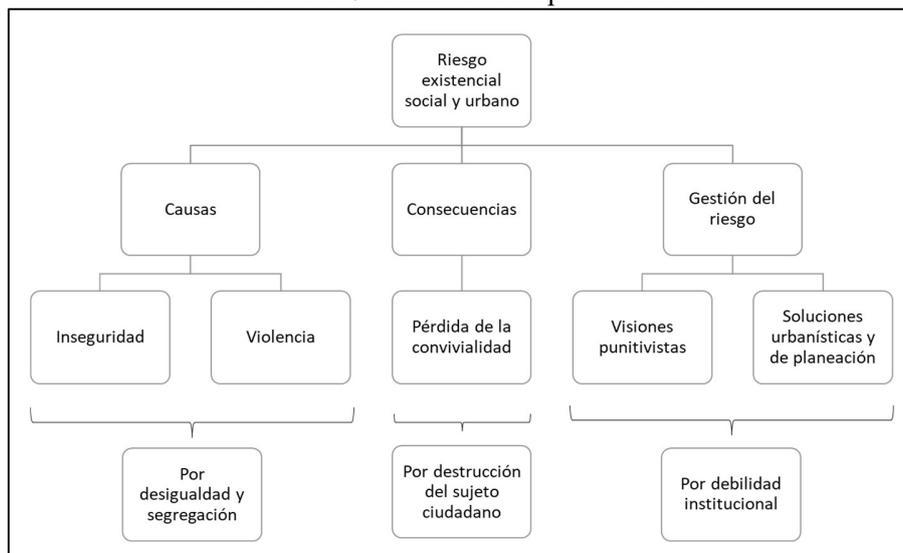
Capítulo 2. Discusión conceptual en la literatura académica: causas, consecuencias y gestión integral del riesgo

El riesgo existencial, social y urbano pertenecen al ámbito de la construcción social que funciona como causa y efecto. Dentro del ámbito espacial, se asocia con la división de la población en fracciones dentro del espacio urbano. Desde esta concepción, el presente capítulo permitirá leer e identificar, de manera crítica, las brechas en la producción científica y proporcionará una base sólida para el desarrollo de la investigación dentro del marco analítico mencionado.

En consecuencia, el objetivo en esta sección no es otro que desarrollar la noción de gestión del riesgo y sus asociaciones con la desigualdad y la segregación. De manera secundaria, se abordará la sistematización de la información recopilada y la selección de textos clave en relación con las problemáticas planteadas en este capítulo, ya que, al contar con un marco delimitado para abordar el problema de investigación, se vuelve necesario determinar el alcance de cada una de las categorías de análisis: gestión del riesgo, desigualdad, segregación, inseguridad, violencia, soluciones urbanísticas y planeación frente al riesgo.

Con estas cuestiones en mente, se propone ilustrar cuáles son los aspectos que influyen en la relación entre violencia, riesgo, segregación y desigualdad, conceptos que empezaron a surgir y a repetirse en el desarrollo de la investigación y en la bibliografía estudiada.

Ilustración 6 - Ámbito conceptual revisado



Fuente: Elaboración propia.

Para armar la ilustración, se consultaron cinco de los buscadores bibliográficos más importantes en ciencias sociales: Scopus, ERIC, ProQuest, Jstor y Scielo. Las búsquedas empezaron por las expresiones clave y luego se refinaron por materia, idioma, disponibilidad de acceso al recurso y pertinencia de los documentos respecto del objeto de la investigación.

Se tuvo como preferencia la selección de libros, capítulos y artículos referidos a ciencias sociales, economía y estudios urbanos publicados en español, inglés, francés y portugués que fueran de acceso abierto o que se pudiera acceder a ellos a través de plataformas académicas y que apoyaran o contradijeran uno o más elementos relacionados con la investigación.

Asimismo, esta búsqueda permitió pasar de unas setecientas mil entradas a siete mil, de las cuales se escogieron 188 textos clave sobre los que se procede a hacer su presentación temática, para lo cual se accedió primero a los textos por su título o palabras clave. En relación con los textos pertinentes, se hizo una revisión de sus *abstracts* y los que resultaron relevantes para la investigación fueron tenidos en cuenta y revisados a profundidad.

El resultado de la revisión de literatura muestra tres elementos clave: 1) los conceptos alrededor de los que giran las discusiones en el marco de la investigación; 2) explicación de las subdivisiones o discusiones conceptuales, los cuales fueron documentos de trabajo; y 3) la literatura relevante, discusiones y estado del arte que resulta de lo anterior. Así, al final del capítulo, se retoma la relación entre los conceptos y se seleccionan las categorías relevantes para discutir el caso de Bogotá y la posibilidad de generalizar los hallazgos en las demás ciudades latinoamericanas.

2.1. Causas del riesgo existencial, social y urbano

La razón de ser del riesgo existencial, social y urbano es la convivencia social en sí misma. Por supuesto, es posible reconocer sociedades que experimentan un desastre social mucho más alto que otras. De acuerdo con Cardona (2001), en las ciencias naturales, se identifica la amenaza como causa del riesgo. Es decir, las amenazas son las causas mediatas del riesgo, pues se debe establecer que las causas subyacentes se identifican como vulnerabilidades (tema del Capítulo 3).

Desde el sentido naturalista, la amenaza es “el fenómeno, ante el cual no había mucho que hacer” (Cardona, 2001, p. 1). Por lo tanto, su reconocimiento implica poder establecer la causa material

del daño, a pesar de que abordar la causalidad es insuficiente si no se reconocen las denominadas causas eficientes. Estas son comprendidas desde la acepción cartesiana como las “vía(s) de la causalidad” (Descartes, 1642, p. 81). En otras palabras, se trata de las razones que se esconden detrás de las amenazas de inseguridad y violencia entre las que se cuentan la desigualdad en el ingreso y la segregación.

A continuación, se recogen los acercamientos encontrados en las bases de datos consultadas sobre inseguridad, violencia y sus asociaciones. Sin embargo, se resalta que estudios como el de Cubides Salazar (2014) han buscado asociaciones más tradicionales como el expendio de drogas, el trabajo sexual, el consumo de alcohol, la micro-extorsión, la existencia de estructuras criminales, el contrabando o mercado de autopartes robadas, el estado físico del barrio, su precaria situación social y la existencia de pandillas. Este tipo de análisis parte de la idea de que “el expendio de droga es condición necesaria, pero no suficiente, para que existan altos niveles de homicidio” (p. 100). Dado lo anterior, se procede a buscar las relaciones menos notorias, pero que podrían tener mayor alcance y significado social.

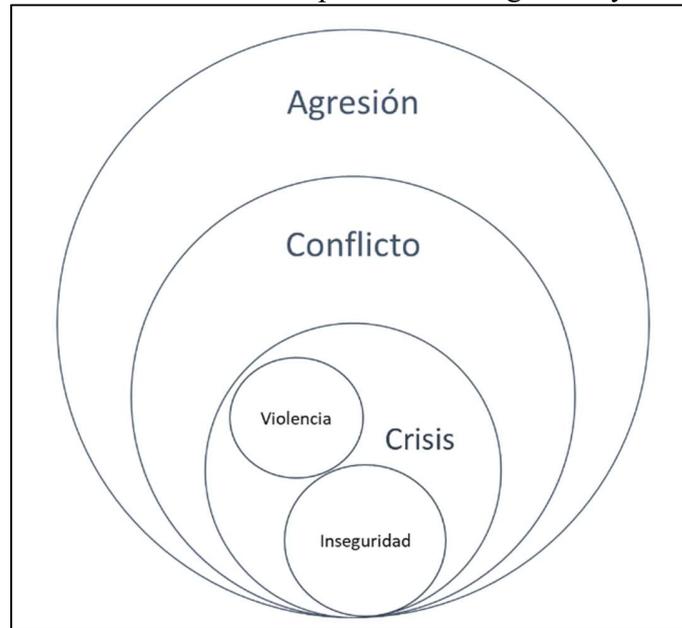
2.1.1. Inseguridad

La inseguridad es un fenómeno elusivo que se encuentra en el mismo nivel conceptual de la violencia y que parte del miedo de perder algo dentro de una sociedad que exige la acumulación como prueba del éxito social (Pickett y Wilkinson, 2009). Se origina—retomando el planteamiento de Gaitán Daza (Deas y Gaitán Daza, 1995)— en la agresión como germen de los conflictos. Estos, por su parte, implican valores o intereses incompatibles que han escalado en virtud de una confrontación y producen crisis que se revelan en las ciudades.

Aunque el origen de la inseguridad y la violencia es el mismo, es decir, un daño, la violencia se representa objetivamente cuando el daño es la eliminación del sujeto dañado o cuando el afectado, sin ser eliminado, resulta con las lesiones que son secuelas del daño. Por su parte, la inseguridad posee un componente altamente subjetivo (Kinnvall y Mitzen, 2018), ya que no requiere asociación entre la fuerza del infractor y la víctima. Además, es más difícil de establecer como concepto central en tanto que tiende a ser más notoria y se contagia a partir de la comunicación humana.

En estos términos, a pesar de que la inseguridad y la violencia se parecen (debido a que se encuentran dentro del mismo conjunto de fenómenos que apela a la seguridad para conservar un derecho), no son iguales: no se pueden medir ni leer de la misma manera.

Ilustración 7 - Ubicación conceptual de la inseguridad y la violencia



Fuente: elaboración propia, adaptada de Deas y Gaitán Daza (1995) y Kinnvall y Mitzen (2018).

Para comprender mejor la inseguridad, es pertinente acompañar la reflexión sobre la seguridad en América Latina a partir del planteamiento realizado por Ayo y Dallorso (2011). Lo primero implica aceptar que, en la región, la expectativa de seguridad es uno de los paradigmas de lo que es considerado como deseable; lo segundo requiere reconocer que el paradigma se entrelaza con los regímenes dictatoriales e implicó el fin del universalismo en materia de protección individual. Por consiguiente, con el fin de las dictaduras y la profundización neoliberal (entre 1970 y 1990), aparece un punto de corte del paradigma de la seguridad en América Latina.

En virtud de lo anterior, no solo se impulsó la focalización como el mecanismo más efectivo en la lucha contra la pobreza (dentro de la región, (in)seguridad y pobreza se asumen como fenómenos inseparables) sino que la atención a la precariedad empezó a realizarse de manera segmentada, aumentando los problemas de exclusión social que la industrialización por sustitución había generado. Así, el nuevo paradigma es la inseguridad y establece la presencia de una relación de

causalidad entre ella y la pobreza, por lo cual la gestión pública de la pobreza ocurre por la vía de la asistencia, mientras que la de la inseguridad lo hace por medio del control social.

Este giro del paradigma implicó asociar la seguridad como centro de la política a campos ajenos al crimen y la delincuencia. Para ejemplificar lo anterior, se puede mencionar que, dentro de la revisión realizada, más del 90% de los textos cumplía este criterio de exclusión, pues la inseguridad se asocia de forma preponderante a la inseguridad alimentaria, la inseguridad en el trabajo y la inseguridad económica, entendida como el riesgo que posee una persona de caer en la pobreza.

Esto resulta particularmente interesante por la forma en que se irradió a los escenarios económicos, sociales y culturales, cuya relevancia, explicada por Castel en el texto de Ayo y Dallorso (2011), se puede entender a partir de la idea de que “la sensación de inseguridad percibida socialmente no es sinónimo de ausencia de protecciones. Existe «un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y las capacidades efectivas de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento»” (p. 7). Dicho de otro modo, la inseguridad es un concepto difícil desde el punto de vista científico, ya que las *sensaciones*, al igual que las *emociones*, representan una dificultad para su medición.

Para empezar, se puede recoger la declaración de Davis (2006), el cual señala que la inseguridad es una rutina que ocurre diariamente en un mundo moderno y que produce que las redes de solidaridad se erosionen. Penglase (2009), por su parte, menciona que la inseguridad no puede asociarse al desorden que producen las redes de tráfico (en las favelas brasileñas) puesto que las organizaciones criminales co-crean un estado de (in)seguridad del que depende una suerte de desorden, secreto y ambigüedad que la alimenta, el cual es un orden en sí en la medida que obedece a una forma y estructura del poder. Además, Dammert y Malone (2002) explican que la inseguridad se origina en una relación inversa entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza, aunque sus hipótesis se refieren al plano de la percepción que origina una mayor preocupación asociada al fenómeno.

Desde la teoría de las relaciones internacionales, Freedman (2015) hace su aporte señalando que la inseguridad no es un fenómeno unívoco y que, por el contrario, se expresa de forma particular en términos sociales y temporales, pues la misma conducta en diferentes lugares, escala e interdependencia conlleva fenómenos diferentes que no pueden ser equiparados. En todo caso, es relevante advertir, tal y como señalan Catanzaro et al. (2016), que “la construcción hegemónica

securitaria toma la forma de un axioma: la inseguridad se asocia exclusivamente a delitos protagonizados por los sectores populares” (p. 23). Por lo tanto, para no abstraer que la sensación de inseguridad depende del comportamiento de los sectores populares, se debe considerar que está mediada por un discurso ideológico que tiene un referente de clase específico: “la exhortación para producir «leyes más duras y penas más severas», constituyen parte de —y a la vez especifican— la constelación que se ordena en torno al ítem-diagnóstico-inseguridad” (p. 25).

Bajo la anterior consideración, Catanzaro et al. (2016) proponen una aproximación referida a las cuatro improntas de la ideología de la (in)seguridad: 1) es derivada del autoritarismo; 2) plantea una aproximación teóricamente neutral por su perspectiva tecnocrática; 3) se asume como anti política, en la medida que reconoce la corrupción y por ello pretende perseguirla; y 4) es punitivista bajo la perspectiva de la intolerancia al crimen.

Por su parte, el paradigma de la inseguridad, aunque es un marco problemático, se basa en tres aspectos: 1) los autoritarismos como experiencia antónima de la democracia; 2) la destrucción de la solidaridad como el proceso en que los valores equidad e igualdad son o no tenidos en cuenta; y 3) la normalización de la “armonía” como premisa social en que sus disrupciones no son aceptables.

En el texto de Kinnvall y Mitzen (2018), se encuentra un planteamiento interesante en torno a la inseguridad: ésta se entiende como el fundamento del riesgo, de la manera que se encuentra en (Giddens, 2003) cuando se refiere a la seguridad de/para ser, pues, en un mundo de incertidumbres, el sentimiento de seguridad es como el capullo de una mariposa en el que las normas, las rutinas y las narrativas asociadas a la seguridad y el hogar la protegen para conservar el *statu quo*. Esto implica que la inseguridad es un problema de orden psicológico en el que el transcrito entre la emoción y la subjetividad tiene lugar. Por lo tanto, puede decirse que la inseguridad corresponde a una disrupción del sentido de lugar,²³ disrupción que, de acuerdo con (Giddens, 2003), corta el lazo psicológico en que la historia de vida del individuo y el sentido de lugar que lo ubica en un espacio-tiempo sobre el que el individuo se mueve. Siendo así que, a mayor número de disrupciones, mayor inseguridad percibida.

²³ Entiéndase por lugar “el espacio vivido (que) es percibido a través de los sentidos, de la experiencia, de las ideas, en diferentes instancias que articulan el espacio personal, el del grupo y el mítico conceptual que «extrapola más allá de la evidencia sensorial y de las necesidades inmediatas en dirección hacia estructuras más abstractas» (Tuan, citado por Corrêa, 1995: 30)” de acuerdo con Blanco (2007).

En torno a la noción de inseguridad, Dammert y Malone (2002) realizan uno de los primeros análisis empíricos sobre la relación entre el crimen, la corrupción y la confianza en la policía, frente a lo cual concluyen que una imagen erosionada de la policía facilita el crimen. Por ello, los autores sugieren que se mejore la eficacia de la policía y la justicia, pues la policía y sus agentes, al igual que los burócratas (encargados de temas que se asocian con la inseguridad), parecen ser los más corruptos.

En el ámbito espacial, Bergman y Kessler (2008) demuestran que se asume que en las comunas de mayor riesgo de Buenos Aires es donde ocurre la mayor cantidad de delitos contra el patrimonio. Por consiguiente, ideas como que los pobres asaltan a los ricos en sus comunidades se desvirtúa, haciendo que prevalezca el miedo por encima del comportamiento del fenómeno.

En relación con las medidas de autoprotección, Goldstein (2005) muestra que se trata de acciones incentivadas por el neoliberalismo, ya que la compra de seguridad solo es posible en este medio. Por lo mismo, en la medida en que se presentan mayores debilidades institucionales, la percepción de inseguridad crece y alimenta la dependencia de medidas de autoprotección, aunque se amplíe el número de crímenes, al igual que el rango en el que se percibe la inseguridad en el espacio.

2.1.1.1. Narrativas sobre inseguridad

Debido a que la realidad está articulada por sus narrativas, la sociología acude al concepto de *imaginario social* para analizar las prácticas comunicativas que se emplean para transmitir ideas o conceptos, los cuales sirven para explicar su representación e identificar aquellos discursos en los que se desarrollan (P. A. Gómez, 2001).

En esta medida, al considerar la inseguridad como una disrupción entre la emoción y la subjetividad que se asocia con el sentido de lugar, que marca un espacio-tiempo individual, se puede señalar que se vincula con una percepción que necesita contarse para existir. Desde esta perspectiva, a continuación, se presentan algunos textos que narran la inseguridad desde el plano académico.²⁴

²⁴ Aunque la palabra *narrativa* sólo aparece en uno de los textos encontrados, el concepto es indicativo del pensamiento dicotómico y de una sola variable que responde a un lenguaje binario (bueno/malo), pues sitúa a los buenos como aquéllos dispuestos a luchar en contra de los malos (Vite Pérez, M.A., 2018).

Para ilustrar la contradicción entre el ser y la narración, se hace uso del texto de Ost y Fleury (2013) en el que se observa cómo las zonas verdaderamente afectadas por la delincuencia son invisibles tanto a los ojos de la ciudad como a los de la política pública. Sin embargo, si una zona de estas se pacifica (casos como Comuna 13 de Medellín o la Favela Rocinha en Río de Janeiro), se visibiliza como un problema de orden público. Dicho de otro modo, narrar lo invisible obedece a una forma de exhibición del poder territorial aplicado a los escenarios del crimen.

Asimismo, otro agente que entra en juego en las narraciones de la inseguridad son las instituciones. Para Yeung (2019), las decisiones de los jueces se encuentran sesgadas por su percepción de la inseguridad, lo cual implica que la justicia se enfrenta con un alto nivel de incertidumbre y parcialidad, situación que, a la vez, reduce la confianza en las instituciones. Este hecho crea una forma específica de inseguridad en el ámbito judicial que se puede traducir en inseguridad espacial.

Además, esta idea de la inseguridad judicial es similar a la que plantea Blanco (2013), quien señala, en su estudio, que la inseguridad se relaciona con una menor credibilidad en la democracia. En este sentido, cuando la narrativa de la inseguridad aparece, rompe la conversación vertical entre autoridades y ciudadanía, y se representa como vulnerabilidad institucional, lo cual implica que tanto las instituciones democráticas como las judiciales afectan y son afectadas por la inseguridad.

2.1.1.2. Desigualdad como antecedente de la inseguridad

La desigualdad a la que se hace referencia aquí es la de carácter inmoral. Esto ocurre en la medida en que se traspasan tanto los límites de la diversidad como cuando las diferencias naturales son distorsionadas y usadas como mecanismo de exclusión. Para vincularla con la inseguridad, no se requiere de la violencia física y, en términos redistributivos, parece posible que se pueda establecer un vínculo de asignación diferenciada de bienes públicos y estrés social (Wilkinson, 1996).

Dicho esto, los artículos revisados en torno al tema muestran que la desigualdad incrementa la probabilidad de desequilibrio de los sistemas (Garfinkel y Syropoulos, 2020) y que erosiona las estructuras sociales, particularmente las dinámicas de género. En esta medida, daña la estructura económica en sí misma.

Con una visión diferente, plasmada en “No Exit: Social Reproduction in an Era of Rising Income Inequality”, Flynn y Schwartz (2017) buscan profundizar en el concepto de inseguridad que posee

una población determinada. Esta investigación señala que concurren dos hechos complementarios: 1) se reafirma que la desigualdad entre las cohortes que participaron en el estudio hace que su percepción de la inseguridad sea distinta; y 2) las propias desigualdades influyen en el concepto de inseguridad. En estos términos, la inseguridad, cuando se encuentra asociada con la desigualdad, resulta ser un fenómeno autorreferente.

2.1.1.3. Relación entre violencia e inseguridad como fenómeno psicológico

Es prácticamente imposible negar que la experiencia de los sentidos afecta la vivencia espacial. Bajo esa premisa, discurre la geografía humana en la que se desarrolla el concepto de *toporrepresentaciones*, neologismo acuñado para describir los escenarios asociados al crimen y la inseguridad según Avendaño Arias (2020), quien señala que son:

formas de entender todo el grupo de acepciones relacionadas con los significados del espacio, es decir, ese sistema que nos permite construir valoraciones, imaginarios y significados de los lugares, espacios y territorios, a partir la cotidianidad, de nuestra experiencia espacial y de la influencia del contexto —geohistoria—, en tanto se constituyen en uno de los elementos que tamizan la forma (intereses, control, uso, disfrute, poder) en que nos relacionamos con los espacios desde los vínculos individuales hasta los de los sujetos sociales y colectivos (p. 137).

El puente conceptual construido por Avendaño Arias (2020) permite explicar la forma en que la percepción se transforma en miedo, ya que en el espacio urbano se producen expectativas y valores que se traducen en funciones de uso y actividad urbana, los cuales son sesgados por el imaginario social y que pueden interpretarse como exitosos o no dependiendo de la óptica que se utilice para considerarlos.

Resulta importante plantear entonces que antes de que el debate geográfico hubiese incorporado el planteamiento de la representación espacial de la inseguridad, los estudios sobre (in)seguridad ya habían empezado a distinguir las diferencias entre incidencia y percepción de inseguridad (Rodríguez Lara y Rodrigues da Silva, 2021), así como la forma en la que dicha percepción sesga a un investigador (Wladyka y Yaworsky, 2017) y la manera en la que se distribuye la percepción con indiferencia de la incidencia del crimen (Brown, R., et al., 2019). En torno a esto, la respuesta del Estado deviene en forma de desconfianza hacia las instituciones (Hernández Breña, W.V. 2019) e implica que la población decida hacer uso de su capacidad de afrontar la inseguridad con violencia, o, en otras palabras, por la propia mano. En definitiva, se resalta que la percepción de

inseguridad justifica la creación de escenarios privados de aparente seguridad (Jakobsen y Buur, 2018).

A pesar de lo anterior, sucede que entre violencia e inseguridad no existe relación causal. Por ejemplo, un delito como el hurto (cuya finalidad es el enriquecimiento ilícito de una persona a causa del empobrecimiento de otra) puede cometerse con o sin violencia y eso no modifica su naturaleza, aun cuando pueda ser un agravante. En consecuencia, los estudios sobre inseguridad subrayan mayormente que se trata de una percepción, cuya dimensión es psicológica. Por lo tanto, aunque de ella se desprenden acciones materiales para enfrentarla como problema, parte de la solución se encuentra en el cambio de percepción.

2.1.1.4. Reacciones y soluciones oficiales frente a la inseguridad

Así como en la física newtoniana, para impedir que un cuerpo mantenga una trayectoria perpetua e indefinida, frente a cada acción puede ocurrir una reacción igual, pero en el sentido opuesto. Así, el miedo a la inseguridad puede conducir a tomar la justicia por la propia mano, tal y como lo explica Moctezuma Mendoza (2019), o llega a implicar la acción del Estado por la vía de la punición (Costelloe et al., 2009) o de la militarización (Savell, 2016). Esta temática se seguirá analizando a lo largo del presente capítulo.

Dentro de las escalas de la punición, se encuentra que son preferidas las medidas de “mano dura” cuando existe un quebrantamiento del Estado de Derecho (Rodrigues y Rodríguez-Pinzón, 2020) y que la intensidad de la respuesta es una expresión de la ansiedad social (Costelloe et al., 2009). En los casos en los que alcanza su mayor expresión con la pena de muerte (Boateng, F.D., Dzordzormenyoh, M.K. 2021), el referente no es la justicia.

Ahora bien, la reacción punitiva se exagera para ser capitalizada por el Estado cuando la sanción se puede emplear para politizar lo que ocurre en el espacio público. Es decir, el Estado, apelando a la justicia, respondería de mejor manera frente a la ansiedad social cuando el hecho que da origen a la percepción de inseguridad sucede en el espacio público, enfrentándolo con penas de mayor contundencia.

El estado de la cuestión reconoce un encuentro entre espacios seguros e inseguros en relación con la negociación limitada o restringida de la seguridad (Ordóñez y Uribe Alzate, 2020). También se menciona que la seguridad es una forma de represión o administración en el ámbito de sus

efectos y efectividad (Colak y Pearce, 2015), así como en relación con la presencia de ejercicios de planeación, a saber, mecanismos de contención de la violencia e inseguridad ciudadana (Boisteau y Pedrazzini, 2006).

Se seleccionó el texto de Weinstein (2017) para hacer patente que los procesos de planeación también pueden llegar a ser sesgados y ocurrir en escenarios conflictivos. En el caso presentado, la regeneración urbana, la cual es hoy una de las puntas de lanza de la planeación, tiene la capacidad de producir escenarios de confinamiento social derivados del desplazamiento intraurbano. Por lo tanto, la percepción del componente psicológico de la inseguridad y, por supuesto, la vulnerabilidad de las instituciones como incentivo para la reproducción de la inseguridad inducen a la punición y la gestión del riesgo posee un pendiente.

2.1.2. Violencia

En 1993, el *Panel para Entender y Controlar el Comportamiento Violento del Comité de Justicia y del Derecho* de EUA definió la violencia como “el comportamiento de una(s) persona(s) contra otra(s) que intencionalmente amenaza, atenta o inflige daño físico” (Reiss y Roth, 1993, p. 2). Por lo cual, la muerte es la razón última que se plantea para definir la existencia del crimen. Esta definición se estableció para entender y controlar la violencia en Estados Unidos la cual, durante la época, se encontraba en uno de los puntos más altos antes incluso del inicio de la lucha contra el terrorismo.

Cuando se conoce lo anterior, deja de ser extraño que la Organización Mundial de la Salud (OMS) se haya enfocado en el fenómeno y lo haya tratado como un asunto de salud pública al inferir que la violencia es la mayor causa de muerte entre personas de 15 a 44 años alrededor del mundo (Krug y Dahlberg, 2002). Según Krug y Dahlberg (2002), la OMS definió la violencia como “el uso intencional de fuerza física o poder, amenazante o actual, contra sí, otra persona, un grupo o comunidad que, produce o puede producir lesiones, muerte, daño psicológico, malformaciones o privaciones” (*Consultation on Violence and Health*, 1996: p. 5), definición que trascendió su trabajo en 2002, investigación en la que, además, se establece a la intencionalidad como un factor de identificación.

En una segunda parte de su trabajo, Krug y Dahlberg (2002) presentan un estudio tipológico de la violencia donde es clasificada en tres tipos: 1) la autoinfligida; 2) la interpersonal (que posee una

subdivisión en intrafamiliar y comunitaria); y 3) la colectiva (que se subdivide en social, política y económica). A su vez, en cuanto a la naturaleza de los actos violentos, los subdivide en físicos, sexuales, psicológicos y que involucren privaciones o negligencia.

Para esto, los autores hicieron uso de diversas fuentes de información, entre las que destacan las estadísticas criminales. En esta medida, empleando la clasificación de los autores mencionados, la violencia que interesa en esta investigación es de tipo interpersonal-comunitario, ya que ahí se encuentra la violencia colectiva debido a que ambas poseen una escala urbana y su representación se realiza en el ámbito zonal.

Dado que, en los análisis transversales de la violencia letal realizados en poblaciones de África y América, las cifras de mortalidad son superiores en la violencia interpersonal respecto de la autoinfligida, Krug y Dahlberg (2002) sugieren un modelo que denominan ecológico, donde la violencia individual es subconjunto de la interpersonal, ésta de la comunitaria y la última de la societal. A propósito, los autores plantean tres niveles de prevención: 1) antes de que ocurra; 2) proveyendo servicios cuando ha ocurrido; y, 3) como solución en términos de rehabilitación y reintegración o reducción de traumas y discapacidades.

Lo anterior representa una dificultad desde los estudios urbanos, pues supone que existe la necesidad de prestar un servicio que soluciona el exceso de fallecimientos causados por la violencia. Sin embargo, esto no determina una causa, a excepción de la psiquiátrica, la cual asume que todos los delincuentes son enfermos y, por lo tanto, hay que encontrarlos, diagnosticarlos y tratarlos, desconociendo que una parte del modelo ecológico implica conocer el ambiente en el que se desarrollan los hechos.

Los casos de Colombia y Chile pueden ser particularmente interesantes respecto de la violencia colectiva por la reacción del Estado. De hecho, se considera que pueden definir una categoría particular derivada de la desigualdad y consistente en la segmentación de derechos, que puede verse como respeto o asignación diferenciada del derecho a la vida en el espacio, lo cual estaría en contraposición con el modelo de Estado delineado en la constitución nacional.

Sobre la violencia, Gaitán (Deas y Gaitán Daza, 1995) apunta que desconocemos la entidad de la violencia y asignamos ese título a hechos que no pertenecen a dicha categoría. Debido a esto, su texto plantea que es relevante saber sobre qué se habla y qué fenómeno se investiga. Un ejemplo del uso errado de la violencia ocurrió en las últimas décadas del siglo XX en Colombia cuando

bajo la denominación “violentología” se englobó el supuesto estudio científico de la violencia, que asignó la categoría “violentólogo(a)” para los expertos en esa área.²⁵

Los autodenominados violentólogos pretendían explicar que el conflicto armado que se desarrollaba en las áreas rurales se extendía a las ciudades a través de fenómenos como el sicariato, la detonación de bombas y los secuestros en las vías nacionales. Se trataba de hechos calificados como violentos, bajo el supuesto de que la entrada de grupos armados ilegales al negocio de las drogas ilícitas y la lucha del Estado en su contra era la fuente del problema, pues las ciudades habían sido fortines de los *capos* de las drogas, lo cual había aumentado exponencialmente de la violencia urbana.

Para comprobar que lo anterior no era cierto, Gaitán (Deas y Gaitán Daza, 1995) recogió datos de muertes en el país y restó aquéllas que habían ocurrido en el marco del conflicto interno armado que tenía lugar en Colombia. Su conclusión fue que el fenómeno era relativamente residual y diferente. Además, anotó la necesidad de distinguir entre conflicto, agresión y violencia.

Asimismo, Gaitán (Deas y Gaitán Daza, 1995) plantea la obligación de definir la violencia para evitar confusiones. Señala que se trata de una conducta en la que se busca “hacer daño físico mediante el uso de instrumentos o en evidente superioridad física cuando ese acto no es necesario para la estricta supervivencia” (p. 184). Esto resulta interesante en la medida de que, si se puede conceptualizar, se puede medir; y si las medidas a las que se apunta poseen una dimensión espacial específica, también se puede tratar el espacio en el que ocurre.

Tuan (2013) señala que la violencia es endémica en las ciudades y que durante quince siglos todas las clases sociales participaban de ella, pero que, a partir de la época de las revoluciones, apareció la justificación del uso de la fuerza y la violencia a cambio de la justicia. En este sentido, la evolución de las ciudades marca la violencia como germen del caos urbano. Sin embargo, existen casos, como el de Dinamarca, en el que habiendo superado la desigualdad como causa de la violencia estructural, experimentan una forma residual de violencia.

Para Pavoni y Tulumello (2018), la existencia de la violencia muestra un problema cuya condición es sociológica e inmanente a las relaciones humanas, pero que puede concebirse como el resultado de un proceso histórico específico (la urbanización), lo cual implica la presencia de una condición relacional espaciotemporal asociada al neoliberalismo. En este sentido, se observa

²⁵ Cfr. <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-violentologos/88236-3/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

que las áreas violentas se comportan como sitios de acumulación positiva de violencias espaciales. Además, los autores abandonan la perspectiva enfocada en la salud, descartan todas las tipologías desvinculadas del comportamiento criminal, ponen el foco en la violencia urbana y emplean los estudios de caso como fuente fundamental de información.

Por tanto, a partir de este momento, se plantea recorrer un camino conceptual de similares características, aclarando e individualizando los elementos que conducen la investigación como un estudio de caso.

2.1.2.1. Tipologías de la violencia urbana

En esta parte de la revisión, se encontraron tres grandes categorías para hablar sobre violencia urbana. La primera podría llegar a denominarse interseccional o motivada por un elemento constructor de discriminación, como en el caso del género y/o la raza. Aquí se considera importante el trabajo de Whaley y Messner (2002) que aporta cómo en las ciudades con mayor igualdad de género los principales destinatarios de violencia letal son hombres; lo cual se confirma por Titterington (2006) cuando plantea una correlación entre desigualdad y feminicidios. La segunda es la violencia motivada por la desigualdad. Éste es el caso más interesante para el desarrollo de la investigación, puesto que, independientemente del factor de desigualdad que se seleccione, se observa que ésta induce violencia. En este apartado, se resaltan tres estudios: los de Chisari et al. (2019) y el de Delgado y Wences (2020), los cuales tuvieron resultados similares, así como el de Otero et al. (2021). Estas tres investigaciones recogen la relación entre desigualdad, precio del suelo y violencia.

La tercera y última categoría se relaciona con los patrones de violencia urbana. En este caso, se incluyó la aproximación policial²⁶ a los crímenes presuntamente realizados por población negra con desenlaces fatales que ocurren en presencia de desigualdad social y racial. Para discutir el tema se seleccionaron tres textos: Pontes Nogueira (2017), Brantingham et al. (2021) y Forde (2022), los cuales apoyarán la discusión en dos puntos importantes: por un lado, la relación entre el Estado y la ciudad; y, por otro, la necesidad de considerar el vínculo espacial como una relación temporal que se basa en dinámicas del contagio para explicar el comportamiento del crimen en la ciudad. Desde

²⁶ Es importante distinguir que, en Colombia, la autoridad policial es distinta de la autoridad policiva encabezada por autoridades civiles que se encargan de la preservación de la seguridad, la salubridad y la convivencia.

estos posicionamientos, se podrán movilizar los conceptos asociados a la desigualdad y la violencia como amenazas dentro de un sistema de riesgo de naturaleza espacial.

2.1.2.2. Acercamiento criminológico

En torno a la perspectiva punitiva de la violencia, ésta se remonta a la aparición de la criminología en el siglo XIX. Se trataba de una forma de sociología del ser criminal interpretada por los famosos Garofalo, Lombroso y Ferry, los cuales plantearon la posibilidad de caracterizar y condenar al ostracismo al hombre delincuente por su condición violenta. Tras la imposible comprobación causal, la aproximación se reestructuró alrededor de la descripción relativa a los vínculos de la violencia²⁷ con el sujeto delincuente, lo cual se denominó criminología ambiental o ecología del crimen.

Dentro de este marco, se resalta un interés similar al de la aproximación psiquiátrica, pero mientras que aquella disciplina busca encontrar al criminal violento, en esta, se plantea la búsqueda de las áreas violentas y se diseñan acercamientos punitivos de control. Así, el estudio de la criminología ha recorrido los espectros más deterministas del comportamiento humano y, por consiguiente, aunque muchos de los elementos que presenta son válidos, como aproximación al fenómeno presenta sesgos que no explican las conexiones que se encuentran en los estudios revisados.

2.1.2.3. Estudios de caso

Para esta parte del trabajo, se escogieron solamente ciudades latinoamericanas, bajo el entendido de que la condición metropolitana de sus ciudades principales es común (Singer, 1973). Dichos trabajos son los siguientes: los estudios de caso sobre Cali y Bogotá de Concha-Eastman y Guerrero (1999), el de Pamplona Ramão y Marmitt Wadi (2010), el de Bogotá de Rodríguez-Ortega, J.D., et al. (2019), sobre Caracas de Antillano et al., (2020), el de Ciudad de México de Vilalta et al. (2021) y el de Guatemala de Quesada (2022). Cabe destacar que el trabajo de Vilalta et al. (2021) explora distintas teorías a través de “The spatial diffusion of homicide in Mexico City: a test of theories in

²⁷ En términos de control, prevención y tratamiento de la conducta delictiva, así como la realidad delictiva nacional y local (Garrido Genovés, 2001)

context”, y se complementa con el de Vilalta y Fondevila (2019) al referirse al populismo penal en América Latina.

Tras la lectura de estos estudios, se puede señalar que, en definitiva, los sistemas sociales latinoamericanos hacen susceptibles a sus ciudades, pues la desigualdad es un factor de exposición que condiciona al sistema a sufrir dificultades sustanciales, en particular porque su recuperación es compleja. Asimismo, se ha podido notar que la relación entre las economías ilegales y las criminales, que eventualmente son la misma, funciona como un identificador de la ausencia de capacidad institucional y/o vulnerabilidad institucional e incluso como conductor de la violencia en tanto que factor transnacional.

2.1.3. Antecedentes sociales de la inseguridad y violencia

Los antecedentes sociales de la violencia coinciden con la causa eficiente del riesgo existencial, social y urbano que tiene lugar en las ciudades latinoamericanas. De las fuentes recopiladas, se comprende que los fenómenos pueden conceptualizarse como una unidad que tiene vocación universal para explicar ciertas realidades, pero en cada territorio asumen particularidades que los individualizan. Siendo así, este acápite se dedica a analizar la desigualdad y la segregación, así como a los vínculos que se crean como parámetros para analizar el caso de Bogotá.

2.1.3.1. Desigualdad

En ciertos contextos, se suelen confundir los conceptos que son parecidos, situación que ocurre entre la desigualdad y la diferencia. No obstante, como se procederá a explicar, mientras que la desigualdad es una construcción normativa y temporo-espacial que separa a los individuos de sus conjuntos originales, la diferencia es connatural al individuo y, por lo tanto, funciona como vínculo.

Además, la diferencia se materializa entre sujetos que nacen en lugares distintos, se someten a condiciones ambientales diferentes y las convicciones de sus padres o cuidadores influyen de manera diferenciada en sus creencias. Se educan y viven bajo sistemas políticos, culturas e ideologías que no son iguales y aprenden el uso de herramientas variadas que emplean a lo largo de su vida de forma particular.²⁸

²⁸ A este tipo de eventos se le suele denominar trayectoria de vida. (Sepúlveda Valenzuela, 2010).

Al mismo tiempo, el modo de producción, la remuneración individual y capacidad de acumulación hacen que las diferencias naturales se acentúen. Entonces, hombres y mujeres establecen su lugar de residencia en función de su restricción presupuestal y del valor del suelo disponible. Como consecuencia, el valor del suelo separa aún más a las personas en función de su capacidad de acceder al mismo.

Estas diferencias que se forman a lo largo de la trayectoria de vida son el origen de la identidad e inductoras de cambios. No son el problema en sí, pero cuando niegan la igualdad ante la ley, se crea el conflicto al que se le puede denominar desigualdad, concepto que se emplea para indicar un asunto de carácter normativo, cuyas connotaciones varían según el tiempo y en el espacio, por lo cual puede definirse como un asunto temporo-espacial.

Así las cosas, mientras el concepto de diferencia vincula sujetos distintos en función de identidades comunes como la cultura, la herencia o la ideología, la desigualdad excluye a sujetos iguales del conjunto al que naturalmente pertenecen. Por lo que, en la medida que traspasa la frontera entre lo aceptable y afecta la dignidad humana, pasa a ser objeto de estudio para las ciencias sociales y económicas en lo que se refiere al acceso a la justicia, oportunidades, ingresos o riqueza.

El presente trabajo no puede dar la espalda a la verdad de que el mundo sigue atravesando un hecho histórico, la pandemia, que refuerza las diferencias naturales y todas las formas de desigualdad al tiempo. Por ejemplo, quien enferma por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19)²⁹ tendrá más oportunidades de sobrevivir en la medida que se encuentre entre los menos desiguales, entre quienes están mejor dotados de acceso a justicia, oportunidades, ingresos y riqueza, o de sus combinaciones.

Lo anterior sucede puesto que las limitaciones a la circulación humana no sólo implican reducción de los contactos y contagios, sino pérdidas de ingreso, empleo, avance educativo y desarrollo social, situaciones que pueden implicar deterioro social incluso en un periodo postpandémico indefinido. En este escenario, se justifica cuestionarse, tal y como lo hace Alfonso (2022), si el factor de inmovilidad pretendido por las autoridades locales para impedir contagios

²⁹ El Covid-19 pertenece a uno de los 4 tipos de coronavirus conocidos hasta el momento (Alfa, Beta, Gamma y Delta), de los cuales 6 tipos de los Alfa pueden infectar a los humanos, al igual que 4 de los Beta, los cuales pueden producir una enfermedad pulmonar grave. Este coronavirus es, entonces, uno tipo Beta, clase B, que tiene la capacidad de infectar las células epiteliales del tejido alveolar.

equivale a obligar a la juventud que se posiciona desde la rebeldía y en relación con la desigualdad a no movilizarse.

Ahora bien, aparentemente no existe desigualdad frente a la ley, una de las garantías de las democracias modernas, puesto que el sistema político reconoce los sujetos que integran la sociedad como iguales ante la ley y diferentes por naturaleza. En consecuencia, se les asigna igual derecho de participación en los asuntos que les afectan y plantea que sus “derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales” (Rawls, 1971, p. 40).

En otras palabras, la negación de la igualdad ante la ley desde la perspectiva democrática conduciría a la injusticia. Desde el imaginario de la balanza, se plantea que el papel de los jueces es devolver o reproducir un estado de justicia social. A pesar de esto, ni la justicia ni el derecho han acogido abiertamente el denominado giro espacial (Delaney, 2011), asunto que indicaría un déficit para la comprensión de lo que puede llegar a ser la justicia en el espacio.

En cuanto a la desigualdad derivada del ingreso, Piketty (2014) y Stiglitz (2013) señalan que una de sus determinantes es la desigualdad por riqueza, puesto que su papel consiste en hacer perseverar la pobreza. Estos teóricos plantean *grosso modo* que los ricos permanecen ricos y los pobres permanecen pobres. Así, el Estado se mantiene inalterado en la medida que el modo de producción también es permanente.

La consideración sobre la trayectoria del Estado muestra una crisis perseverante (Poulantzas, 1976) en los países en los que las condiciones de desigualdad están inalteradas. En este sentido, la desigualdad de oportunidades hace que las diferencias naturales sean inescindibles de las personas, pero implican una barrera de acceso a posibilidades derivadas de sesgos ideológicos, perceptuales o subjetivos. Patricia Hill Collins (Hill Collins, 1998; Mendieta, 2012) revela una correlación específica entre la desigualdad y los eventos de discriminación. Según la autora, bajo la perspectiva de la interseccionalidad se observa que la edad, el color de piel, el sexo, el género, la raza, las preferencias sexuales, la etnia o la condición social funcionan como factores que facilitan la discriminación.

Finalmente, los análisis sobre interseccionalidad también muestran que la reducción de la discriminación no mejora la desigualdad en el acceso a las oportunidades. Es decir, las características socialmente asumidas como negativas no son ni *per se* ni individualmente una

barrera, sino que constituyen una limitación para acceder a condiciones de vida dignas para quien las posee y que cuando la combinación de factores aumenta es más difícil superarlas.

2.1.3.2. Asociaciones de la desigualdad

En la revisión bibliográfica, se encontraron tres agrupaciones en las que se puede notar: 1) la relación entre el concepto de desigualdad y sus connotaciones; 2) las correlaciones asociadas con la violencia; y 3) los modelos que intentan abordar y los problemas que deben ser superados desde la perspectiva social.

En el primer grupo, se observa un interés asociado hacia la historia de la desigualdad, la experiencia de la pobreza y su asociación con la violencia y la reproducción de ésta en un marco de marginalidades. En el segundo, se encontraron las correlaciones que resultan particularmente relevantes e interesantes, puesto que vinculan la pobreza, los beneficios sociales, la democracia, la segregación, la distribución de riesgos espaciales y la violencia. Mientras que, en el tercero, se busca entender la desigualdad o establecer mecanismos de reducción de las desigualdades a través de la construcción de modelos entre los que resaltan aquéllos de corte social que interpretan los elementos que pueden causar o reafirmar la desigualdad y los de corte economicista relativos al bienestar, donde la desigualdad deja de ser un mal para convertirse en un inamovible social.

Siendo las cosas así, es necesario retomar el trabajo de Forde (2022), pero desde la perspectiva de la paz urbana como un estado de bienestar limitado a una parte de la población de la ciudad que hace que se resalten las relaciones más fuertes de la desigualdad.

2.1.3.3. Segregación

La segregación es un concepto que abarca cuatro fenómenos: 1) la concentración de la población que se considera igual entre sí; 2) la exclusión de aquella parte que es más desigual que los otros; 3) la imposibilidad de interacción entre ellas; y 4) el deseo de la población que decide auto segregarse y paga por ello.

En 1966, Walter Christaller observó en el sur de Alemania que la distribución de líneas telefónicas reflejaba aglomeraciones y relaciones de contigüidad. Esto le permitió formular que un lugar es tan importante como el número de relaciones que logre construir. Sin duda, un gran hallazgo y a partir del cual formuló la *Teoría de los lugares centrales*.

Para 1970, con base en las jerarquías reveladas por Christaller, se formuló la *regla rango – tamaño* que mostraban cómo las jerarquías encontradas por el alemán condicionaban el tamaño de la población en las ciudades (Beckmann y McPherson, 1970), haciendo patente una forma de anidamiento poblacional derivado de las jerarquías urbanas. A su vez, la teoría desarrollada por Beckmann y McPherson (1970) facilitó que en 1971 Schelling hablara de la segregación como un problema que impedía la ocurrencia de las relaciones a las que se refería Christaller en 1966 (Schelling, 1971). En otras palabras, las identidades que crean la diferencia, a las cuales llamó factores de similitud, eran condiciones individuales que producían un efecto social que podía ser inducido y que se relacionaba con la discriminación. Por último, en el análisis de Schelling, se observan elementos asociados a lo que se denominará en este trabajo desigualdad socioespacial, dígase, el resultado entre las desigualdades por ingreso y riqueza con la ausencia de justicia espacial.

Hasta este punto, el estudio de la segregación hacía referencia a patrones de exclusión racial en el ámbito residencial, por lo cual White (1983) empleó el trabajo de Duncan y Duncan (1955a, 1955b) para abordar la segregación como relación de disimilitudes que forman parcelas respecto de aquellos elementos que implicaban desigualdades o rupturas entre grupos diferentes ubicados en distintas localizaciones dentro de un mismo espacio geográfico.

El trabajo subsiguiente fue sistematizado por Massey y Denton (1988) quienes refinaron la apreciación de la segregación en función de la disimilitud, es decir, del fenómeno opuesto al que se había referido Schelling (1971) a través de cinco características medibles: igualdad, exposición, concentración, centralidad y clusterización.

Dicho esto, las tendencias principales para el estudio de la segregación en esta investigación pasan a ser la de Schelling y la de Massey y Denton. Además, la revisión bibliográfica parte del escenario delineado y considera una serie de explicaciones, dependencias y correlaciones, para luego plantear una serie de soluciones, métodos, modelos de análisis e incorporar el uso de nuevas tecnologías y visiones críticas sobre la segregación.

2.1.4. Explicaciones, dependencias y correlaciones

Después de revisar de manera general la evolución de los estudios sobre segregación, la pregunta que se intenta responder es *por qué ocurre*. Para desarrollar una respuesta, se presentan tres tipos

de explicaciones generales: 1) las que tienen que ver con los ingresos como causa; 2) la que trata los beneficios que produce la segregación; y 3) la que observa la segregación como un producto histórico de las ciudades.

Respecto a la relación entre segregación y violencia, puede indicarse que la primera es una de las causas de la segunda y su consecuencia es el refuerzo de la auto segregación, tal y como ocurre en las comunidades cerradas. En este tipo de casos, las comunidades auto segregadas pagan voluntariamente un pseudo impuesto privado que se incluye en el valor del suelo, agregado que no forma parte del costo de producción inmobiliario ni de las utilidades naturales de los negocios al cual se le denomina renta de monopolio de segregación (Jaramillo, 2021). Es decir, quien se auto segrega tiene la posibilidad de comprar seguridad porque se encuentra en un escenario neoliberal que se lo permite y tiene la capacidad de pagar para que otros no invadan lo que considera su espacio personal. De esta forma, reserva para sí una burbuja de seguridad a la que se accede en función de la renta urbana.

De acuerdo con Blanco (2007), el concepto de territorio “lleva implícitas las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una parte de la superficie terrestre, pero también las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado” (p. 42). Por tanto, se cuestiona la relación del territorio con la segregación a las condiciones que limitan la aparición del poder de los segregados como desposeídos en las áreas en las que ocurre la auto segregación.

Ahora bien, el espacio público puede comprenderse como el opuesto del espacio privado y, dentro de este último, se realiza la vida privada, protegida por el derecho a la intimidad. Asimismo, en el espacio público, se realiza la vida pública, de ahí que el Estado brinde el carácter de inembargable, inalienable e imprescriptible a la propiedad donde ello ocurre. Sin embargo, como señala Lefebvre (1974), el espacio público, en cuanto espacio físico y social de contacto, es un espacio de contradicción, ya que el espacio público pertenece al dominio estatal. Se podría señalar entonces que el Estado gerencia la forma en la que se produce y cambia, así como las condiciones bajo las que se gestiona debido a su carácter contenedor, cuyo contenido pertenece al ámbito cultural y social. En conclusión, las fuentes consultadas demostraron que la sobrevivencia, apropiación y manifestaciones del espacio público dentro del contexto de una sociedad segregada son determinantes para su continuidad.

La desigualdad socioeconómica puede ser discutida como un concepto que goza de autonomía respecto de la segregación, ya que toma elementos de la desigualdad por ingreso o riqueza y sus implicaciones, incluyendo las preferencias de localización, las cuales se refuerzan por dinámicas como la auto segregación (González Hernández, 2016) y las rentas de segregación (Jaramillo, 2021) para perseverar. Esto permite leer un fenómeno a través del otro, siempre que se explique lo que los hace distintos.

A continuación, en esta parte de la revisión de fuentes, se revelará la relación entre la acción o inacción del Estado y la segregación desde tres elementos: 1) la planeación; 2) la educación; y 3) las políticas del suelo, gestionadas dentro de las contradicciones del sistema en los términos tratados por Lefebvre en la discusión planteada en el punto anterior.

Los métodos para el análisis de la segregación tienen que ver con el tipo de respuesta que se plantea frente al fenómeno. Las tendencias más próximas a la evaluación de la desigualdad abordan factores relacionados con esta, mientras que asunciones más consecuencialistas plantean una visión más cercana a la prosperidad.

En este trabajo, la segregación se tendrá como fuente de lo que se denominará riesgo socioespacial, el cual se puede reconocer por la existencia de la barrera espacial denominada precio del suelo como frontera urbana. El trabajo de Navqi (2019) cobra especial relevancia en este aspecto debido a que trata la acumulación como base material de la segregación. Además, en relación con la escala como dimensión, el trabajo de Wong (2004) resulta útil para establecer la perspectiva en la que se debe leer el riesgo socioeconómico, riesgo socioespacial y violencia.

Los trabajos sobre la relación entre espacio público y segregación serán retomados más adelante, incluyendo el de Massey (2015), Bourdieu (2018) y de Aguiar Arantes (2021). Asimismo, en relación con el modelo de Estado y la forma que asume la estrategia de gestión, es fundamental hablar de la planeación. Por ello, se recogerá el estudio de Sabatini y Brain (2008). También, en lo concerniente a los factores que se involucran con la segregación, son importantes las siguientes investigaciones: Alfonso (2016), Roberto (2018), Urrutia-Mosquera et al. (2017), O'sullivan (2009), Massey (2004) y White (2015), siendo éste último una revisión de sus anteriores trabajos.

Por lo que toca al uso de nuevas tecnologías, es decir, del neopositivismo y su introducción en el campo urbano a través de la interpretación, aplicaciones y sistemas de información que abstraen el comportamiento de la realidad de manera bidimensional y permiten desarrollar y analizar

interacciones (cuya descripción es incompleta si se hace aislada de la evidencia empírica que se pretende abordar), se considera que, metodológicamente, estas técnicas determinan una forma de conocer la realidad a través de la objetivación de ciertos componentes. Las visiones críticas sobre la segregación han empleado las nuevas tecnologías y han cuestionado los hallazgos derivados de la exploración-económico espacial.

De este acápite, por decir lo menos, se resaltan las aproximaciones de Wong (2004), Lens (2015) y Gutierrez (2014), así como Ruiz-Tagle y López M (2014), disquisiciones con las cuales se fundamenta que esta investigación podría llegar a considerarse dentro del espectro de las visiones críticas de la segregación por su aproximación a través del precio del suelo en Bogotá.

2.2. Consecuencias del riesgo existencial, social y urbano

Dentro de las ciencias naturales, dos teorías se opusieron entre sí: la de Charles Darwin (1809-1892), quien sostuvo que la competencia entre las especies determina la subsistencia del más fuerte por su capacidad de adaptación, y la de Piotr Kropotkin (1842-1921), quien afirmó que la solidaridad y la ayuda recíproca conducía al aumento de las probabilidades de supervivencia y evolución. Ninguna de las dos teorías demostró que la otra era incorrecta.

Por el contrario, la biología concluyó que, en la naturaleza, las relaciones interespecíficas poseen momentos o condiciones de competencia, como las que ocurren por el control territorial y la jerarquía por dominancia, mientras que la cooperación prevalece en la configuración de colonias, sociedades, asociaciones y agregaciones.³⁰ Sin embargo, la introducción de una teoría que ponderase la concurrencia entre competencia y solidaridad en el ámbito social no ha sido tomada en consideración.

Esta discusión estuvo precedida por el planteamiento de Malthus (1798) quien indicó que el alimento es el límite al desarrollo: “la población, si no se pone obstáculos a su crecimiento, aumenta en progresión geométrica, en tanto que los alimentos necesarios al hombre lo hacen en progresión aritmética” (p. 56).

Lo anterior es relevante ya que Herbert Spencer, filósofo liberal, articuló el darwinismo social como una competencia derivada del límite a la subsistencia. Él afirmaba que “este constante

³⁰ Cfr. <https://el.portalacademico.cch.unam.mx/alumno/biologia2/estructura-procesos-ecosistema/relaciones-intraespecificas>. Artículo consultado el 14.08.2023.

incremento de la población más allá de los medios de subsistencia, causa, pues, un requerimiento ilimitado de habilidad, inteligencia y autocontrol que involucra entonces un constante ejercicio de estos y su gradual crecimiento” (p. 499).

Asimismo, complementó dicho razonamiento cuando agregó que “las familias y razas a las que las limitaciones a la fertilidad les suponen aumentos en la dificultad de vida, esto es, una actividad mental mayor, se encuentran en la vía rápida de la extinción” (p. 500).

En la actualidad podemos comprender que el darwinismo social puede entenderse como una forma de eugenesia y que, en virtud de un principio *pro homine*, la dignidad y la supervivencia son prevalentes. De modo que la solidaridad, tal como es planteada por Kropotkin, podría ser el mejor escenario para quienes no pertenecen a las élites.

A propósito, sobre la *tiranía del mérito*, Sandel (2020) explica que el privilegio legaliza la posición social en virtud de esa forma de competencia eugenésica en la que los competentes son los que tienen derecho a sobresalir, sin considerar que sus resultados son un efecto del mismo privilegio. En este sentido, las personas que no acceden por mérito a cargos bien remunerados suelen experimentar el riesgo existencial, social y urbano en mayor medida.

Este riesgo es impulsado por la segregación de élites y castas que Jamil (2017) identifica como perpetuadoras de la condición de desigualdad en la India, donde las rupturas sociales se mantienen por la falta de interacción espacial entre los ciudadanos y con ocasión de los efectos que se derivan de allí por la carga de pertenecer o no a un grupo determinado.

Este hallazgo se podría verificar en las ciudades latinoamericanas bajo el concepto de familia, apellido familiar y lugar de residencia. Tal como lo indica Piketty (2014), la riqueza depende de las variables herencia e ingreso, donde la propiedad inmobiliaria juega un papel determinante. Por lo mismo, en esta investigación interesa el impacto que esas condiciones imponen sobre los ciudadanos.

2.2.1. Estrés y ansiedad social

La competencia social tiene dos finalidades que pueden ser identificadas con relativa facilidad: 1) la posición social que puede ser producto de la pertenencia a la élite y partícipe de los privilegios o producto de la meritocracia y 2) la acumulación producto de la herencia y el ingreso. El costo social de la competencia es el estrés y la ansiedad que se deriva de la misma. En otras palabras, la

incapacidad personal de acumular como requisito para dignificar la subsistencia y la ausencia de un derecho a poseer una posición social funcionan como estresores, ya que, de acuerdo con Wilkinson (1996),

las fuentes de estrés social, pobres entramados sociales, baja autoestima, altos niveles de depresión, ansiedad, inseguridad, pérdida del sentido de control, tienen un impacto fundamental en nuestra experiencia de vida por lo que es razonable suponer que los efectos de la calidad de vida no son más importantes que los efectos de la longevidad (p. 5).

En este sentido, una vida larga es insignificante en un contexto en el que prevalece el estrés social, bajo la premisa de que la culpa es propia, de quien la padece. Por oposición, se puede inferir que en un ámbito de vida en el que la acumulación y el éxito social se alcanzan por rutas distintas a las del privilegio, se puede reducir el estrés, la ansiedad y promover la sensación de éxito, lo cual eliminaría esta fuente de exposición.

Pretender lo anterior no es una constante entre quienes no se benefician de estas condiciones. Es decir, las élites desarrollan la denominada conciencia de clase y se esperaría que la crisis desatara dicho tipo de consciencia entre los que carecen del privilegio en la forma en la que lo describe Lukács (1970). Él afirma que

la conciencia del proceso dialéctico mismo; es también un concepto dialéctico. Porque el aspecto práctico, activo, de la conciencia de clase, su esencia verdadera, sólo puede hacerse visible en su forma auténtica cuando el proceso histórico exige imperiosamente que entre en vigor, cuando una crisis aguda de la economía la impulsa a la acción. (p. 72)

Por ello, se encuentran varios fenómenos paralelos. Por un lado, la conciencia de clase entre las élites, su capacidad de decisión, la oportunidad social y espacial como privilegio. Por otro, el estrés y la ansiedad de quienes no pueden naturalmente acceder al mismo.

La consecuencia es el malestar que se transforma en conflicto, agresión y violencia, así como la intención de mimetizarse como mecanismo de defensa que sirve para ocultar el fracaso, aunque no previene el estrés, al igual que la presunta creación de una conciencia de clase que no se revela con facilidad entre quienes carecen del privilegio.

Esta población, como lo sostiene Han (2013), posee lo que el autor denomina “la «mímesis de apropiación» [que] genera un conflicto violento” (s.p.). Argumento que puede ser acompañado desde la perspectiva de Lefebvre (1974) cuando afirma que “en el espacio abstracto, donde se

despliegan las estrategias, también se propagan las agitaciones y los debates de mimesis: la moda, el deporte, el arte, la publicidad y la sexualidad transmutada en ideología” (p. 345) como lo refiere Malaver (2021) en una entrevista que realiza a un asaltante en Bogotá, cuando este refiere “yo tenía necesidades pero, la verdad, siempre me movió el deseo de poseer las cosas de los demás. Pocas veces podían regalarme algo, entonces mi pensamiento era: pues toca conseguirlo”.³¹

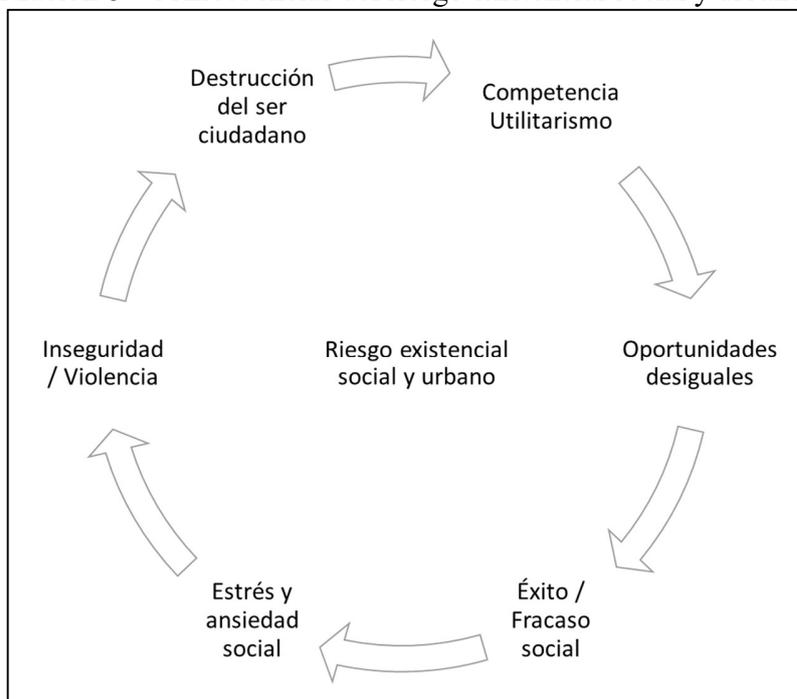
Por consiguiente, el deseo de mimetizarse de los que poseen vidas insignificantes, visto como el mecanismo de defensa que sirve a los seres vivos para simular su pertenencia a un grupo, también permite simular dicha pertenencia. En ese sentido, los ubica en el contexto del conflicto y, de manera potencial, en el de la violencia, es decir, en un medio en el que las condiciones sociales pueden ser las descritas en términos de inseguridad y con instituciones débiles, bajo las que sería posible afirmar que el ambiente propio de la ciudadanía y el ser ciudadano está debilitado.

En consecuencia, si el peligro es la desigualdad, pero la violencia y la inseguridad se comportan como amenazas, la exposición del sistema ocurre por la vulnerabilidad institucional, a la vez que se presenta un contexto de estrés y ansiedad social, cuyo producto es la pérdida de la condición a la que se denomina convivialidad, lo cual se vincula con la imposibilidad de dignificar al ciudadano.

Éste es un proceso que puede ser ilustrado como un círculo vicioso que parte del comportamiento individual dentro del modo de producción capitalista en el que se practica la competencia utilitarista como *habitus* del *homo economicus*, lo cual acaba con la destrucción del ser ciudadano y se puede representar de la siguiente forma como consecuencias del riesgo existencia, social y urbano:

³¹ Cfr. <https://www.eltiempo.com/bogota/asi-lo-analiza-a-usted-un-atracador-antes-de-robarlo-en-bogota-297442>. Artículo consultado el 08.10.2023.

Ilustración 8 - Consecuencias del riesgo existencial social y urbano



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. Pérdida de la convivialidad por efecto de la destrucción del ser ciudadano

El sentido de la convivialidad puede verse materializado en los momentos en los que ocurren las revoluciones. Lo anterior sucede porque el sentimiento revolucionario está respaldado por la cohesión, la solidaridad, la fraternidad y la identidad de clase. Sin embargo, se trata de emociones que se pierden con el tiempo. Así, para evitar la suposición de que se trata de un ideal comunista, se puede pensar en la desconexión de los tres imperativos de la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Fraternidad.

Edgar Morín (2019), uno de los filósofos del pensamiento complejo, reconoce que la libertad, sobre todo económica, tiende a destruir la igualdad, dejando planteada una contradicción. El autor cuestiona, además, la diferencia entre la solidaridad impuesta y la fraternidad afectuosa; el paso del yo/mío al tú/nosotros, como propuesta para entrar en lo colectivo que es la arena de la fraternidad. Se trata de buscar la esfera del nosotros que hoy excluye al extranjero, de disolver la otredad y sobreponerse a lo que se denomina pseudocientífico al referirse a la adaptación

biologicista del darwinismo social. De este modo, obtiene valor el criterio de adaptación por solidaridad al tomar de la ecología los conceptos de simbiosis y cooperación.

Lo que se frustra cuando la solidaridad, la fraternidad y la otredad se pierden por la destrucción de la ciudadanía y del ser ciudadano se puede denominar “pérdida de la convivialidad”. Para aclarar lo que esto implica, Piña y Martínez (2016) retoman una de las definiciones asociadas a este concepto:

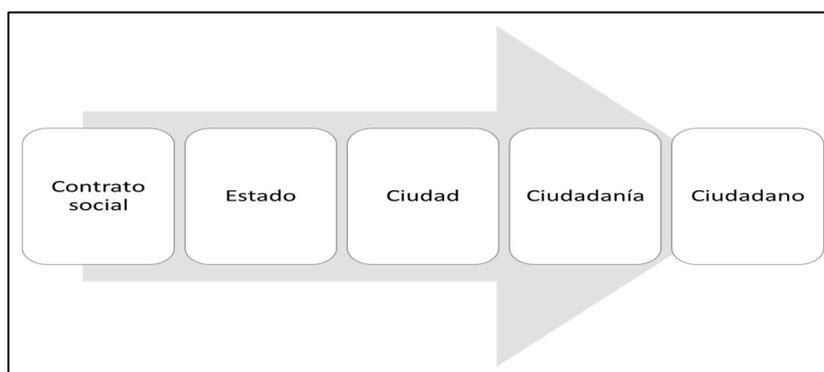
La Convivialidad es un neologismo que involucra el estudio de las buenas prácticas de vida, mejorando el estándar de convivencia y la habilidad para vivir con otros, relacionándose en forma sana. Originalmente propuesto por Illich (1978), para Boff (2012) es la capacidad de hacer convivir las dimensiones de producción y de cuidado, de efectividad y de compasión, de modelado de los productos y de creatividad, de libertad y de fantasía; de equilibrio multidimensional y de complejidad social: todo para reforzar el sentido de pertenencia universal contra el egoísmo (p. 255).

Platón (370 A.C) señalaba que la ciudadanía implicaba la comprensión sobre la administración de lo público. Pero, para que ello pudiera ser así, “la educación en los estados griegos se entendía como «formación del ciudadano» y se hacía por el Estado y para el Estado; claro es que no en todas las ciudades tenía esta norma el mismo alcance y rigor” (s.p). Por tanto, si el sentimiento de cohesión no es duradero, si la pérdida de la ciudadanía y del ser ciudadano es un efecto de la competencia y el utilitarismo, y por ello se pierde la convivialidad, ¿Qué se puede hacer en relación con esta situación?

Para enfrentar la pregunta, resulta fundamental reconstruir los elementos que podrían ser reconocidos como parte de la producción de ciudadanía pasiva, la cual inicia por el acuerdo al que se le puede denominar contrato social, que atraviesa el Estado, se materializa en la ciudad y permite que se construya tanto la ciudadanía como al ser ciudadano. Bajo esta forma del ser ciudadano, lo que confiere la mayoría de edad sería el derecho individual de desprenderse del derecho a decidir sobre los asuntos que afectan al individuo y su comunidad.

En la siguiente ilustración, denominada “producción de ciudadanía pasiva”, se ilustran los elementos generales asociados al Estado que hay entre el contrato social y el ciudadano, bajo cuyo planteamiento se considera que no es posible la reconstrucción de la ciudadanía ni del ser ciudadano con ocasión de los procesos activos de pérdida de cohesión social porque los elementos se encuentran desconectados unos de otros y estos, a su vez, carecen de relación entre sí.

Ilustración 9 - Producción de ciudadanía pasiva



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se cree que la reconfiguración del sistema que conecta al Estado con el ciudadano implica la ocurrencia de un proceso bidireccional en el que la reconstrucción del contexto y el ser lleva a la reconstrucción del Estado y del ciudadano. Descrito en términos de Commons (1934), es el proceso colectivo de fortalecimiento institucional.

Sin embargo, en vez de la destrucción, se puede suponer la existencia de un proceso creativo en el que se recree “la institución de la «comunidad de mesa» – comensalidad o convivialidad” (Weber, 1922, p. 352). Dentro de esta cuestión, la pieza que parece conectarlo todo es la democracia. Al advertir las condiciones bajo las que actúa el teorema del votante mediano, se estableció que la democracia es el mejor articulador del sistema general de producción, ya que coincide con el interés de la élite de conservar su privilegio a través de la menor cantidad de reconocimientos sociales posibles.

A pesar de lo trivial, algunas sociedades, las cuales se han dado cuenta de que el estrés y la presión social desencadenan explosiones que desestabilizan al Estado, han concluido que es más sencillo y que mejora el desempeño productivo tener una concesión de derechos sociales en el sentido de procurar un mejor nivel de vida desde la perspectiva social. Dicho de otra forma, la democracia parece ser el camino para el fortalecimiento de las instituciones del Estado a partir de las cuales la convivialidad puede existir. Tal como lo escribe Santos (2011), hay que

construir una sociabilidad de la convivialidad basada en una hibridación virtuosa entre las concepciones más comprensivas y emancipatorias (sic) de dignidad humana suscritas tanto

por la tradición de derechos humanos como por las otras tradiciones de dignidad humana presentes en la zona de contacto (p. 114).

Lo anterior guarda dentro de la dignidad humana un objetivo que se puede expresar, en palabras de Alfonso (2022), con los siguientes términos:

Otra de las características inherentes a los derechos humanos, su interdependencia, implica una visión integral y sistémica que correlaciona en forma interdependiente el derecho a la vivienda con los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Lleva también a entender que producir vivienda es producir relaciones en las que la convivialidad, la complementariedad y la reciprocidad son un punto clave (p. 539).

Desde luego, la cuestión espacial representa una limitación para la realización de la dignidad y por ello, no sólo la democracia, sino la realización de actividades asociadas a la producción social del espacio, se constituyen en los elementos que conforman este tejido social.

2.3. Gestión del Riesgo como instancia idónea para tratar el riesgo existencial, social y urbano

A continuación, se plantean las discusiones necesarias para establecer que el propósito de reconstruir las relaciones quebrantadas debería encontrarse a cargo de la gestión integral del riesgo como consecuencia de la detección de un riesgo existencial, social y urbano. De acuerdo con Altez (2022) —revisado por García-Acosta (2022)— los desastres son “*ventanas críticas que nos permiten observar el proceso subyacente y no sólo el evento desastroso*” (p. 32). Además, permiten observar los procesos derivados de los modelos de crecimiento y desarrollo adoptados, tal y como señalan Maskrey y Lavell (2013).

En el caso del riesgo estudiado es relativamente sencillo ver el hecho peligroso y la amenaza, pero es más complejo tratar o gestionar los procesos subyacentes debido a que en la construcción del riesgo —entendida como el proceso en el que la sociedad concurre a su materialización, tal y como Oliver-Smith (2022) destaca— las respuestas se han producido de modo reactivo. Aunque la finalidad de tal reconocimiento sea “la reducción del desastre como una dimensión integral de la política nacional del desarrollo” (p. 26).

Ahora bien, es posible cuestionarse y cuestionar al marco de la gestión integral del riesgo en relación con las asociaciones entre las acciones de los seres humanos con el desastre físico, económico, social, ambiental, tecnológico, urbano, etc., y las razones para que el marco se

encuentra en permanente complementación. Se puede sostener, asimismo, que la sociedad está habituada a la violencia que se dirige contra la población más pobre, por lo tanto, si se toma como referente que parte de la memoria se fundamente en la habituación (Kandel, 2019) y que, por virtud de esta, la mente puede reconocer un estímulo disociándolo del miedo porque no le es ofensivo, aunque revista gravedad, en el sentido contrario, se puede señalar que el ser humano usa el miedo para protegerse de la (in)seguridad o la violencia, cuando está deshabitado a ella. Por lo tanto, mientras las causas que subyacen permanecen invisibles para los ojos urbanos, la respuesta punitiva pareciera ser plausible.

Lo anterior implica atender uno de los llamados que hace García-Acosta (2022b) en el sentido de que no es posible atender el desastre sin conocer su historia, así como las relaciones asociadas al comportamiento social. Esto se efectúa de la mano de las investigaciones que asocian riesgo, violencia, inseguridad, desigualdad y segregación.

2.3.1. El caso psiquiátrico, el terrorismo y lo psicológico

La aproximación psiquiátrica de la violencia y su ocurrencia trae dos consecuencias en el marco de la gestión del riesgo de violencia: la idea del desastre como construcción social y la violencia como un riesgo en sí. En esta investigación, se refuta dicho planteamiento puesto que no consulta ninguna causa eficiente al apreciarse como un hecho dado y sin causa ni finalidad.

Sobre la epistemología del riesgo, en este caso, se parte de la peligrosidad que se transforma en violencia como aparece en los trabajos de Pueyo y Redondo (2007), Pueyo y Echeburúa (2010) y Horcajo-Gil et al. (2019), así como la búsqueda de la reducción de escenarios violentos y la aparición de un marco asociado al riesgo de terrorismo. Los mismos se entienden como elementos que están disociados del objeto de la presente investigación, pero se decide presentarlos para que se pueda distinguir hacia dónde se dirige el discurso del riesgo cuando se asocia con la violencia urbana y los nuevos tipos de violencia.

Respecto de los elementos que pertenecen a una aproximación psicológica, se incluye la producción de confianza, la percepción del riesgo y la prevención del daño. Se debe señalar, entonces, que son parte del marco de la gestión del riesgo y que lo posicionan en el ámbito urbano, dialogando desde allí dos problemas vigentes: 1) la enfermedad y 2) el terrorismo; los cuales pueden verse como síntomas de la enfermedad social, anotada en el numeral anterior.

2.3.2. Modelos asociados al riesgo de violencia

Los estudios sobre riesgo revelan que, actualmente, existen cuatro modelos que se encuentran en desarrollo en torno a la problemática de la violencia: 1) modelos predictivos —buscan la anticipación a los eventos violentos—; 2) modelos de acción —creados para efectuar el control de la violencia—; 3) modelos de seguridad —se orientan a conservar el manejo privado de la fuerza del Estado cuando es requerido—; y 4) modelos espaciales —guardan relación con el área en el que se produce la violencia—.

En cuanto a los modelos predictivos, su objetivo es abordar la estrategia de localización de la violencia previa a la aparición del hecho violento de acuerdo con los *mejores* estimadores de localización, tal como lo refiere Berk (2010), así como la utilización del marco del riesgo para desarrollar tácticas que eviten su ocurrencia, como indica Boba (2017). En este contexto, aparecen tres explicaciones relacionadas con la violencia: 1) la que muestra la exclusión como reforzador de la violencia, como lo hace el estudio de Rolnik (2000); 2) la que apela al refuerzo de los patrones de miedo en función de la vulnerabilidad de los grupos humanos, como sugieren Coston y Finckenauer (1993); y 3) la relativa a la sensibilidad y la resiliencia como factores interconectados que producen áreas sensibles al crimen, tal como lo señala Arias (2022).

Los textos de Antillano et al. (2020) y de Brantingham et al. (2021) tocan el tema del contagio espacial que ocurre entre los segmentos urbanos y la presencia temporo-espacial del homicidio, elementos que resultan relevantes para el análisis contenido en esta investigación. Por lo que toca a los modelos de acción, estos se encaminan a la conservación de la seguridad y a la reducción de la violencia residual sobre la que ya se hicieron algunas menciones.

Bajo esta perspectiva, existe una violencia gruesa o estructural que ocurre en presencia de la desigualdad, cuya fracción residual debe ser controlada cuando aparezca. Este tipo de modelos aparecen en sociedades más igualitarias como la danesa, la cual se utilizará en la investigación como parámetro de cumplimiento del modelo constitucional de Estado. Sin embargo, los modelos que tratan el tema de la seguridad, durante hechos o en escenarios de violencia, buscan que no se cometan excesos en relación con el control y, por lo mismo, tratan de encontrar alternativas al uso y abuso de la fuerza por parte de los agentes del Estado como los de La Salla et al. (2019), Enemark (2021) y Wulff (2022). Estas investigaciones no serán consideradas en este apartado.

En relación con los modelos espaciales, hay diversas técnicas que permiten reconocer a la violencia como un hecho que ocurre en el espacio, situación que parece ser compleja en la medida de que los estudios ofrecen un debate al respecto. No obstante, se tomó la decisión de no utilizar los textos, ni los modelos referidos, ya que se encuentran sesgados y no son comparables con el aspecto empírico de la presente investigación. Aun así, destaca entre ellos el mapeo del crimen como fenómeno espacial de Harries (1995), el conocimiento del riesgo para el control del peligro de Ericson y Haggerty (1997), el análisis espacial del crimen de Anselin et al (2000), los atractores de comportamiento criminal en un micro nivel de Caplan y Kennedy (2016), la relación entre estrato socioeconómico y crimen de Giménez-Santana et al (2018) y la respuesta reactiva frente a un riesgo conocido de Chan y Bennett-Moses (2019).³²

2.3.3. Modelos asociados al riesgo de inseguridad

Los trabajos en los que se asocia el riesgo con la inseguridad aparentemente se reducen a dos vertientes dentro de los modelos de riesgo: 1) la del riesgo como un evento susceptible de conocer, controlar, medir y, por consiguiente, que produce la posibilidad de reaccionar, el cual privilegia la seguridad de aquellos ciudadanos que poseen más bienes o derechos que el resto (postura ejemplificada parcialmente en el texto de Klein (2015), el cual se toma como referente parcial del riesgo en sentido clásico); y 2) la derivada del riesgo moderno, con dos de sus características principales: la imprevisibilidad y su imposible medición (en los textos de Fafchamps y Moser (2003) y de Dunn Caveltly et al. (2015)).

En cuanto al texto de Klein (2015), éste pareciera ser de transición, puesto que reconoce el crimen tradicional en el marco de lo previsible. En consecuencia, señala que cuando involucra muchas personas y organizaciones que están conectadas socialmente aparecen ondas de crimen. Esto hace suponer que, si se pueden contar los crímenes y las personas que participan, se puede lograr identificar las organizaciones dedicadas a ello, enfrentar la inseguridad y reducirlo. Lamentablemente, si fuera así de sencillo, no habría un campo de estudio asociado.

³² Esto podría ser la demostración de que las cifras permiten conjeturar por encima de un vacío analítico evitable, creando una opción de política que puede tener éxitos de cortísimo plazo, pero que no resuelve el problema del riesgo desde una perspectiva estructural.

Por el contrario, se cuenta con trabajos que problematizan la desviación de poder como un fenómeno independiente que permite que ocurra el riesgo, pero que lo caracteriza como un riesgo moderno, en la medida que se considera “inseguridad nacional”; categoría que se define como:

el papel de la interacción y estructura social legítima en la reducción de la seguridad, las amenazas sociales y físicas representadas por ciertas nuevas formas de comportamiento, y el poder de la ideología y construcción social para ocultar estos peligros (Klein, 2015, p. 2).

El problema que representa la doctrina sobre la inseguridad basada en la idea de riesgo es que incita a la sociedad a pelear contra un fantasma que, para el caso, se apoya en nuevas formas de comportamiento y que usa la ideología y a la sociedad misma para ocultar su peligro. Como consecuencia, desde la narrativa de la seguridad se plantean medidas aparentemente legítimas para usar los aparatos estatales en favor de ejercer represión sobre aquello que la supuesta ideología oculta. A pesar de esto, Klein (2015) recupera un planteamiento que resulta transversal a la presente investigación, pues aborda la inseguridad como un comportamiento social, geográficamente extenso, severo, dinámico e imprevisible.

Del lado de los textos que se aproximan al riesgo moderno, el estudio de Fafchamps y Moser (2003) muestra cómo en Madagascar la inseguridad se acrecienta en la medida que la distancia aumenta respecto del centro y decrece en presencia de la densidad poblacional. Este planteamiento, al igual que parte del de Klein (2015), podría inscribirse dentro de lo que va a ser llamado en la presente investigación como riesgo socioeconómico, puesto que en este ámbito una pérdida de derechos de contenido económico o patrimonial puede suceder en un contexto público o privado.

Aún con sus fortalezas, dentro del texto de Fafchamps y Moser (2003), se reconoce cierto determinismo causado por el interés derivado del análisis científico de la delincuencia. Estos consideran que para la perspectiva criminológica el crimen es mayor en países pobres precisamente por la pobreza, el desempleo y la desigualdad. También sugieren que las ciudades son una meta potencial porque cuentan con una gran cantidad de objetivos posibles y un bajo riesgo de detección, lo que las hace vulnerables frente a los migrantes y hombres jóvenes advenedizos que deciden delinquir.

Finalmente, el texto de Dunn Cavelty et al. (2015) plantea que el contexto subjetivo y temporal identifica la inseguridad. Por lo mismo, se trata de una entidad difusa, lo cual muestra desde los estudios sobre resiliencia que múltiples subjetividades afectan la temporalidad de la seguridad. Con

esto en mente, más adelante se tratará de mostrar que algunas subjetividades no crean seguridad, sino que ocultan la inseguridad a través de mecanismos violentos (por ejemplo, los linchamientos, tal como lo presentó Moctezuma Mendoza (2019).

2.3.4. Mecanismos de gestión del riesgo asociados a la inseguridad y violencia

Los textos estudiados en este apartado muestran como ideal consistente el pasar de un estado de violencia a uno de seguridad a través de dos mecanismos. El primero está relacionado con la gobernanza y el segundo con la penología. Dicho de otra forma, estos tratan del manejo para evitar la violencia y lidiar con su ocurrencia.

Del lado de la gobernanza, se encuentran estrategias para mejorar las condiciones de vida y reducir la aparición de la violencia, mientras que, del lado de la penología, está la tendencia preponderante, tal como ocurre con la psiquiatría, en la que se plantea la necesidad de la condena y el alejamiento del individuo de comportamiento atípico de la sociedad, empleando la ley como arma del Estado.

Desde esta perspectiva, se ha escogido el trabajo de Neudorfer et al. (2022) como el más relevante, puesto del mismo surgen dos cuestiones que se retomarán más adelante bajo los términos propios de esta investigación: 1) el cumplimiento del modelo de Estado como salvaguarda de la susceptibilidad a la que se enfrenta el sistema en términos de desigualdad; y 2) el autogobierno como mecanismo promotor de resiliencia urbana incorporado como mecanismo de planificación que, para el caso, debe ser urbana.

2.3.5. Soluciones urbanísticas y de la planeación frente al riesgo

Los estudios urbanos nacen al lado de la aparición de las ciudades. Es decir, en la medida en que el mundo deja de ser puramente agrario y se crean industrias, tanto el paisaje urbano cambia como la población y su acceso diferencial a bienes y servicios en la ciudad, lo cual requiere especialistas que estudien y gestionen la realidad urbana.

La preocupación de los primeros urbanistas fue el ornato de las ciudades como medio para satisfacer el interés burgués de hacer desaparecer todo lo que ofendiera la vista. Ese es el caso de la doctrina de las *Garden Cities* que posteriormente asume una función correctiva de los elementos que pueden considerarse nocivos (por ejemplo, la condición sanitaria, la pobreza o la violencia).

Lo anterior es ejemplificado a través del texto de Víctor Considerant (1845)³³ cuando sostiene: “París es un inmenso taller de putrefacción, donde la miseria, la peste y las enfermedades trabajan concertadamente, y apenas penetra el aire y el sol. París es un mal lugar, [uno] donde las plantas se marchitan y perecen, donde de siete niños pequeños mueren seis en el año”. En otras palabras, esta visión infraestructuralista del urbanismo resalta el uso de las estructuras urbanas para realizar la función de seguridad o defensa o lograr la superación de la condición sanitaria a través de políticas salubristas. Entre los casos más notables en esta línea, se encuentra el de Napoleón III, quien, apoyado por Georges Eugène Haussmann (el barón Haussmann), realizó el macroproyecto de renovación de París.

Estas tendencias han aportado el componente espacial a la ciudad como escenario en el que ocurre el crimen, donde las interacciones no son homogéneas, pero desarrollan la dimensión que profundiza el miedo a la urbe, que puede ser denominada fobópolis (Lopes de Souza, 2008). Así, se impulsa la arquitectura defensiva, la del miedo, el urbanismo táctico y el urbanismo social, las cuales consideran necesario crear barreras y diseñar sistemas que repelan el crimen y a los criminales, sin importar si se crean nuevas formas de ruptura de la estructura social y espacial urbana.

Ahora bien, esta parte de las investigaciones revisadas omiten la historia de los estudios urbanos y del infraestructuralismo, pero retoman la relación entre la acción o inacción del Estado y la segregación, lo cual aparece a través de tres elementos: 1) la planeación; 2) la educación; y, 3) las políticas del suelo gestionadas dentro de las contradicciones del sistema en los términos tratados por Lefebvre. Por tanto, los textos encontrados no van a ser tenidos en cuenta posteriormente, pues reflejan las argumentaciones que definen la defensa infraestructuralista como respuesta urbana. Aquí se encuentran los de Lindner (2009), Graham (2011), Lara (2011), Knoblauch (2014), Montemayor (2019) y Dolan (2020). En consecuencia, el abordaje de esta temática empleará otros que han sido identificados a través de la técnica de la búsqueda puntual y selectiva.

En cuanto a la planeación, atendiendo el llamado de Oliver-Smith (2022), se debe buscar el desarrollo para transformar la realidad, considerando que es una función regulatoria del Estado, el cual no debe separarse de ella. Ésta será una temática central en el Capítulo 5.

³³ Cfr. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k630227>. Libro consultado el 09.10.2023.

2.4. Consideraciones relacionadas con los textos estudiados

Se puede decir que las referencias revisadas son una pequeña parte del universo que ocupa a esta investigación y, por ello, se sabe que es posible cuestionar las consideraciones que fueron realizadas aquí: primero, porque lo identificado es apenas una muestra de lo que está disponible a través de los buscadores científicos; segundo, porque representan una proporción del total producido que se encuentra en las redes.

Partiendo de esta debilidad establecida, la revisión hecha refleja fehacientemente que es imperativo apelar al diálogo entre las categorías conceptuales seleccionadas. En este sentido, se plantea que “Estado, desigualdad y gestión del riesgo existencial, social y urbano: Marco y aplicación al caso de Bogotá” puede ser considerado un diálogo científico y transdisciplinario en el que se aspira a ofrecer una solución sustentada frente a una problemática con posibilidades de ser leída e interpretada a partir de la bibliografía consultada en este capítulo. Ante lo cual puede plantearse una pregunta guía: ¿Son las ciudades violentas por naturaleza? Si lo son ¿Qué alternativas poseen Estados débiles como suelen ser los latinoamericanos?

Como se ha comprobado, no contamos con una definición de violencia apropiada para utilizarla dentro del marco analítico como amenaza dentro del sistema. Por lo tanto, se reafirma la producida para esta investigación, ya que las definiciones actuales se encuentran meramente enfocadas en la superación de ésta como una condición de salud, lo cual implica su tratamiento o eliminación por sustracción.

Esta conclusión puede ser abstraída con base en dos consideraciones: 1) la violencia es inmanente a la sociedad urbana y los niveles de violencia que se experimentan en las ciudades responden a componentes estructurales o residuales; y 2) para establecer cuál es el componente estructural se debe considerar el estado de vulnerabilidad social.

Si acogemos el planteamiento esbozado para superar la violencia estructural, se requiere superar las condicionantes de vulnerabilidad, es decir, la desigualdad y la segregación. Una vez esto ocurre, de la forma expuesta por Johansen E. et al. (2021), es necesario actuar sobre la violencia residual, que es lo que ocurre en Dinamarca. Por lo tanto, se requiere una multi agencia, lo cual incluye provisión de justicia jurídica, material y espacial.

Lo anterior conduce a seleccionar a Dinamarca como referente con dos finalidades: 1) como línea base de comparación de la calidad del Estado; y 2) en relación con la distancia que se crea

entre sus ciudades y la imposibilidad de las ciudades latinoamericanas de alcanzar la prevalencia del derecho a la vida, sin necesidad de que medie un regateo de derechos (Rawls, 1971) de los sujetos expuestos a conflictos o agresiones que terminan en actos violentos que acaban con su existencia. A partir de lo cual, se refuta la premisa de Adorno (2002), quien sostiene que hay confrontación entre la evidencia empírica que determina que la renta tiene efectos sobre la violencia, para lo que hace uso del indicador de Ingreso Per Cápita (IPC) brasilero a través del tiempo y observa que a mayor renta mayor desigualdad, por lo que se estima que este argumento es suficiente para desvirtuar la correlación, ya que la pobreza es causa de la desigualdad.

Adorno también asocia la pobreza con altas densidades habitacionales, lo cual genera una “mayor predisposición para desenlaces fatales derivados de conflictos sociales, interpersonales e intersubjetivos” (p. 112) para la población en el rango entre 10 y 50 años. A pesar de ello, no logra probar la conjetura espacial que plantea y tampoco refuta la hipótesis sobre la correlación entre desigualdad y violencia letal. Por lo tanto, aunque se trate de una lectura interesante no tiene las condiciones para discutir los hallazgos de la presente investigación.

De la parte del marco analítico, se considera que su potencia analítica es tal que hoy en día las empresas lo utilizan para identificar las fugas conocidas o desconocidas en sus ecosistemas de negocio y lograr responder con efectividad frente a ellas mejorando sus capacidades y alcanzando nuevos niveles de renta en el nicho comercial en el que se inscriben. Por lo que el contenido de este capítulo cumplió con dos finalidades: 1) mostrar la importancia de las relaciones asociadas a la gestión del riesgo (y, por consiguiente, todos los vínculos posibles que han tratado estos temas, aunque sea de manera parcial o sesgada) y 2) plantear que existen asociaciones empíricas que ya han sido observadas y, en consecuencia, garantizar que es posible conjeturar sobre amenaza, susceptibilidad y vulnerabilidades. Esto último, en plural, dentro de un sistema de riesgo de existencia, social y urbano.

Capítulo 3. Vulnerabilidad institucional como vulnerabilidad del sistema

El objetivo del presente capítulo consiste en describir y explicar las múltiples vulnerabilidades que interactúan en el espacio urbano para posteriormente, en el Capítulo IV, delinear el modelo de riesgo de la ciudad de Bogotá. Por tanto, el análisis de la vulnerabilidad se convertirá en un elemento trascendental a contrastar con el desastre, ya que éste puede ser interpretado como un resultado de la interacción entre riesgo y vulnerabilidad.

Sin embargo, mientras que el riesgo es imprevisible, la vulnerabilidad es conocida (Wilches-Chaux 1989, Sección Tercera, Primera Parte). Con esto en mente, se explicará cómo se conforma la vulnerabilidad desde sus dimensiones históricas, físicas, sociales y en relación con otros agentes involucrados (Hodgson, 2003).

Para desarrollar este planteamiento, se observa que dentro de la capa del entorno se encuentra tanto el componente espacial como el relativo a la superestructura económica. En relación con el componente social, la capa humana se refiere al ciudadano y la convivencia, pero, respecto del componente estatal, donde aparece el modelo constitucional, reside el ámbito de los derechos y el sistema político. Dentro de sus debilidades, se cuentan las que se asociaban a la gestión del presupuesto y, bajo el componente del sistema democrático, se ubica la minoridad del ciudadano respecto de los asuntos que le competen.

Siendo las cosas así, un punto de partida para entender la vulnerabilidad llega a través del concepto del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (Group I contribution to the IPCC's Fourth Assessment, 2007) creado por la Organización de Naciones Unidas para proveer al mundo con una opinión objetiva y científica sobre el cambio climático, sus impactos, riesgos naturales, políticos y económicos, y las posibles opciones de respuesta. Éste, en su propósito para consolidar la ciencia del cambio climático, definió la vulnerabilidad como “la incapacidad (...) para afrontar la variabilidad (...) y eventos extremos”.

En torno a la vulnerabilidad, y con una aproximación similar, la profesora Chardon (2008) sostiene que:

corresponde a la probabilidad (es factible a priori, pero no seguro) de que un sujeto o elemento expuesto a una amenaza natural, tecnológica, antrópica o socio-natural, sufra daños y pérdidas humanas como materiales, en el momento del impacto del fenómeno, teniendo además dificultad en recuperarse de ello, a corto, mediano o largo plazo (p. 126).

Para proceder a pensar en la vulnerabilidad institucional, se debe tomar en cuenta que lo institucional es aquello que procede de la acción colectiva (Rutherford, 1983) e involucra el poder que se transforma en autoridad.

Ahora bien, al cuestionar el marco de la gestión integral del riesgo, uno debe preguntarse qué genera la(s) incapacidad(es) para afrontar una amenaza, donde se toma como respuesta la posibilidad de acudir al modo de pensar de los geógrafos. Esto implica indagar en las capas que rodean la realidad e hipotetizar una respuesta en la transversalidad entre lo físico, lo humano y lo institucional.³⁴ En este sentido, se está hablando de la “incapacidad de una comunidad para «absorber», mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su «inflexibilidad» o incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo” (Wilches-Chaux, 1993, p. 7). Por consiguiente, resulta relevante comprender el resultado dinámico y complejo en el que se destacan las características físicas (locacionales), económicas, sociales, políticas, técnicas, ideológicas, culturales, educativas, ecológicas e institucionales que menciona Wilches-Chaux (1989, Sección Tercera, Segunda Parte).

Además, debido a que el comportamiento espacial de la violencia crea vecindarios y estos se comportan como *ghetos*, resulta importante saber —de acuerdo con Clark (1965)— que los *ghetos* (negros) son “colonias sociales, políticas, educacionales, pero sobre todo económicas, cuyos habitantes son sujetos sometidos, víctimas de la avaricia, crueldad, insensibilidad, culpa y miedo de sus dueños” (p. 11), razones por las cuales se comportan como “patologías autorreplicantes” (p. 81) que conllevan a la posibilidad espacial de discriminación. Ante esta situación, por tanto, se necesitan estados de bienestar que, a largo plazo, transformen sus condiciones de partida.

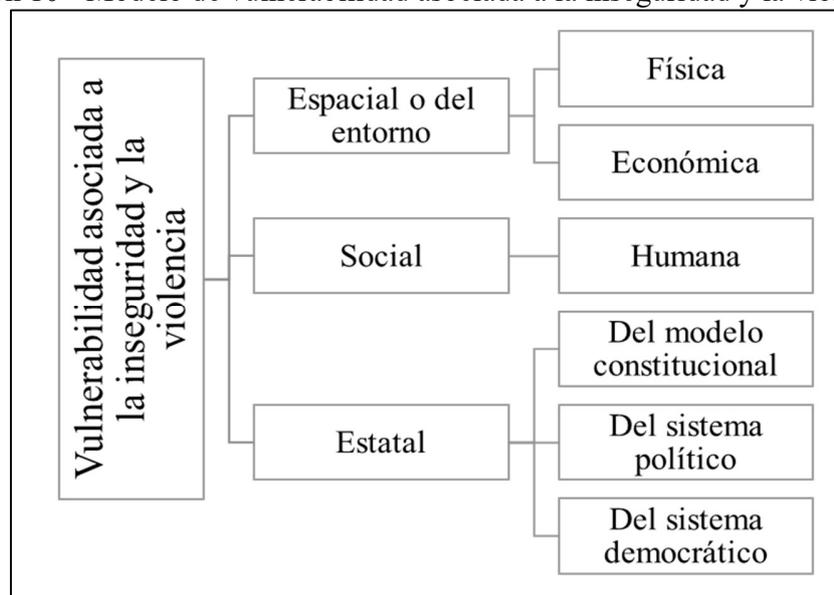
Lo anterior equivale a contar con una teoría del desarrollo para la escala zonal que —según Wilson (1987)— permita describir las condiciones de partida físicas, sociales y ambientales de carácter espacial. Es decir, de aquéllas que ameritan un tratamiento, el cual es conveniente según Murray (1985) para que la acción pública referida a estos espacios no dependa con exclusividad del bienestar que puede generar el Estado.

³⁴ A esta metodología se le denomina síntesis geográfica.

En suma, este capítulo busca adentrarse en las condiciones que hacen que el sistema sea susceptible en Bogotá, reiterando —como lo hace Pontes Nogueira (2017)— que Estados fracasados crean ciudades frágiles, o —a la manera de Villar Borda (2007)— entender que la ciudad se encuentra en una crisis derivada de los conflictos en los que se encuentra el Estado-Nación. En definitiva, las vulnerabilidades que concurren en el espacio urbano corresponden a la incapacidad de la ciudad de gestionar su espacio como una unidad.

Desde estas bases, la dimensión de la vulnerabilidad se puede comprender a partir del siguiente esquema:

Ilustración 10 - Modelo de vulnerabilidad asociada a la inseguridad y la violencia letal



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Vulnerabilidad espacial o del entorno

El entorno es el “conjunto de objetos, personas, situaciones, etc., que rodean alguna cosa o a alguna persona”.³⁵ Cuando se habla de la vulnerabilidad del entorno, se está haciendo referencia a las condiciones que rodean un lugar (Bogotá en este caso) y que lo hacen susceptible al riesgo de pérdida de la vida o de la seguridad. Este entorno, además, se sostiene sobre una base física (Martínez Bayón, 2016) sobre la cual se plantea la existencia de un paisaje que es producido

³⁵ Cfr. DEM. Entorno.

socialmente (Lefebvre, 1974) y que, como se ha explicado, se encuentra determinado por la superestructura económica (Marx, 1867a).

Dicho de otra manera, el entorno es vulnerable en la medida en que su estructura y condiciones no logran contener los peligros que concurren en la formación de la violencia letal o la inseguridad. Es decir, cuando las variables independientes dentro del modelo, precio del suelo y desigualdad en el ingreso, permanecen inalteradas.

Respecto de la primera variable, las fuentes registradas en el capítulo anterior exponían que el sostenimiento de los precios del suelo es indicador de la presencia de segregación residencial y que esta, a su vez, muestra que la población más vulnerable interactúa más donde ocurre la violencia letal por el comportamiento de los nodos de transporte.

En cuanto a la desigualdad en el ingreso, aunque no pertenece a los estudios urbanos, tiene que ver con el acceso (restringido en función de su valor económico) a servicios universales necesarios, los cuales se reciben de manera diferenciada por las restricciones presupuestarias que se vinculan con el acceso a vivienda y las condiciones de las que se benefician los hogares que habitan las viviendas.

A modo de conclusión, se puede acuñar, entonces, que la vulnerabilidad espacial o del entorno hace referencia a la vulnerabilidad física y a la vulnerabilidad económica, elementos que se procederán a describir y analizar a continuación para reconocer su incidencia.

3.1.1. La vulnerabilidad física

En torno a la conformación de la ciudad, Bahrdt (1961) señala que “la marca distintiva de la ciudad es el mercado” (p. 48). Sin embargo, no indica cuál es la base sobre la que el mercado desarrolla sus operaciones. El autor menciona también que en la ciudad hay interacciones entre lo público y lo privado, donde “los continuos contactos sociales en los mercados, discrecionales, efímeros, no se dan por sí mismos” (p. 50). Asimismo, tampoco menciona el valor de dichos contactos.

Por lo tanto, no es sencillo determinar si el mercado existe para sí mismo o si es un efecto de las relaciones sociales. Si el mercado es un efecto de las relaciones sociales, entonces la infraestructura que se emplea guarda correspondencia con el desarrollo de las actividades públicas, privadas o comerciales.

No obstante, lo cierto es que la densidad evidente en la ciudad facilita que un mayor número de operaciones ocurra, que el transporte aumente la velocidad con la que el intercambio sucede y que la vivienda, cuya función básica es resguardar a la población del clima, cree una barrera de seguridad, frente a los riesgos sociales. En este sentido, cuando por virtud del desarrollo las ciudades crecen y las zonas rurales ceden espacio a las aglomeraciones urbanas (y aparece la renta), se está ante una condición intrínseca de los bienes que soportan la función urbana.

Sucede, en primer lugar, que aparece la renta diferencial tipo 1, acerca de los mejores usos rurales, la cual se convierte luego en renta absoluta en virtud de la cual se observa la integración progresiva de áreas sucesivas al espacio urbano. Cuando dicho proceso culmina, aparece una renta diferencial denominada de tipo 2 que involucra la condición de mercado de la ciudad (Topalov, 1984).

En segundo lugar, cuando se incluye la reproducción del suelo por el desarrollo de vivienda en altura, la especialización de éste por efecto de la combinación o separación de usos, actividades y densidades hace que aparezca la renta diferencial de la vivienda. Ésta logra su punto más alto cuando los adquirentes deciden pagar una suma suficientemente alta, como si fuera un impuesto privado, cuya finalidad es la exclusión (Jaramillo, 2003, 2009).

Tabla 4 - Base conceptual de la formación del suelo residencial en Colombia

Proceso de las ciudades		Tipo de suelo	Titular	Título	Tipo de renta	Cargas	
Crecimiento	0	Vacantes y baldíos	Estado	Título originario	Sin renta	Cesión	Sin valor
	1	Rural	↓		Renta diferencial tipo 1		
	2	Suburbano			Renta absoluta		
3	Periurbano						
Crecimiento y/o Densificación	4	Urbano	↓	Propiedad privada	Renta diferencial tipo 2	↑	Plusvalía
	5	Usos			Renta diferencial de la vivienda		
Segregación y/o exclusión	6	Densidades			Renta de monopolio de segregación		
	7	Bienes club urbanos	Particular				

Fuente: Elaboración propia con base en Topalov (1984) y Jaramillo (2003, 2009).

Dicho lo anterior, se tiene que considerar que el proceso que le permite a la ciudad determinar el momento en que se encuentra como productora de rentas urbanas es el mismo que genera el fenómeno denominado vulnerabilidad física. Sobre esto, Wilches-Chaux (1989) explica que “se

refiere a la localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, y a las deficiencias de sus estructuras físicas para «absorber» los efectos de los riesgos” (Sección 3, Parte 1, p. 3-21). Por lo que parece claro que las ciudades son vulnerables al riesgo social existencial de tipo urbano cuando afrontan el proceso de crecimiento o densificación. No obstante, su distribución se vuelve desigual cuando se sujetan a procesos de segregación y exclusión.

Mancilla (2000), citado por Gellert-de Pinto (2012), señala que los desastres se encuentran presentes en zonas con alta presencia de amenazas donde el elemento físico-natural juega un papel determinante. Mientras que Mora y Velásquez (Yamin et al., 2013) plantean que, para cada elemento o componente material del sistema, la exposición es diferenciada y está asociado un sistema de riesgo.

En esta medida, según estos últimos, la exposición tiene que ver con los componentes típicos de los sistemas de infraestructura urbana a los que están integrados por los distintos tipos de edificaciones; y dicha infraestructura incluye la red vial, los puentes, el acueducto, el alcantarillado, el sistema eléctrico y de comunicación, los puertos y los aeropuertos.

En consecuencia, se puede concluir que las estructuras que permiten y soportan la renta crean la vulnerabilidad física por estar asociadas con el mercado y su capacidad de operación diferenciada en términos de lugar. Por lo cual, se considera que la causa de esta situación se encuentra en los medios que soportan las relaciones de propiedad (Lefebvre, 1974).

Desde estos presupuestos se analizará, a continuación, la forma en la que ocurre la vulnerabilidad económica, ya que los bienes son tan importantes como las relaciones de los sujetos con ellos.

3.1.2. La vulnerabilidad económica

Wilches-Chaux (1989), parafraseando a Wijkman y Timberlake (1985), ilustra con precisión este concepto. El ambientalista colombiano aduce que existe “una relación inversamente proporcional entre la mortalidad y el ingreso en casos de desastre” (Sección 3, Parte 1, p. 3-24). Esto quiere decir que la vulnerabilidad económica está asociada a dos condiciones: 1) a la posibilidad de sufrir una pérdida ante un evento externo por la imposibilidad del hogar de mantener el mismo nivel de gasto; y 2) a que las personas con menor ingreso afronten el riesgo social de forma más fuerte.

Dentro de este tema, es destacable el ejemplo de Detroit, Estados Unidos, ciudad que pasó de ser la denominada *Motor City* a una de las ciudades más segregadas, violentas y en quiebra del país luego de experimentar una oleada de cambios económicos en su sistema social. Ahora bien, no se debe caer en el error de asumir que la industria automotriz foránea hizo que Detroit dejase de ser competitiva y que, por ello, decreciera, generando un efecto de pérdida económica material. En realidad, su declive económico se debió a que la ciudad realizó un gasto excesivo en infraestructura, la cual estaba sostenida por la deuda pública, aunque es cierto que también la afectó una creciente desindustrialización.³⁶

Entonces, si bien casos como éste no deben generalizarse, cuando se observa un comportamiento urbano debilitado por un choque que impacta la acción económica, sus efectos sí son evidentes y la base conceptual puede ser generalizada. El ejemplo más preciso y reciente se encuentra en la pandemia.

Durante los primeros 3 picos de contagio (aproximadamente), el miedo a la enfermedad y el consecuente riesgo de muerte fueron predominantes alrededor del mundo y esto condujo a confinamientos, cierre de comercios y reducción de personal en la industria. Además, la pandemia fue más letal entre los más pobres. Por lo mismo, aunque se gestionaron ayudas, la economía perdió su dinámica y acumuló pérdidas que podrían llegar hasta el 6.1% del PIB nacional en el caso de Colombia, según investigadores del Banco de la República.³⁷ Sin embargo, no existen estudios sobre la asociación entre pandemia y muerte por violencia letal ni para el país, ni para sus ciudades más importantes, incluso cuando a nivel internacional este tema ya ha sido abordado por autores como Brantingham et al. (2021).

En resumen, si entre los más pobres se crea un sistema de discriminación en función del ingreso, a lo cual, de forma elegante, se ha llamado focalización, esto alterará el comportamiento del sistema económico y su lectura se dificultará aún más. No se quiere insinuar que las ayudas del Estado no deban otorgarse, sino que es probable que se requieran estudios más profundos para capturar las

³⁶ Cfr. Detroit: así se hundió el Titanic del capitalismo estadounidense. <https://www.jotdown.es/2013/02/detroit-asi-se-hundio-el-titanic-del-capitalismo-estadounidense/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

³⁷ Cfr. Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. <https://www.banrep.gov.co/es/impacto-economico-regional-del-covid-19-colombia-analisis-insumo-producto>. Artículo consultado el 14.08.2023.

razones por las que se afecta (ya sea más o menos) el sistema y los efectos de dichas afectaciones en el tiempo.

Como lo muestra Robinson (2016), “Colombia es el país más desigual en América Latina” (p. 14) y cuenta con “instituciones económicas extractivas” (p. 20). Por ello, puede ser evidente que la vulnerabilidad económica crea las condiciones para que ocurra el riesgo que asocia “una fuerte concentración del poder político y un Estado débil e inefectivo” (p. 22).

Bajo estas condiciones, lo físico y lo económico se juntan: “durante el siglo XX cuando el fuerte crecimiento intensificó más aún los déficits de viviendas, el crecimiento periférico en suelo rural al margen de la normativa se hizo normal” (Capel s/f, p. 160). Las personas alejadas por la distancia de los centros urbanos y sus *spill-overs* quedaron a expensas de las instituciones *de facto* que tomaron el espacio que el Estado no fue capaz de llenar. En otras palabras, la conjunción entre espacio, debilidad institucional y economía crean una entidad a la que se le puede llamar vulnerabilidad económica.

3.2. La vulnerabilidad social

Wilches-Chaux (1989) comenta que la vulnerabilidad social se relaciona con “*el nivel de cohesión interna que posee una comunidad*” (Sección 3, Parte 1, p. 3-27). Asimismo, de acuerdo con Spielman et al. (2020), este tipo de vulnerabilidad está enraizada y emerge de la interacción de fuerzas entre lo macroeconómico, lo microeconómico y lo situacional. No obstante, por su complejidad, no puede determinarse a través de una sola métrica, ya que no es fácilmente cuantificable, según lo señala Adger (2006).

A pesar de lo anterior, la vulnerabilidad social debería ser un criterio de análisis en la gestión integral del riesgo. Según Silveira y Gonçalves (2002), citados por Jiménez-García et al., (2021), ésta se produce en la relación sujeto-contexto-sujeto, relación que es espacial.

También, Wilson (1987) señala que la causa de la vulnerabilidad se encuentra en la desigualdad y las inequidades. Sin embargo, siendo notorio este hecho, los científicos sociales han decidido ignorarlo hasta hace poco, excepto en lo que tiene que ver con fenómenos como el embarazo adolescente, los crímenes raciales, la jefatura femenina del hogar o la dependencia de las subvenciones, pues es imposible negar realidades tan avasalladoras, lo cual, a la vez que revela un problema social, plantea una deuda académica.

Pero, a pesar del reconocimiento (o la falta de éste) en la academia, realmente no se puede comprender el riesgo social si se desconoce que de él se podría mitigar la vulnerabilidad social. Así, esta investigación decide acercarse a la vulnerabilidad social a partir de los elementos que se caracterizan como antecedentes de la violencia y la inseguridad, pero que se distinguen de la vulnerabilidad económica.

En este sentido, se encuentra que la segregación sumada al efecto de la renta de exclusión produce un déficit de contactos espaciales, donde la producción social del espacio se considera incompleta al estar determinada por el comportamiento del capital. Lo anterior obliga a considerar la vulnerabilidad que se crea por ausencia de transferencias transformadoras del espacio.

3.2.1. Vulnerabilidad social por déficits de contactos espaciales

De acuerdo con las descripciones elaboradas por Schelling (1971), la segregación remite a problemas vinculados con la ausencia de contactos que reducen la diversidad social y cultural. Por lo tanto, implica un aumento de la vulnerabilidad social.

Se puede señalar que la ausencia del contacto social o el contacto sesgado entre quienes se presumen iguales entre sí impide que se cree la imagen del otro como parte de la unidad urbana. En otras palabras, el resultado de la ausencia de interacción es la aparición de la ciudad como un artefacto capaz de expoliar la convivialidad y el sentido de ciudadanía.

Dentro de esta línea de pensamiento, el instrumento que utiliza la segregación para ser eficiente en el desarrollo de la reducción de capacidades ciudadanas es la ausencia de interacción en el espacio público, pues, en el marco del miedo a la ciudad (Lopes de Souza, 2008), sucede la negación del otro tal como lo describe Jean Paul Sartre (1943) en *El Ser y la Nada*:

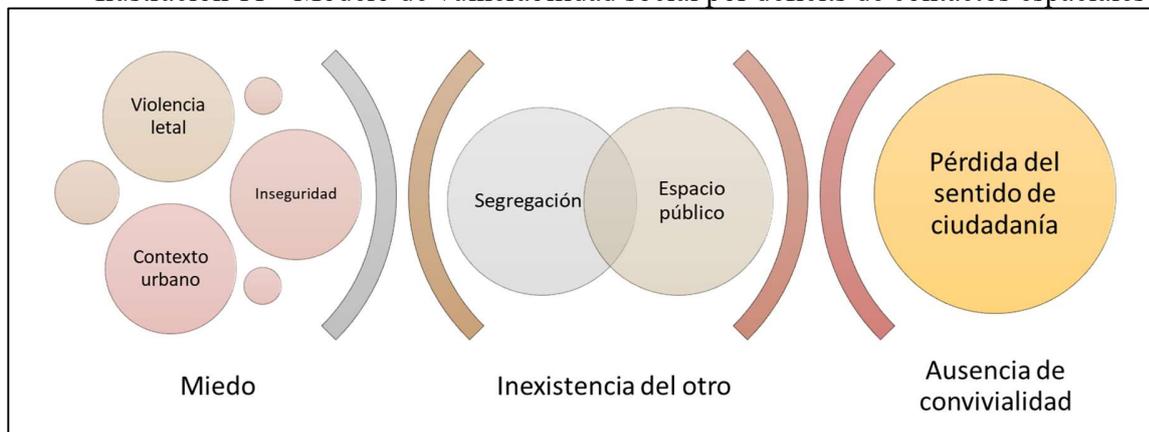
Así, pues, cuando nos preguntamos qué puede significar para nuestra “situación” el hecho original y contingente de existir en un mundo en que también “hay” Otros, el problema, así formulado exige que estudiemos sucesivamente tres estratos de realidad que entran en juego para constituir mi situación concreta: los utensilios ya significantes (la estación, el semáforo del ferrocarril, la obra de arte, el cartel de movilización), la significación que descubro como ya mía (mi nacionalidad, mi raza, mi aspecto físico) y, por último, el Otro como centro de referencia al que esas significaciones remiten (p. 534).

En este sentido, la existencia individual y el reconocimiento del otro dentro de un contexto urbano genera dos posibilidades: 1) la presencia de la convivialidad o la individualidad, posibilidades que

no son concurrentes; y 2) la vulnerabilidad social vista como ausencia de cohesión, la cual se encuentra asociada a la ausencia de convivencia y, por consiguiente, a la pérdida de la ciudadanía y al daño sobre el ciudadano.

Esto quiere decir que las causas y las consecuencias del riesgo existencial, social y urbano concurren en el plano de la desigualdad, donde la segregación afecta la convivencia. Dicha situación fomenta la creación de instituciones de facto que facilitan esa dinámica social en la que la otredad puede ser ignorada. Al mismo tiempo, además, ocurren pérdidas, miedos, angustia y estrés social, porque se puede comprender que los daños no son de carácter individual y aislado.

Ilustración 11 - Modelo de vulnerabilidad social por déficits de contactos espaciales



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la convivencia como concepto, debe añadirse que se trata de un neologismo creado por Illich (1978), el cual fue recuperado por (Boff, 2012) cuando escribió "Para no perecer: la convivencia necesaria". En ese texto, el autor propuso:

Por convivencia (palabra que no consta en el famoso diccionario de portugués brasileño "Aurélio") se entiende la capacidad de hacer convivir las dimensiones de producción y de cuidado, de efectividad y de compasión, de modelado de los productos y de creatividad, de libertad y de fantasía; de equilibrio multidimensional y de complejidad social: todo para reforzar el sentido de pertenencia universal contra el egoísmo (s.p.).³⁸

³⁸ Cfr. Para no perecer: la convivencia necesaria - <https://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=524>. Artículo consultado el 14.08.2023.

También, la vulnerabilidad social afecta la convivencia que resulta ser una intersección entre la *fraternidad* (Morín, 2019) —la máxima revolucionaria francesa más difícil de realizar—, el *apoyo mutuo* (Kropotkin, 1902) —opuesto del darwinismo social— y la *ciudadanía* y el *espacio público* (Borja, 2000) —que no es un lugar protector ni protegido—. El efecto de este cruce, lo a lo que conduce la vulnerabilidad social, es la pérdida del sentido de ciudadanía, un aspecto que va más allá del derecho al voto.

La ciudadanía es, por lo tanto, el mecanismo para recuperar la convivencia. Sin embargo, los sistemas políticos omiten este espectro fenomenológico y, a cambio, escogen aquellos elementos que desarrollan o profundizan la democracia, la cual se tratará más adelante.

Cabe señalar entonces que la respuesta política a la ausencia de un espectro ciudadano más amplio es la creación de mecanismos de participación ciudadana. De esta manera, se obtiene que la mayoría de edad confiere derechos políticos, los cuales son interpretados como el derecho a elegir, a ser elegido y a participar de la cuestión pública. Aun así, se desconoce que en esas mismas formas se contenga la negación de lo que se procura promover.

Para desentrañar el problema que se desprende de lo anterior es importante recordar que el espacio público y la ciudadanía están históricamente vinculados por *el foro*, no sólo el espacio público por antonomasia, sino el lugar donde se juntaban las instituciones políticas, religiosas y comerciales romanas. Es decir, se trataba del lugar donde ocurría la vida social. Pero, cuando ella no es posible y los mecanismos que amplían o profundizan los derechos políticos no amplían la vida social o protegen a la población que habita y transforma el espacio público, esta alternativa no puede ser la más adecuada para solucionar la vulnerabilidad social asociada al riesgo de muerte que se deriva de la amenaza creada por la violencia letal.

3.2.2. Vulnerabilidad social por déficit de transferencias transformadoras del espacio

La relación entre el espacio y el agregado social ha sido estudiada ampliamente por la geografía al punto de que la geografía humana se dedica específicamente a esta relación. A pesar de lo anterior, aún sigue presente el debate sobre los determinismos, por lo que es válido preguntar: ¿Acaso el espacio determina ciertos comportamientos sociales o las personas transforman el espacio en virtud de sus hábitos de vida?

Si se aceptara que es el espacio el que determina los comportamientos sociales, se tendría que aceptar también que las transformaciones físicas son acciones suficientes para alterar los comportamientos que se consideran problemáticos. Sin embargo, por más que se apliquen estrategias como el urbanismo táctico, los comportamientos que implican riesgo social no se reducen. Por lo tanto, se puede dudar de su eficacia.

Para López Trigal (2011) el determinismo geográfico que surgió como ambientalismo fue desarrollado por Ratzel (1844-1904) siguiendo el planteamiento de Wagner (1813-1877) bajo tres premisas:

1ª) las condiciones geográficas determinan el grado de la unidad política y social, las fronteras raciales, nacionales y culturales; 2ª) la población de los Estados con territorios extensos, a causa de la grandeza de su hábitat, tiene un espíritu de expansión y de militarismo que tiende al crecimiento de su espacio; 3ª) las condiciones geográficas son la causa de la organización política de los antiguos imperios y culturas dominantes (p. 160).

Salir del determinismo geográfico no es tan sencillo como se podría suponer. De hecho, cuando se observan las corrientes asociadas al urbanismo y a la arquitectura que plantean el control del crimen, lo que resulta evidente es que esta forma de aparente control social se encuentra tan vigente en la actualidad como lo estuvo a finales del s. XIX, puesto que supone la superación del darwinismo social en favor de una consideración aparentemente más humanista del espacio.

Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad social aparece como el resultado de un déficit de transferencias transformadoras del espacio. Por lo que, inmediatamente, ciertos elementos cobran importancia dentro del planteamiento que se le asocia.

El primero de los elementos se refiere a la producción social del espacio. El segundo tiene que ver con la característica redistributiva de los impuestos y, en particular, de los tributos asociados a la tierra. El tercero, por su parte, guarda relación con los mecanismos de gestión administrativa que posee el Estado para realizar estas condiciones.

Por el lado de la producción social del espacio, se podría mencionar —como lo hace Borja (2003)— que “no se ha aprovechado por ahora como oportunidad urbana, y se ha impuesto, por ejemplo, una diversificación de tarifas que promueva, a través de formas de subsidio cruzado, la integración social y la recalificación de los espacios públicos” (p. 88). Algo que remite a la posibilidad perdida, gobierno tras gobierno, de hacer del espacio urbano habitable. Pues, si se toma

en consideración “la incidencia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de urbanización” (p. 83) y la ausencia de “considerar que la política de espacios públicos y de infraestructura debe tener efectos redistributivos e integradores de la población” (p. 85), se debe concluir que las ciudades se encuentran a expensas del mercado, la paranoia y el miedo. Es decir, a condiciones que operan como estresores sociales en la ciudad.

Ahora, por el lado de la redistribución, se debe comprender —como indica Kaplow (2005)— que los impuestos (o tributos) poseen la característica de la proporcionalidad tanto en el gravamen como en las exenciones, al igual que en la forma que se asume el gasto derivado de ese tipo de ingreso. Lo anterior implica que los sujetos que más tributan son los de mayor ingreso y la clase media; mientras que los pobres deberían ser beneficiados del gasto social.

Para dar contexto a esta parte de la discusión es importante saber que el presupuesto público se integra por los ingresos y egresos que ocurren dentro de un mismo período fiscal y que éste debe ser previo a aquél en el que se elabora el presupuesto, de lo que se deriva la siguiente generalidad:

Tabla 5 - División general del presupuesto en Colombia

Presupuesto	Rentas	Ingresos extraordinarios		
		Ingresos tributarios		
		Ingresos no tributarios		
	Gastos	Funcionamiento	Personal	
			Generales	
		Inversión	Dotación	
			Infraestructura	
			Reservas	
			Recurso humano	
	Servicio a la deuda	Deuda		

Fuente: Elaboración propia.

La tabla sirve para entender que la conformación de presupuestos en su versión más sencilla depende de tres factores: 1) el comportamiento del marco fiscal de mediano plazo, que apela a mantener las condiciones macroeconómicas del país, donde el gasto público y el tamaño del Estado

deben permanecer en las condiciones de partida;³⁹ 2) Los ingresos deben buscar financiar el gasto;⁴⁰ y, 3) El gasto que exceda los ingresos puede financiarse mediante endeudamiento, siempre y cuando en el mediano plazo se pueda garantizar su pago.⁴¹

Con base en lo anterior, Kaplow (2005) sostiene:

Al evaluar la redistribución en términos de su impacto en el bienestar social, se debe prestar mucha atención al impacto de la reforma fiscal en los gastos en transferencias —ya sea a través de asistencia directa, gastos públicos que beneficien a los pobres como la educación o créditos fiscales—, y también a los gastos en bienes públicos (p. 14).

En esta cita, Kaplow (2005) hace alusión al punto referido en los medios de gestión administrativa con los que cuenta el Estado. Mismo que además tiene la facultad de planificación para: 1) crear la mejor combinación de bienes club, bienes privados, bienes públicos y bienes comunales (Ostrom, 2015); 2) provocar una mejora en las condiciones para el desarrollo; y 3) evitar la renta de monopolio de segregación (Jaramillo, 2009), así como la acumulación por desposesión de una parte de la sociedad que se enfrenta a otra por su poder de acumular (Harvey, 2010).

3.3. Vulnerabilidad del Estado

El artículo 1 de la Constitución Política de Colombia establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, lo cual indicaría que el Estado posee una función social que se basa en el respeto a las normas como medio para adquirir derechos.

También, la misma Constitución determina que el Estado posee la forma de República “democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Hecho que alude a la estructura del Estado para garantizar que cumpla su función social.

En consecuencia, los valores asociados a la democracia, la participación universal, la dignidad y, por consiguiente, a la igualdad de derechos, respetuosa de la diferencia, el trabajo como fuente

³⁹ Cfr. Ley 1173 de 2011: “por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁰ Cfr. Decreto Ley 111 de 1996: “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

⁴¹ Cfr. Decreto Ley 111 de 1996: “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

de la ganancia, la solidaridad y el bienestar de la población, deberían materializarse en el espacio. Sin embargo, en una ciudad como Bogotá, estos valores aparecen segmentados.

Entre las razones para percibir esta segmentación, se encuentra que “la urbanización fordista⁴² acelerada y excluyente en América Latina promovió un Estado de bienestar urbano que atendía particularmente a una porción limitada de la población de las ciudades” (Abramo, 2012, p. 39), por lo cual este modelo resulta persistente en el tiempo.

Dicha antinomia obliga a pensar, asimismo, en el “*Rechtsstaat*” alemán, de acuerdo con el cual los hechos sociales deberían adecuarse a la ley. Desde la perspectiva teórica de Robert von Mohl, creador del neologismo en 1938 (“*Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*”),⁴³ el poder de policía es un poder normado por el Estado y, en consecuencia, regido por la ley. Es decir, las normas que crea el Estado deberían hacerse cumplir a través del poder de policía, que no es otro que el de la misma administración estatal.

Esta idea se amplía en la *Teoría Pura del Derecho* (Kelsen, 1934), obra que muestra que el derecho corresponde a un imperativo moral que se sintetiza como *deber ser del ser*, el cual evoluciona (Kelsen, 1960) a través de la distinción entre legalidad, como requisito de forma, y legitimidad, en abierta discusión al fascismo, ya que apela al objeto y finalidad de las normas como sistema consistente con la protección del individuo en la sociedad. En este sentido, el reconocimiento del Estado Social de Derecho (Heller, 1934) como entidad autónoma forma parte de una discusión que actualmente se sigue ampliando bajo el sentido Helleriano:

Según una consideración no metafísica, el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como “factor”, como unidad de acción en la conexión de actividad social. “Comprender” este sentido no significa otra cosa sino “explicar” el Estado por la conexión social total en la que se encuentra (p. 52).

Ahora bien, desde el análisis espacial, la segmentación territorial de derechos revela una inconsistencia geográfica que ameritaría reformular la estructura espacial. Por lo anterior, Villar Borda (2007) anunció que el problema del territorio de las ciudades puede concebirse a partir de un proceso incompleto y parcial en la materialización del denominado Estado de Bienestar.

⁴² Se le denomina fordista a la urbanización ocurrida durante los procesos de industrialización que requirieron el arribo masivo de población a las ciudades.

⁴³ Trad. libre: “el conocimiento policivo alemán según los principios del estado de derecho”.

3.3.1. El modelo de Estado constitucional como paradigma del bienestar

La teoría de la razón pura (Kant, 1781) preparó el terreno para que Kelsen (1960, 1979) identificara el Estado con la regla de derecho sobre la que se sostiene actualmente. Así, además, estableció su capacidad para crear condiciones para el ser y la transformación social, a la vez que identificó al Estado como una reunión de hombres bajo leyes jurídicas.

También, a finales del siglo XIX y principios del XX en Francia, Duguit (1917) estimó que el Estado existe donde hay una relación entre gobernantes y gobernados que busca preservar la solidaridad social. Y, posteriormente, Herman Heller reincorporó la condición política a través de la interrelación entre lo económico, lo jurídico, lo social y lo convencional, permitiendo dar paso a una definición moderna de Estado (según Ermácora, citado por Krielle (1980)).⁴⁴

De esta evolución histórica del Estado, se desprenden los tres elementos que lo integran: pueblo, territorio y gobierno (Jellinek, 1936). Del desarrollo del concepto se construye su sentido de utilidad y, debido a su carácter inmaterial, sus descripciones conducen a establecer que se trata de una ficción creada para dar sentido a las sociedades organizadas.

Ahora bien, se puede reconocer que los ciudadanos nunca hicieron un contrato para legitimar un poder superior. La seguridad, libertad y equilibrio de la organización fue producto de confrontaciones militares y armisticios que, técnicamente, dieron origen a los Estados como abstracción capaz de recrear, organizar e implementar un sistema al que se sirve de manera instrumental.

Por su parte, Jessop (2016) añadió una capa de teoría al asunto del Estado que podría considerarse sociológica —en conjunto con los aportes de Poulantzas—. Poulantzas entendió el Estado como una relación social mediada por la materialidad del sistema. Por su parte, Gramsci señala que la clase dominante consta de prácticas para mantener su dominio y lograr el consenso entre los gobernados. De ahí también que Jessop llame “sociedad política + sociedad civil” o “hegemonía blindada de coerción” a la relación de los ciudadanos con el poder del Estado. Esto, respecto del modelo económico dominante, implica un balance cambiante de fuerzas que se alinean “dentro, más allá y en contra del sistema estatal”.

⁴⁴ Cfr. Krielle. El Estado es la “materia ordenada por el hombre mediante la materia jurídica en un orden regional efectivo, que garantiza a todo el mundo, sin discriminación, una existencia digna que debe ser capaz de contribuir a la formación de un orden de paz universal en coexistencia y coordinación con otros hombres” (s.p.).

En este sentido, las referencias mencionadas vinculan al Estado con los elementos que lo integran, así como con las relaciones e instituciones que emplea como medio para cumplir su cometido.

Sin embargo, hoy el Estado se enfrenta al cometido de proveer una mayor cantidad de derechos a una mayor cantidad de personas. En consecuencia, la finalidad del Estado consignada en su Constitución Política (a lo cual se le puede denominar modelo constitucional de Estado) muestra la contradicción frente al modelo económico actual subyacente. De cierta manera —y desde una lectura marxista—, la superestructura económica existe para subordinar la estructura jurídico-política en función de sus intereses.

Es por lo anterior que el Estado tiene entre sus objetivos la garantía de la propiedad privada y su modo de actuación es la del gendarme. A su vez, el tipo de garantías que procura es de tipo censitario y su carácter individual. Por tanto, el Estado que garantiza la protección del capital en sus formas líquidas es un Estado liberal, y se le denomina neoliberal cuando el rango de protección aumenta respecto de toda forma de renta inmaterial, bajo el principio de libertad económica.

Ahora bien, dado que la garantía sobre la propiedad privada ejercida sobre la tierra es una reminiscencia del Estado liberal que promueve la conquista del espacio habitado, esto se traduce como apropiación territorial en segregación residencial, así como en la asociación del precio del suelo a condiciones disociadas de su naturaleza física (también llamadas hedónicas).

En otras palabras, las condiciones de reproducción de la vida en sociedad en términos de riqueza e ingreso y respecto de los espacios habitados comunica esa lógica. Aceptarlo sin críticas, implicaría aceptar la desigualdad que la estructura urbana refleja en la desposesión de las condiciones mínimas de vida de unos, al tiempo que otros reciben los beneficios de la ciudad como si la situación fuera justa. Entonces, si la ciudad “es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas” (Topalov, 1978. p. 9) y un producto de los excedentes de capital (Harvey, 2013), dichas dinámicas reiteran la contradicción del modelo constitucional de Estado frente al modelo económico.

3.3.1.1. La justicia como reguladora de las desigualdades

En “¿Qué es la justicia?”, Hans Kelsen (1985) plantea lo siguiente:

La justicia es, en primer lugar, una característica posible más no necesaria del orden social. Recién en segundo término constituye una virtud del individuo pues un hombre es justo cuando su obrar concuerda con el orden considerado justo. Mas, ¿Cuándo es justo un orden social determinado? Lo es cuando regla (sic) la conducta de los hombres de modo tal que da satisfacción a todos y a todos les permite lograr la felicidad. Aspirar a la justicia es el aspirar eterno a la felicidad de los seres humanos: al no encontrarla como individuo aislado, el hombre busca la felicidad en lo societario. La justicia configura la felicidad social, es la felicidad que el orden social garantiza (p. 1).

Por lo que, si se acepta que la justicia es felicidad social, cuando una condición física, jurídica o material no produzca dicha felicidad, se debe concluir que la decisión es injusta.

Rawls (1971), en su Teoría de la Justicia, señala que las desigualdades funcionan como una forma de negación de la justicia. Sin embargo, acepta que son naturales y las califica de aceptables en algunos casos: “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos” (p. 68).

En consecuencia, si el espacio como expresión social y política determinada por un quehacer normativo producido socialmente no produce felicidad social general, sino sesgada, y la desigualdad evidente tampoco produce ventajas para todos, se puede establecer que en ciudades como Bogotá la construcción social del espacio involucra un elemento de injusticia. Por tanto, el tema de la justicia guarda directa relación con el Estado pues —desde la perspectiva weberiana— éste es el poseedor de la violencia legítima (vista como daño físico o psicológico) en ámbitos como la privación de la libertad.

Ahora bien, lo que resalta del Estado de derecho es la pretensión de un sistema de análisis de reglas que se encuentra más allá de la legalidad para poder superar la condición de Estado máquina en el que la red burocrática se constituye en trampa del cambio social, ya que interpreta los principios de igualdad, libertad y justicia, dificultando el debate sobre la desigualdad, la injusticia y la restricción ilegal y sostenida de libertades fundamentadas en la segregación espacial con un espectro normativo amplio.

En este sentido, se vuelve necesario discutir sobre la legitimidad de la ley como efecto del presupuesto de legalidad porque las normas que legalizan la desigualdad parten del supuesto de que aumentar el catálogo de derechos de unos equivale a un recorte frente al de otros. El Estado no debe ceder en favor de los particulares las rentas provocadas por su gestión, aunque es natural que así sea.

En conclusión, la aspiración capitalista del precio de los bienes privados en función de las amenidades que los valoran (Morales Zurita y Arias Arbeláez, 2005; Revollo Fernández, 2009) hace patente un déficit espacial que se refleja en la construcción del contrato social.

3.3.1.2. Bogotá, ¿Lejos o cerca de Dinamarca?

En Colombia, es célebre la frase “esto no es Dinamarca, sino Cundinamarca⁴⁵”, expresión del célebre abogado Darío Echandía, con la cual, en 1978, denunció lo irregular que le parecía que los jueces fueran nombrados por su filiación política. Hoy podría usarse la frase para denotar la distancia que hay entre un sitio y otro en la forma como se protegen los derechos fundamentales.

Aunque parezca una obviedad que Dinamarca es un país y Bogotá es una ciudad y que ese hecho no los haría comparables en la mayor parte de sus dimensiones, cuando se plantea que la primera es una monarquía y la segunda pertenece a una república centralista, se encuentra que la única diferencia en el alcance de los derechos que se predicán en uno y otro lugar es la fuente de la que emana el derecho: en Dinamarca, se predica la existencia de un poder ejecutivo soberano que se transmite por herencia, mientras que en Colombia se elige un presidente para el país, gobernadores para los departamentos y alcaldes para los distritos y municipios.

A su vez, el parlamento denominado *Folketing* es la instancia donde se hacen las leyes que rigen en Dinamarca, al igual que en Colombia por conducto del Congreso de la República, de modo que la comparación es válida en la medida que el objeto a comparar sea de general como en efecto se pretende, como es el caso del alcance del estado de derecho en uno y otro lugar.

De acuerdo con Lund (2016), el Estado es una estructura de poder que vincula la creación de derechos (individuales o colectivos) con las autoridades que los gestionan desde una perspectiva relacional. Se trata de una idea relevante en la medida en que se acude al Estado de derecho para encontrar una mediación que proteja a los ciudadanos de la injusticia y la desigualdad por medio de las instituciones en las que participan (Commons, 1934), bajo una regla de derecho (Rawls, 1971) que privilegie el bien común.

Dicho esto, el bien común se ubica como una entidad inmaterial que se relaciona con la dimensión espacial de la justicia. En aquellos casos en los que se constata que la desigualdad social

⁴⁵ Cundinamarca es uno de los 32 departamentos en los que está dividida Colombia desde el punto de vista político administrativo, de éste Bogotá es su capital.

⁴⁶ Diario El Espectador, 24 de julio de 1978.

es un hecho que no se refleja en el espacio, no se puede hablar de bien común y tampoco de justicia en el espacio. Por lo tanto, se afirma que el Estado incumple su papel de garantizar las condiciones de reproducción del capital para todos en términos de igualdad, puesto que privilegia la obtención de rentas parciales, segregadas o segmentadas, que en ningún caso son complementarias.

Lo anterior parece derivarse de una inconsistencia del Estado de derecho, un déficit en la comprensión espacial de la construcción del contrato social (Cristi, 1984). Su incumplimiento impide que sucedan las siguientes premisas:

- a) Que el Estado sea el titular de la función de planeación (Coraggio, 1987) y árbitro en materia de tributos (Mirrlees, 1976). Correspondería a su naturaleza dar cumplimiento al imperativo moral (Kant, 1791) de la justicia (Rawls, 1971), incluso del espacial.
- b) Que el mercado no se autorregulase (Keynes, 1968) y la mano invisible (Smith, 1759) que equilibra los sistemas de precios revela la puja de los grupos de poder (Poulantzas, 1976).
- c) Que el derecho sea el mecanismo de transmisión de los imperativos morales del Estado en la sociedad (Dworkin, 1984), así como de los mecanismos de control que se deciden imponer al mercado.

En el marco propuesto, el valor de uso que se le asigna a las distintas piezas urbanas por efecto de la aglomeración produce un sistema de valores de uso complejo, en el que debe fundarse el derecho del Estado para aplicar parámetros de solidaridad, construir, reconstruir, modificar, capturar y disponer de una parte de la plusvalía urbana dinamizada por la acción estatal.

Siendo las cosas así, confrontar el tipo de relaciones que ordena el proceso de acumulación de capital monopolista (Poulantzas, 1976) en las ciudades como unidades de análisis, cuya velocidad de acumulación de excedentes de capital (Harvey, 2013) está en crecimiento, permite reconocer: 1) que las relaciones entre los particulares son asimétricas; 2) que esa asimetría se refleja en el espacio; y 3) que la intervención del Estado facilita que se reproduzca el comportamiento espacial de las asimetrías, por lo cual es posible situar la discusión en América Latina como el lugar con mayor aceleración en el desarrollo de ciudades (Champion y Hugo, 2004). Para ello, es útil un marco explicativo de la trayectoria del espacio-tiempo (M. Santos, 2006) y la estructura urbana bajo la metáfora de laboratorio social.

En relación con lo anterior, se comparará el Estado colombiano con el danés, desde la órbita constitucional, en términos de derechos fundamentales y apelando a la distinción de dos modelos constitucionales de Estado pertenecientes a la categoría de Estados de derecho. Para realizar esto, véase el siguiente instrumento:

Cuadro 2 - Modelos constitucionales de Estado (Colombia - Dinamarca)

Colombia	Dinamarca
Asilo	
	Asistencia social
	Autonomía territorial
	Bienestar general
Buen Nombre	
Debido Proceso	Debido Proceso
Dignidad	
Doble Instancia	Doble instancia
	Educación Pública
Habeas Corpus	Habeas Corpus
Igualdad	
Inviolabilidad Domicilio	Inviolabilidad Domicilio
	Inviolabilidad Propiedad
Libertad	Libertad
Libertad de Asociación	Libertad de Asociación
Libertad de Conciencia	Libertad de Conciencia
Libertad de Enseñanza y Aprendizaje	
Libertad de Expresión	Libertad de Expresión
	Libertad de Mercado
	Libertad de Prensa
Libertad de Escoger Profesión u Oficio	Libertad de Profesión u Oficio
Libertad Política	
Libertad Religiosa	Libertad Religiosa
Libertad Sindical	
Libre Circulación	
Libre Desarrollo de la Personalidad	
No Autoincriminación	
Paz	
Personalidad jurídica	
Petición	Petición
Prohibición de destierro, prisión perpetua y confiscación	
	Protección contra la expropiación
Trabajo	Trabajo
Vida	

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia (1991) y la Constitución de Dinamarca (1953).

En este ejercicio, se toma el catálogo de derechos fundamentales que se incluyó en la constitución colombiana en la columna izquierda, mientras que en la columna derecha se incluyó el catálogo correspondiente a Dinamarca. Los derechos se organizaron alfabéticamente y se dejaron vacíos los espacios que no se comparten en ambos sistemas jurídicos.

Cuando se hace la comparación, cuatro elementos sobresalen del lado danés: 1) el derecho a recibir asistencia social; 2) el derecho al bienestar general; 3) el derecho de propiedad; y 4) la libertad de mercado como derecho inalienable. Mientras que, del lado colombiano, se resalta: 1) el derecho a ser asilado; 2) el buen nombre;⁴⁷ 3) la dignidad; 4) la libertad de cátedra; 5) la libertad política; y 6) la vida. ¿Por qué no aparece en la constitución de Dinamarca el derecho a la igualdad y sí en la de Colombia? o ¿Qué puede hacer una sociedad más justa?

La evidencia muestra que Dinamarca⁴⁸ posee un GINI de 0.282, una tasa de homicidios de 1.1 personas por cada 100,000 habitantes y un salario medio de 58,637 €. El país es líder en percepción por ausencia de corrupción⁴⁹ (2021) y ocupa el último lugar en el índice de fragilidad del Estado,⁵⁰ lo cual revela que es capaz de proveer seguridad y servicios públicos para sus ciudadanos, con un 89% de población propietaria de su vivienda y un 20% de viviendas de propiedad pública a bajos precios, regulados en un mercado que se considera en equilibrio (Lauridsen et al., 2013). Ahora, Dinamarca sería comparable con una metrópoli como Bogotá en términos de población (5,8 millones de habitantes), a pesar de que su PIB es de \$286.766 millones de USD y su área de 43.094 km².

Según *The Economist* (2022), Colombia se encuentra en la posición 38 de 53 entre las democracias incompletas, presumiblemente bajo la creencia de que la democracia se consolida a través del derecho al voto y los mecanismos de participación ciudadana. Su tasa de homicidios es de 25 por cada 100,000 habitantes e, independientemente de su incidencia sobre la desigualdad y el bienestar ciudadano, deben hacerse exigibles los mecanismos de gobernanza y presupuestos participativos, iniciativas que no se encuentran en la ley y, por lo tanto, no son vinculantes.

En relación con el gasto asociado a combatir la violencia, éste se dirige hacia el sector seguridad. La nación colombiana dedicó en el año 2021 un 11.95% del presupuesto anual de gastos para este

⁴⁷ Se trata del derecho humano asociado a la buena reputación de una persona como extensión de su identidad.

⁴⁸ Cfr. Dansmarks Statistik. <https://www.dst.dk/da/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

⁴⁹ Cfr. Transparency International. <https://www.transparency.org/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

⁵⁰ Cfr. Fund for Peace. <https://fragilestatesindex.org/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

tema. Mientras que al denominado gasto social destinó el 6.19%. En Bogotá, sin embargo, el 84% del presupuesto anual de la ciudad se destinó al gasto social en el último año. Bajo esta categoría, se encuentran provisiones al sector educación, salud e integración social, que focaliza las ayudas sociales, el cual en realidad recibió el 7,38% del presupuesto. No obstante, el sector seguridad y convivencia recibe un porcentaje ligeramente superior al 2%.

En cuanto a los impuestos, en Dinamarca se paga por el 8% de los ingresos al Estado, mientras en Colombia, dependiendo del ingreso se aplica la denominada retención en la fuente, la cual empieza a cobrarse por ingresos laborales o prestación de servicios entre el 4% y el 12%, esto se paga con la declaración de renta en caso de que no haya sido retenida previamente.

Ahora bien, en Dinamarca existe un impuesto general para la población de ingresos bajos del 2%, mientras que la población de alto ingreso es gravada con el 15%. El equivalente a las primeras 33,800 coronas danesas⁵¹ está exento de impuestos municipales.

En Colombia, el equivalente a 90,711 coronas danesas está exento del denominado impuesto de renta que se calcula a una tasa del 35%. Desde el año 2021, éste puede ser cargado hasta el 38% en los casos de los grandes capitales. A pesar de esto, son numerosas las exenciones y excepciones sobre los gravámenes, lo cual resulta en cobros inequitativos en función del ingreso.

Además, el promedio de los impuestos municipales en Dinamarca es del 24.913% sobre el ingreso y se le paga un 0.69% de estos a la Iglesia; aunque también hacen contribuciones a la seguridad social. En total, en Dinamarca existe una carga tributaria que puede llegar hasta el 51.95% del ingreso, mientras que, en Colombia, hasta del 37%.

Lo anterior permite abrir una discusión que se desarrollará en el Capítulo V, pues tal y como afirma Jaramillo (Alfonso et al., 2011), la corrección de un fenómeno como la inequidad debe apelar a la contribución ciudadana. Según el autor, cuando aborda la recuperación de plusvalías, hay que “corregir uno de los fenómenos más inequitativos e irracionales presentes en nuestras ciudades: el funcionamiento espontáneo y sin regulación del mercado de la tierra [que] permite que el crecimiento vertiginoso de las ciudades” (p. 29).

En todo caso, la contradicción en el modelo espacial se mantiene y choca con las ideas de Jaramillo (2011) para quien las normas permitirían “poder dirigir y orientar nuestro arrollador proceso de urbanización” (p. 29). Pero, al tiempo que estas se interpretan, hechos más

⁵¹ Equivalentes a \$18,928,000 COP a una tasa de \$560.36 COP/DKK, o \$5,070 USD a una tasa de 0.15 USD/DKK.

determinantes como el ingreso y las oportunidades que se reciben a lo largo de la vida moldean las condiciones bajo las que se hacen las elecciones (no necesariamente racionales) de localización, tipo de tenencia, área y calidad de la vivienda o densidad y calidad de la densidad (Alfonso, 2016) del lugar que se habita, cuyo efecto es la desigualdad que, en lo espacial, se representa a través de condicionantes como la ilegalidad, la irregularidad, la informalidad y la segregación.

En otras palabras, aunque los sistemas de derecho son comparables y se presentan desligados (en principio) del componente territorial, las variaciones que ocurren en Dinamarca parecen crear un mejor entorno para reducir la desigualdad, incluso sin que la igualdad sea un derecho fundamental.

3.3.1.3. Clientela jurídica y política

La idea de clientela es contraria a la de servicio público. Es decir, mientras el servicio puede ser considerado un bien público que tendría que ser disfrutado por todos los ciudadanos sin que a ninguno le sea reducido el beneficio que recibe en función de la prestación (Ostrom, 2015), la clientela, por oposición, es una red de sujetos que decide someterse a la voluntad de otro a cambio de algún tipo de beneficio.

Desde esta perspectiva, la clientela jurídica podría ser descrita como la red que se crea para obtener beneficios de naturaleza jurídica prestados por servidores públicos que tienen a su cargo la administración de un derecho. Por su parte, la clientela política hace que los beneficios dependan de un ejercicio político, como podría ser el derecho al voto, que corresponden a prerrogativas que no son necesariamente jurídicas.

Se puede señalar entonces que las clientelas son una institución *de facto* (Acemoglu et al., 2005) que aparecen cuando las instituciones jurídicas son débiles, ya que crean un parámetro de distribución económica del que sólo las clientelas se pueden beneficiar si se someten al deseo del patrón clientelar. En este sentido, no son pocas las publicaciones en las que las palabras *clientela*, *jurídica* y *política* aparecen en relación con Colombia. La existencia de clientelas constituye uno de los parámetros de la vulnerabilidad del Estado e implica para los sistemas de control que estos deben estar preparados para detectar, detener y sancionar este tipo de conductas. Lamentablemente, cuando el sistema se encuentra imbuido en esta dinámica, la sanción individual resulta

insignificante y lo que ocurre, como en el caso de la Hidra, es que por cada cabeza cortada surgen dos más en su lugar, haciendo que ésta sea imposible de eliminar.

Entre las fuentes que estudian el *clientelismo* como objeto de análisis institucional, destacan Fergusson, Harker, y Molina (2018), los cuales sostienen que

la mayoría de las investigaciones se centran en los costos de enfatizar las transferencias particularistas sobre los bienes públicos, y el consiguiente debilitamiento de la responsabilidad política (Bates, 1981; Kitschelt, 2000; Stokes, 2005, 2007). Sin embargo, un problema adicional clave (que refuerzan nuestros hallazgos) es que las redes clientelares necesitan fondos para su reproducción, y obtener esos fondos puede alimentar la corrupción (por ejemplo, Maiz y Requejo, 2001; Singer, 2009) (p. 2).

Por lo tanto, no sería extraño encontrar que bienes públicos, como la producción social del espacio, terminen siendo entregados a través de redes clientelares que se sirven del poder económico de los que se subordinan para llegar o mantenerse en el poder. Este tipo de conductas tampoco son ajenas al ámbito de la planeación.

En Colombia, con la introducción de los programas de ordenamiento territorial y la obligación legal de incorporar su revisión, también surgió el interés de los municipios con más suelo disponible de traer industria a sus espacios y así poder captar tributos. En consecuencia, se estableció la necesidad de acogida de otros usos más rentables necesarios y empezó a aparecer el fenómeno que se ha denominado volteo de tierras.

Este caso ocurre en áreas rurales o suburbanas que son adquiridas por su valor de mercado, relativamente bajo, y luego de dicha adquisición se cambia el uso o se integran al suelo urbano quedando la plusvalía provocada por el municipio en manos del nuevo dueño, quien no hace aportes a la entidad territorial que ha provocado su enriquecimiento. Algo similar ocurre con los predios rurales que luego cambian su uso a agroindustrial o industrial cuando se encuentran en manos privadas, aun cuando el anterior propietario sea el propio municipio u otra entidad, donde el planteamiento de los incentivos nuevamente cobra fuerza, pero ahora en forma de rentas urbanas.

Respecto de la planeación, autores como Chiodelli y Moroni (2015) señalan que se trata de una conducta desviada en la que el abuso del poder obra para el beneficio privado. Ante ello, establecen cuatro factores que determinan la existencia de corrupción cuando ocurren los cambios de uso del suelo:

1) sistemas de planificación ortodoxos que generan tratamientos marcadamente diferenciados entre los distintos tipos de terrenos y propietarios; 2) una línea en un plano de usos del suelo puede valer millones simplemente porque las categorías diferenciadas de parcelas generan enormes rendimientos financieros; 3) los beneficios de dar sobornos en la planificación son enormes en comparación con las escasas posibilidades de ser descubierto realmente; y, 4) Los propietarios de terrenos y los desarrolladores no son en sí mismos más propensos a la corrupción (menos virtuosos que otros tipos de propietarios o empresarios); es un cierto sistema de planificación en sí mismo el que incentiva cierto comportamiento (pp. 443 – 444).

Finalmente, aunque éste es un tema bastante discutido, ha sido pobremente documentado en materia de casuística. Por esta razón, Azuela (2019) revela que él también fue víctima de las prácticas clientelares del medio:

En el desarrollo de este proyecto se suscitaron algunas vicisitudes, entre ellas una recomendación de la Secretaría de la Función Pública en el sentido de que los resultados de la misma no fuesen publicados, con el argumento de que ello “podría causar confusión entre los lectores y medios de comunicación” (...) Desde un inicio el proyecto tomó un giro importante: mientras se diseñaban los indicadores, la idea original de crear un “ranking” de corrupción se sustituyó por la de un ranking de “buenas prácticas” (pp. 341 y 344).

Como se ha observado, el sistema de clientelas existe, pero, de cierta manera, no se deja ver. Tal vez por eso puede llegar a ser sencillo ignorarlo y, en consecuencia, se invisibilizan los beneficios obtenidos por las partes involucradas.

3.3.2. Vulnerabilidad del sistema político: corrupción, opacidad y discrecionalidad

A los abogados constantemente se les consulta cuando subyace el interés de dar por terminada una relación contractual antes de tiempo, sobre todo si se justifica incumplir el contrato sobre el que versa la consulta. Frecuentemente, la respuesta de los abogados suele recaer en que se realice una ponderación simple entre el costo del incumplimiento frente a la ganancia potencial derivada de éste.

Desde esta perspectiva, se revela cómo, en términos políticos, los denominados valores de la función pública son susceptibles de ser quebrantados cuando el costo del incumplimiento es menor que la ganancia potencial. Pero, en lugar de valorar los motivos y la susceptibilidad de la corrupción, opacidad o discrecionalidad, aparentemente los organismos multilaterales han impulsado la transparencia como la herramienta capaz de curar los males del sistema político.

Para confrontar este planteamiento, Fergusson, Vargas, y Vela (2013) preguntan si la exposición (mediática) que originó el escándalo denominado *parapolítico* —descrito como la alianza ilegal entre paramilitares y políticos con fines electorales— tiene el potencial de desinfectar escenarios corruptos.

Con ello en mente, los autores midieron los resultados electorales en zonas en que los políticos han realizado alianzas con los paramilitares, antes y después de las elecciones al congreso en Colombia, y comprobaron los resultados en los lugares que hubo casos de corrupción con anterioridad, confirmándose que la exposición mediática no alteró los resultados electorales. Es decir, sí se votó por los corruptos que habían sido denunciados. Sin embargo, la evidencia también demostró que, donde fueron revelados dichos casos de corrupción, hubo un aumento del apoyo de los paramilitares para sostener las votaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, sobre la investigación de Fergusson, Vargas, y Vela (2013) deben hacerse tres observaciones: 1) en aquellos casos en los que la corrupción es más rentable que la guarda de la fe pública, se prefiere la corrupción; 2) el mecanismo de exposición mediática (incluso disciplinaria o fiscal) es insuficiente cuando media el ejercicio del poder, en este caso derivado de la coerción; y 3) el mecanismo financiero y la estructura de costos de la corrupción puede incluir la coerción violenta.

Por ejemplo, los autores encontraron contrataciones de vías que no ocurrieron y que no se podían verificar por encontrarse en municipios de alta conflictividad. En otras palabras, simular la realización y ejecución del contrato era más rentable que realizarlo, pues su valor se podría repartir entre el congresista que gestionó la partida, los funcionarios municipales encargados de contratarla, el sostenimiento de la actividad violenta y el costo de hacer votar a los electores renuentes a mantener a un parapolítico en su cargo.

Es interesante observar, entonces, cómo el sistema político se debilita y rompe el arreglo institucional. De lo cual, se desprenden los tres vicios: corrupción, opacidad y discrecionalidad, los cuales serán tratados en los siguientes apartados.

3.3.2.1. Discrecionalidad

La discrecionalidad es una entidad muy cercana a la corrupción (o se asocia con ella). Aparece cuando se presentan zonas grises para la interpretación jurídica que los burócratas del Estado aprovechan en su favor (Banerjee, 1997) o para el beneficio de terceros. Estas funcionan de la misma manera que los fallos del mercado: ocurren porque tanto la burocracia como el mercado están integradas por seres humanos con defectos e intereses. En esta medida, el papel del Estado debería residir en crear reglas para reducir esos fallos (North, 1990).

En este sentido, se habla de reducción y no de eliminación, ya que los sistemas regulatorios no son ecuaciones, sino construcciones del lenguaje y, por lo mismo, son susceptibles de interpretación. En consecuencia, lo que busca el lenguaje jurídico es la reducción de los fallos a través de la precisión, pero tal como lo demuestra la hermenéutica, siempre es posible interpretar lo que ha sucedido.

Cuando se toma la ciudad y en ella se reconoce un mercado conformado por otros mercados, cuya finalidad es la velocidad de las transacciones y la efectividad en la obtención de rentas, tiene que aceptarse que la ciudad es generadora de fallos del mercado y, por ello, la planeación como la herramienta de la estructura urbana resulta ser un elemento susceptible de discrecionalidad. Es común ver en las ciudades que los primeros en comprar lotes de un área en expansión son funcionarios públicos que están anticipando la renta que obtendrán cuando el uso del área cambie. De ahí que sean los políticos quienes resultan dueños de los mejores paisajes urbanos. Esto no es casual y las normas poco o nada pueden hacer si no existe un daño objetivo.

Como lo plantea Banerjee (1997), la discrecionalidad es una vulnerabilidad del sistema porque genera eficiencias relativas derivadas de los fallos del mercado. Es decir, crea una situación en la que la tergiversación de la finalidad social (del modelo constitucional) es más rentable. A lo que el autor sostiene que el Estado mismo crea incentivos de muy bajo impacto o no crea incentivos, situaciones que facilitan a los burócratas la impunidad.

Un caso de discrecionalidad que se presenta en Bogotá tiene que ver con la posibilidad de que conceptos de planeación se constituyan en normas urbanas. Esta facultad se encuentra en cabeza de las autoridades de planeación de acuerdo con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997. Esto implica, en primer lugar, que situaciones similares se traten diferente por parte de las distintas autoridades

de planeación territorial, lo cual plantea vacíos o contradicciones que se resuelven de manera discrecional.

3.3.2.2. Opacidad

La transparencia —con un amplio margen de certeza— funciona, sobre todo, en aquellos casos en los que el problema de las instituciones es el ocultamiento de información de beneficio general al público. Póngase como ejemplo que, en temporada invernal o de sequía, un gobierno decide crear un incentivo para mitigar los efectos económicos de la situación. Entonces, el gobierno mismo o los burócratas, encargados de su diseño, oculta(n) este incentivo para la generalidad de la población, pero lo divulga entre sus conocidos. En otras palabras, este tipo de situaciones muestra cómo la opacidad afecta a la comunidad. En su lugar, se necesita transparencia.

Ahora bien, la publicación sesgada no es el único caso de opacidad. También existen normas oscuras, de difícil acceso o interpretación, las cuales caen en este ámbito. Para ejemplificar esto, se tiene el caso de la facultad de interpretación de las normas urbanas por los curadores, particulares en ejercicio de la función pública del licenciamiento urbano, pero que poseen jerarquía legal para modificar las condiciones generales del desarrollo urbanístico e incluso romper los perfiles de planeación. De manera desinhibida, la facultad de interpretación es necesaria para saber cómo actuar cuando dos disposiciones se contradicen o cuando se presenta un vacío legal. Sin embargo, no es correcto que ésta haga un desarrollo prohibido por la norma general, debido a que una interpretación lo permitió.

Ferraz y Finan (2011) proponen que la auditoría sobre los gobiernos locales reduzca este tipo de prácticas. Para ello muestran los resultados de un período de gobierno que se ratifican a través del mecanismo de reelección. En su estudio, los autores encontraron que en los municipios en los que no se practica la auditoría, el comportamiento desviado de los burócratas aumenta, siendo más pronunciado en épocas previas a la reelección. Por lo tanto, aunque es difícil pensar que por fuera de un ámbito nacional se replican las condiciones de un estudio de caso realizado en otro país, el estudio de Ferraz y Finan (2011) trae una conclusión poderosa: “los políticos aprenden a ser corruptos con el tiempo” (p. 1276). En conclusión, se podría decir que la puerta de entrada a la corrupción es la opacidad.

En el caso de Bogotá, y en aplicación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, se observan las siguientes disposiciones: por una parte, se tiene que las habitaciones de las viviendas de interés social e interés social prioritario deben poseer un área mínima de 18m², según el artículo 384, pero, por la otra, se señala que la vivienda colectiva no está sujeta a las áreas mínimas para garantizar la generación de viviendas con calidad arquitectónica y espacial, aunque el mismo artículo 384 define que las viviendas de interés social o prioritario unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar deben poseer entre 36 y 42m², dependiendo del tratamiento en el que se desarrollen. En este sentido, se da la existencia de una (o varias) normas opacas que coexisten no sólo en el mismo ordenamiento, sino dentro de la misma norma urbana.⁵²

3.3.2.3. Corrupción

En Colombia, existen casos paradigmáticos de corrupción. Dos de estos corresponden a los llamados *estudiantes fantasmas* y los denominados *falsos positivos*.

El caso de los estudiantes fantasmas se trata de las transferencias que reciben los municipios para invertir en la primera infancia a través de transferencias condicionadas. La intención de este tipo de programas es conmutar la creación de capital social a cambio del incentivo económico y, por lo mismo, los censos de estudiantes se vuelven fundamentales. Sin embargo, resulta ser un acto de corrupción que el gasto se realice en estudiantes que no existen. Entonces, aunque se podría decir que los recursos vistos de manera global se están empleando para la finalidad social a la que fueron destinados, cada estudiante fantasma es una cuota que pudo tener un destino social y no lo tuvo.

En cuanto a los falsos positivos, estos se remontan a las fuerzas militares a las cuales se les ofrecieron incentivos por mostrar resultados más *contundentes* que no solo permitieron ostentar que en la lucha contra la guerrilla el Estado poseía la superioridad de fuerzas, sino también que se estaba ganando esa guerra. A pesar de lo anterior, la evidencia empezó a demostrar que las bajas en combate no habían sido producidas bajo tales circunstancias y que tampoco se habían dirigido contra ciudadanos al margen de la ley. Al contrario, estos *esfuerzos* se dirigieron contra la población vulnerable y desprotegida. Tanto así, que se ofrecieron puestos de trabajo a los cuales

⁵² El tema fue resuelto por medio de la Circular 007 del 25 de febrero de 2022 emitida por la Secretaría Distrital de Planeación.

muchos hombres pobres aceptaban y, algunos días después, aparecían muertos en combate como guerrilleros. Lo mismo ocurrió con jóvenes, menores de edad, discapacitados físicos y mentales en el marco de procesos de desaparición forzada. Actualmente, se estima que casos así se han dado aproximadamente 4,602 veces.

Para más información sobre estas estrategias de corrupción, se puede consultar a Fergusson, Harker, y Molina (2018) para indagar en torno a la relación con los estudiantes fantasmas y a Acemoglu et al. (2020) para los falsos positivos. Pero, en resumen, ambos estudios concluyen que una fuerte debilidad institucional produce corrupción: los primeros existen porque la Ley ofrece incentivos implícitos o débiles y los segundos, porque tales incentivos son explícitos o fuertes.

Otros casos de corrupción no tan evidentes aparecen de la mano de la gentrificación cuando ocurre un cambio de uso del suelo por efecto de la renovación urbana. Se trata de construcciones nuevas y bien dotadas que atraen población en ascenso y empiezan a competir por aprovisionarse de bienes y servicios. Sucede entonces que los nuevos dueños con mayor capacidad de pago lanzan mejores ofertas y el mercado las recibe encareciendo los precios y expulsando a los antiguos propietarios, quienes dejan de conseguir inmuebles en las condiciones anteriores y sufren un segundo perjuicio consistente en la precarización residencial. En este tipo de situación, el incentivo es el beneficio que reciben los nuevos propietarios, mientras que el perjuicio se basa en una dinámica de anticipación de rentas privadas.

Ahora bien, el inicio de esta forma de gentrificación ocurre en los mercados irregulares o ilegales. El vendedor, a quien localmente se le denomina *pirata*, vende bienes públicos, de propiedad de terceros o incluso de su propiedad, los cuales poseen limitaciones para el desarrollo, pero que están acompañados de la promesa de que el Estado llegará en algún momento y solucionará los déficits urbanísticos que poseen. En este caso, el Estado no solo está permitiendo la ilegalidad por su incapacidad de investigar y sancionar, sino que confabula con la promesa del pirata cuando llega a hacer las provisiones, incluso si se demora para ello.

Como es patente, es difícil hablar de la corrupción, sobre todo cuando es poco estudiada. Este es el caso en Bogotá, donde apenas en 2016 se creó la función de inspección, vigilancia y control dentro de la Superintendencia de Notariado y Registro. En 2018, 3 meses después de su apertura, ya acumulaba 238 casos de licencias urbanísticas expedidas con alguna irregularidad. Lo anterior posee un agravante consistente en la responsabilidad del Estado por omisión en el servicio. La

anterior premisa ha sido elevada al nivel de jurisprudencia, en la que se ha definido que cuando se expide una licencia urbanística con violación de la ley y esto crea un perjuicio determinado, corresponde a la entidad territorial donde se expidió dicha licencia responder por los daños antijurídicos ocasionados.

3.3.2.4. El problema del control fiscal y disciplinario actual en Colombia

En la medida en que la tecnología y la ciencia progresan, también lo hacen la corrupción y las formas desviadas del ejercicio del poder. A pesar de lo anterior, sancionar a los corruptos resulta ser un ejercicio más complejo cada día porque se realiza con las herramientas del pasado. Vale la pena señalar que en Colombia sólo es admisible la responsabilidad objetiva. Esto quiere decir que un funcionario sólo responde cuando se ha probado la existencia de un daño. Pero, como se ha observado, en relación con la vulnerabilidad institucional, no siempre ocurre un daño objetivo.

Una de las mayores dificultades al respecto es que los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinarios son largos, lentos, engorrosos, y muchas veces no se encuentran soportados de manera idónea por pruebas, ni desarrollados por funcionarios competentes. Asimismo, aunque la Contraloría General de la Nación no es una entidad de reciente creación, sus sistemas de información y las normas que han facilitado su ejercicio fiscal no tienen ni 30 años cumplidos.

Los procesos fiscales iniciados por la entidad desde 1991 tienen una fecha de corte a partir de 1995. Se trata de procesos de responsabilidad fiscal que comprenden alrededor de \$45 billones de pesos colombianos, el equivalente al recaudo de las dos últimas reformas tributarias, con las cuales se pagan tanto la burocracia como el gasto social de la Nación.

En conclusión, el estudio de la opacidad, la discrecionalidad y la corrupción sirve para comprender la forma en la que se hace el control y, por tanto, evaluar la capacidad de adaptación de los corruptos. De momento, parece que el control es un incentivo para que sus actos se perpetúen.

3.3.3. Vulnerabilidad del sistema democrático en el espacio público

Tres posibles escenarios son de interés para estudiar la vulnerabilidad del sistema democrático en el espacio público: 1) la democracia en el espacio público; 2) la democracia y el espacio público; y 3) los espacios de la democracia.

Dentro de la democracia en el espacio público, se encuentra la descripción del ejercicio de los *Occupy / Indignados / Ça s'agit* con el objeto de demostrar que un *meta* movimiento social puede ocurrir en el espacio público, solo cuando tal es el espacio de la democracia. La idea que parece resaltar aquí es una oposición de naturaleza colectiva que encuentra en el espacio la oportunidad para confrontar al poder.

Al respecto, Göle (2022) sugiere que los mecanismos tradicionales democráticos y de representación (incluso en Francia y EUA, cunas de la democracia moderna) reflejan que el ámbito de la libertad se ha ido reduciendo y que la convivencia en el espacio público se ha limitado, lo cual coadyuva a un estado de ansiedad generalizado y motiva las protestas populares. Bajo este contexto, la protesta social representa el derecho de los marginados de construir una voz que pueda ser escuchada, pues la democracia la ha mantenido silenciada.

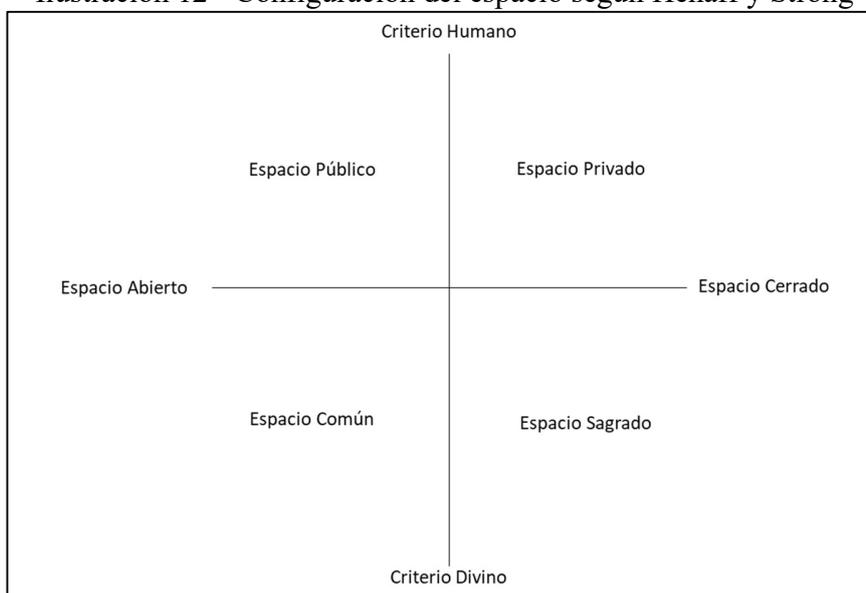
Entre los ejemplos más recientes, la CIDH (2021) expresa sobre las protestas sociales del año 2019 en Colombia que

[hay] un amplio consenso entre representantes del Estado y la sociedad civil frente a las causas del descontento que subyacen a las protestas, tal como la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema, y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud. Igualmente, los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género (p. 1).

En otras palabras, en el espacio público, se expresa la presencia o el déficit democrático, puesto que, si la protesta social es el último recurso, eso significa que es necesario porque todo lo demás falló. Esto, a su vez, equivale a sostener que una de las bases del Estado ha fracasado y es evidente para la población.

En relación con la democracia y el espacio público, desde Arendt (1958) se discute si éste puede ser concebido como el teatro en el que concurren los ciudadanos. Se trata del escenario de la burguesía y en el que se desarrollan los totalitarismos (Arendt, 1963). Asimismo, desde este planteamiento Hénaff y Strong (2001) explican el espacio público como la conjunción de distintos factores.

Ilustración 12 - Configuración del espacio según Hénaff y Strong



Fuente: adaptación al español de cuadro de Hénaff y Strong (2001).

La ilustración sirve para mostrar que el espacio público es un espacio humano cuyo criterio de respuesta es un derecho de admisión creado por un factor humano. Por consiguiente, cuando el espacio es visto como escenario, ese derecho de admisión es un derecho de actuación en el mismo. Esto se conecta con la democracia, pues desde que Maquiavelo desarrolla el concepto de *El Príncipe* como jefe de Estado, más que un observador, crea las reglas del escenario.

Finalmente, Hoskyns (2014) define los espacios de la democracia como espacios vacíos. Para afirmar esto empieza por sostener que las relaciones democráticas producen un espacio público y que el espacio público produce relaciones democráticas. Sin embargo, anota que este tipo de espacio es vulnerable al neoliberalismo y la privatización. Por lo tanto, no se trata de un espacio vivido, sino de un espacio deshabitado.

Hoskyns (2014), parafraseando a Laclau (2000), señala que “la democracia requiere una recreación constante del espacio entre las fuerzas transitorias que lo mueven entre ser un vacío espacial y un lugar de poder” (p. 176). Según esta idea, la gobernanza cuenta con la agencia de la participación local y conduce a comprender que el espacio público goza de una naturaleza múltiple, atravesada por la representación de los intereses propios y ajenos a través de una confrontación que puede conducir a la restricción de libertades o a la construcción de la convivialidad.

3.3.3.1. Democracia representativa y democracia directa

Si bien el Estado no es la democracia que posee, una democracia incompleta o deficitaria es un problema en términos institucionales, ya que permite que se desarrolle la vulnerabilidad del sistema. Con esto en mente, la clasificación de Isunza y Hevia de la Jara (2006) sirve para observar la relación entre Estado y sociedad civil, que ocurre gracias a una interfaz,⁵³ formal o informal:

Cuadro 3 - Tipos de relación sociedad civil - Estado

Parte 1	Sentido de la Relación	Parte 2	Tipo de Interacción	Tipo de relación
Sociedad Civil	→	Estado	Contribución	Relación cognoscitiva
Sociedad Civil	←	Estado	Transparencia	
Sociedad Civil	↔	Estado	Comunicación	
Sociedad Civil	→	Estado	Mandato	Relación política
Sociedad Civil	←	Estado	Transferencia	
Sociedad Civil	↔	Estado	Cogestión	

Fuente: elaboración propia con fundamento en Isunza y Hevia de la Jara (2006).

De acuerdo con esta clasificación, la democracia puede ser una contribución, un mecanismo de transparencia o comunicación, un mandato o una transferencia de poder o, incluso, un mecanismo de cogestión.

En línea con lo anterior, Taylor (2004) es un gran referente, ya que, de acuerdo con el filósofo, la esfera pública es producto del imaginario social moderno, y en él concurren la economía de mercado, la esfera pública y la soberanía popular, a través de una clara división entre el Estado y la sociedad civil, siendo el Estado el agente de los derechos colectivos en la modernidad. En otras palabras, el espacio público es el espacio de la democracia y ésta debería aparecer como una relación de conocimiento recíproco entre representantes y representados. No obstante, para que el espacio público se convierta en un espacio lleno de y para la democracia, es necesario que ésta sea activa, es decir, que ocurra como una forma de cogestión.

Ahora bien, el texto del Instituto de Posgrados y Estudios Superiores (*Teoría Económica*, s.d.), el cual cita una conferencia de Elizondo (1998), argumenta que “la democracia, basada en el

⁵³ Cfr. Isunza y Hevia de la Jara (2006). De acuerdo con los autores, la “Interfaz” tiene los siguientes matices: (1) es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; (2) es un lugar para el conflicto, transcurre entre la incompatibilidad y la negociación; (3) es un sitio de confrontación de paradigmas culturales; (4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; (5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; (6) está compuesta por discursos múltiples; y (7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos. (pp. 26 - 27)

principio de la igualdad política, «puede paliar esas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos» (p. 38). Sin embargo, cuando toda la potestad queda en manos de los representantes, los representados no están invitados a la transformación de su realidad, hecho que se observa como un déficit. En contraposición, Harvey (2013) reconoce en la democracia directa el éxito de los presupuestos:

el hecho de que hayan cobrado tanto arraigo los “presupuestos participativos”, en los que los residentes ordinarios en la ciudad participan directamente en la asignación de parte de los presupuestos municipales mediante un proceso democrático de toma de decisiones, tiene mucho que ver con que mucha gente busque algún tipo de respuesta a un capitalismo internacional brutalmente neoliberalizador que ha venido intensificando su asalto a las cualidades de la vida cotidiana desde principios de la década de los noventa (p. 9).

Sin embargo, se considera que, a pesar de los aciertos, es posible que se estén legitimando procesos sutiles de cooptación, corrupción, partidismo político o intereses individuales. Los mecanismos de control, distintos del fiscal,⁵⁴ no se realizan.⁵⁵ Por lo anterior, no se puede deducir una culpa por ineficacia, sino que se debe reconocer que los presupuestos participativos representan un momento en la evolución de una democracia en la que tanto el ciudadano como el Estado interactúan a través de interfaces que, a modo de tipos ideales, sirven para medir una forma de convergencia hacia mecanismos más horizontales en el gobierno de lo público.

3.3.3.2. Transversalidad vinculante o coordinación horizontal y vertical como elemento fundamental del sistema

Cuando se plantea la pregunta sobre la función o facultad que permite cohesionar la acción del Estado, las respuestas deben ser diversas. Sin embargo, existe una que se asigna por su relevancia: la autonomía administrativa.

⁵⁴ Cfr. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Numeral I., Art. 128. “La Secretaría de la Contraloría, tendrá las siguientes atribuciones en materia de Presupuesto Participativo: I. Vigilar y supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo, a través de la Red de Contralorías Ciudadanas”.

⁵⁵ Cfr. Sintomer et al. (2008). “(1) La dimensión presupuestaria y/o financiera se debe discutir explícitamente... (2) En el momento en que se centra en una escala municipal, un presupuesto participativo debe implicar el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración)... (3) El procedimiento se debe repetir en el tiempo, (4) El proceso debe incluir ciertas formas de deliberación pública en asambleas o foros específicos ... (5) Los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de ésta” (p. 19).

Es innegable que existen jerarquías políticas, territoriales y funcionales, así como que la importancia de una entidad o un orden de gobierno determina que los inferiores deban acatar las instrucciones del superior. No obstante, la autonomía administrativa obra como garantía de independencia y es una limitación al respeto irrestricto por la jerarquía.

Además, aunque parece sencillo que se vinculen las entidades que pertenecen al mismo sector, es raro que entidades de diferentes sectores trabajen en conjunto con un propósito común. En este contexto, aparece la coordinación. Según el *Diccionario del Español de México*, coordinar es “regular y combinar diversos elementos de modo que actúen ordenadamente y contribuyan a conseguir un determinado fin” (s.p.).

Sin embargo, el debate sobre la *coordinación* depende de lo que signifique esa palabra, de cómo sea entendida. Para Sánchez Morón (1992), la expresión es fundamental porque “del sentido y alcance que se otorgue al concepto de coordinación depende, en buena medida, que esas relaciones se ordenen en mayor o menor medida en planos de verticalidad (o supremacía) o de horizontalidad (o equiparación)” (p. 12).

En cuanto a la idea de transversalidad o transversalidad vinculante, aunque es propia de la gestión del riesgo e implica que haya una actuación de “todos los sectores que inciden, directa o indirectamente, en la gestión del riesgo” (Puente Aguilar, 2018a, s.p), no es indicativa de una función, facultad o competencia que se emplee para realizar un objetivo público. Teniendo en cuenta que al Estado se le pide unidad de propósito y que este propósito posea una jerarquía en el poder ejecutivo (el de gobierno), se considera que la cabeza de la administración debería ser la que recoja la capacidad.

Desde esta perspectiva, el siguiente orden corresponde a la relación entre el poder central y el descentralizado. A este respecto, se puede decir que la división de competencias y la autonomía territorial implican que, si bien existe un orden de lo nacional en materia de gestión del riesgo, también se concurre a la solución de aquéllo en el nivel territorial. Esto implica que, en caso de detectar un riesgo, como el riesgo existencial, social, y urbano, cuya escala de análisis es territorial, la instancia local de la gestión del riesgo se debe hacer responsable de la gestión articulada de actividades, previas, concurrentes o posteriores a la ocurrencia del desastre.

En consecuencia, lo que se propone es interpretar la transversalidad vinculante como coordinación horizontal y vertical, a la que se le sumaría otra forma de coordinación que se

denominará transversal, y es esta la que tiene que ver con el contacto entre el sector público y el privado. En este sentido, la transversalidad vinculante es la capacidad de gestión que logra vincular distintas jerarquías (horizontalidad) y distintas entidades desde lo sectorial (verticalidad) respetando su propio nivel, alcance y funciones, así como la actuación del sector público y el privado (transversal) con un propósito social.

En este sentido, vale la pena plantear la siguiente interrogante: ¿Esta facultad es originaria del ejecutivo territorial o es una nueva cualidad que necesita ser atribuida a algún agente (en este caso, al alcalde) para que se pueda desarrollar y ejercer? Esta interrogante surge debido a que ninguna entidad posee o acumula la competencia descrita. Entonces, se debe reconocer que los elementos que la integran ya existen y que, además, su delimitación no exige una reforma estructural.

Lo anterior se fundamenta en el artículo 1 de la Constitución Política, que basa la acción del Estado en la solidaridad de las personas que integran la Nación, así como en el artículo 288, que dispone que las competencias que se asignen a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Dichos principios ya se encuentran integrados en la normatividad y, en consecuencia, se puede establecer que “la coordinación (...) persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema” (Tribunal Constitucional Español, citado por Sánchez Morón, 1992, p. 19). Es decir, su sentido puede ser explicado por las denominadas normas de inferior jerarquía.

3.4. Vulnerabilidad técnica

En Colombia, la historia del riesgo no puede ignorar el desastre de Armero, ciudad que fue sepultada por una avenida torrencial en el año 1985. Este caso tiene mucho que ver con la ubicación del país en la estribación de la Cordillera de los Andes, su momento de formación y el tipo de suelo de la región (Caballero et al., 2016), condiciones que interactuaron con la intensa actividad volcánica que se presentó en la Cordillera Central⁵⁶ antes del suceso (mal llamado avalancha).

⁵⁶ La estribación de la Cordillera de los Andes se trifurca en el Nudo de los pastos y se denomina en función de su orientación (oriental, central y occidental).

La ciudad, Armero, se encontraba al final del cañón del Río Venadillo, sobre el flanco noroccidental del Volcán Nevado del Ruíz, y fue arrasada por la avenida torrencial que ocurrió con ocasión del desprendimiento de hielo de la cima del del volcán nevado después de su erupción por un represamiento del río en medio del cañón, lo cual se magnificó por la cantidad de agua represada debido a que los sucesos ocurrieron durante la época invernal. Después de romperse un tabique creado por el desprendimiento de la nieve del volcán, la avenida avanzó sobre la población en medio de la noche sepultando la ciudad en medio del lodo.

En 1985 no había un sistema de atención de desastres. Asimismo, las últimas erupciones del volcán habían sido en 1595 y 1843, y no se habían integrado las nociones de prevención y mitigación del riesgo. Además, se ignoraron las advertencias realizadas desde la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Caso de Desastres (UNDRO) de la mano de los científicos John Tomblin y Minard Hall, así como las de Bruno Martinelli del Cuerpo de Socorro Suizo (Duque-Escobar, 2015).

El 13 de noviembre, cuando el país no se reponía aún de la toma y retoma del Palacio de Justicia, cerca de 45,000 personas fallecieron por un desastre previsible y mitigable que ocasionó daños equivalentes al 25% del PIB del año de la tragedia. Las decisiones que se tomaron con posterioridad incluyeron mantener el esquema de Defensa Civil, crear un Sistema nacional para la atención y prevención de desastres y contar con una oficina coordinadora que se adscribió al Ministerio del Interior en el 2002, la cual pasó a la presidencia de la República a partir del 2012.

Lo anterior condujo, además, a considerar que el momento del desastre y las acciones de recuperación son indispensables para reducir el impacto del fenómeno natural e implicó cierta proliferación académica al respecto. Sin embargo, aunque el personal dedicado a estas labores ha pasado a cumplir todo tipo de actividades en los lugares a los que llegan, vale la pena preguntarse si en el marco de heterocomposición de diferencias, el sistema está en capacidad de recibir la facultad denominada transversalidad vinculante.

3.4.1. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los Sistemas Nacional y Distrital de Riesgo de Desastres

Se ha tomado la decisión de plantear que la Gestión Integral del Riesgo, cuando se ocupe de la gestión del riesgo existencial, social y urbano, podrá tener la capacidad de abarcar y servir de marco

para crear una estrategia que dé solución al problema de la desigualdad. Para ello, se debe recordar —una vez más— que las ciudades son el efecto espacial del Estado liberal, ya que la concentración de población en núcleos fijos sirve para acelerar la velocidad y número de las transacciones en los distintos mercados. También porque las personas están dispuestas a transigir derechos a cambio de condiciones de vida.

Ejemplo de esto se menciona en las *Lettres écrites de la Montagne* (1764) cuando Rousseau señala que “*C’est par eux toujours que l’État dégénère: le riche tient la loi dans sa bourse, et le pauvre aime mieux du pain que la liberté*” (p. 185).⁵⁷ Palabras que resuenan en relación con el Estado benefactor que no ha alcanzado la condición normativa que se impuso a sí mismo.

Además, las condiciones asociadas a la ciudad como mercado implican que la afectación que ocurre en las ciudades puede ser mayor porque la posibilidad de concretar un daño sobre las personas, sus bienes y sus derechos aumenta debido a la densidad poblacional. A su vez, es más costosa porque las infraestructuras de la ciudad al servicio de los mercados poseen un valor determinado por las rentas que son capaces de producir.

Bravo Acosta (2020) sintetiza la posibilidad de ocurrencia material de un riesgo urbano de la siguiente manera:

El riesgo urbano se configura cuando confluyen elementos que generan un escenario de desastre fruto del potencial de los eventos naturales y la estructura del espacio que, en las ciudades, se caracteriza por una alta densidad de infraestructura física y de aglomeración poblacional. Para evitar que el grado de desastre sea el menor, como parte integral de la planificación urbana, la gestión del riesgo urbano direcciona que las decisiones y acciones disminuyan la pérdida de infraestructura, de recursos económicos y lo más importante de vidas por efectos de un evento, que en un enfoque de derechos humanos debe ser distribuida de forma equitativa e integral. En la práctica, los eventos de desastre ocurridos, en su mayoría, tienen mayor impacto en los territorios con menor intervención del Estado en la reducción de vulnerabilidades y habitados generalmente la población con menos acceso a recursos (p. 3).

Entonces, si la mayor afectación a la vida ocurre cuando un ciudadano da muerte a otro y si se toma en cuenta que tanto la afectación como la vulnerabilidad pertenecen al ámbito social, debemos preguntarnos sobre las condiciones en las que se encuentra la institucionalidad del riesgo para afrontar la gestión del riesgo de tipo existencial, social y urbano. Lo cual implica dos pasos:

⁵⁷ Trad. libre: “es por ello por lo que el Estado se degenera: el rico siempre tiene la ley en su bolsillo y el pobre prefiere el pan a la libertad”.

establecer el estado actual del sistema de gestión del riesgo y determinar si dicho estado facilita o complejiza que una dimensión del riesgo que aún no se encuentra documentada pueda ser asumida por dicho sistema.

Para establecer el estado del sistema, se realizó una evaluación integral de vulnerabilidad institucional en política pública de gestión integral del riesgo (Puente Aguilar, 2018b),⁵⁸ cuyo resultado puede resumirse en la siguiente matriz FODA.

Tabla 6 - Matriz FODA de Vulnerabilidad Institucional en Colombia

Baja vulnerabilidad normativa Alta capacidad de reacción en emergencia	Alta capacidad de resiliencia Alta capacidad de adaptación
Vulnerabilidad media en el marco de capacidades Vulnerabilidad media en el marco de implementación	Baja capacidad de recuperación Baja capacidad de mitigación Baja capacidad de prevención

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012 (“por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”), usando el método descrito por Puente Aguilar (2018b), según se documenta en el anexo de vulnerabilidad institucional.

Partiendo de este cuadro, se observa que el eje horizontal superior refleja las mejores condiciones del sistema; mientras que el vertical izquierdo muestra las dificultades más importantes que se tendrían que solucionar. Al respecto, lo más relevante es la creación de capacidades y la implementación de mecanismos de gestión del riesgo. A su vez, por el costado de las acciones, el enfoque tendría que asociarse en el desarrollo de mecanismos de prevención, mitigación y recuperación del riesgo.

Dicho en otras palabras, la evaluación integral de vulnerabilidad institucional muestra un sistema inmaduro, pero bien estructurado. Este arreglo institucional analizado es producto de un proceso denominado Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), que pretendió la reducción del tamaño del Estado, así como la modernización de las instituciones que lo integran, lo cual se gestionó con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo una perspectiva tecnocrática.

⁵⁸ Las tablas de análisis se encuentran al final de la tesis como anexo único.

Ahora bien, el marco normativo de la gestión del riesgo es el producto de la necesidad de contar con un sistema de gestión de desastres que limitará la posibilidad de que ocurriera nuevamente una tragedia que afecte el país como el caso de Armero. Debido a ello, la ley en el año 2012 estableció que por “desastre” se entiende:

el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (Núm. 8, Art. 3. Ley 1523 de 2012).

Así, la Ley acogió el concepto moderno de gestión del riesgo, de acuerdo con el cual los desastres no son naturales, sino socialmente contruidos (Cardona, 2001a). Además, se posicionó respecto de la vulnerabilidad donde concurren factores que relacionan las debilidades estructurales de la sociedad, el Estado y el sistema nacional de gestión del riesgo, al cual le corresponde su reducción.

En resumen, este análisis da cuenta del cumplimiento de los ejes normativos de la gestión integral del riesgo de desastres que involucran eficiencia, equidad, integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y rendición de cuentas, en relación con las decisiones que pretenden la deconstrucción social del riesgo en los momentos de emergencia, recuperación, reconstrucción, mitigación, adaptación y reconstrucción. Por lo que toca a la inmadurez del sistema, ésta puede ser una debilidad aprovechable en la medida que abre la posibilidad de incluir el riesgo social dentro del espacio para el desarrollo de capacidades y de acciones a cargo de las instituciones respectivas.

3.5. Consideraciones relacionadas con la vulnerabilidad institucional

Si el riesgo de desastres es una función inversa entre la intensidad y el período de retorno en el que se concretan las amenazas y vulnerabilidades (Puente Aguilar, 2018b), a partir de la naturaleza del riesgo, se observa el papel del Estado que opera como árbitro para asignar (o no) beneficios sociales o individuales. El riesgo, pues, es un hecho socialmente construido que compromete la institucionalidad.

En el marco del riesgo moderno, la vulnerabilidad es la condición que puede ser mitigada cuando es reconocida de manera concurrente con el análisis de la amenaza como hecho de ocurrencia incierta. En consecuencia, para desdoblarse el argumento relativo al riesgo y su relación con la institucionalidad, debe observarse el ámbito de lo institucional y se debe ampliar el marco analítico del riesgo urbano como riesgo social, existencial y urbano.

Teniendo en cuenta este planteamiento parece posible pasar del estado de emergencia al de prevención de amenazas y mitigación del riesgo, en el que la planeación urbana puede ser el medio en el cual el modelo constitucional de Estado, descrito en la constitución nacional, actúa sobre el espacio con la finalidad de resolver el estado de contradicción que resulta evidente en las ciudades. Pero, a pesar de ello, es necesario establecer la forma en la que el riesgo atraviesa la sociedad.

Por lo tanto, adoptando el parámetro de Commons, expuesto por Rutherford (1983), se considera que lo institucional es toda formación colectiva que resulta vulnerable en el plano físico, económico, social, político e ideológico —algo que también enuncian Jiménez-García et al. (2021)—. En este escenario, al mencionar que la vulnerabilidad es institucional, se plantean los vínculos y lazos públicos y privados que se asocian con la acción colectiva, pero que no producen instituciones fuertes y maduras que requieren que el proceso de mitigación actúe.

De modo que las condiciones pendientes por tratar a modo de amenazas o peligros se gestionan con mayor facilidad y, por consiguiente, si la vulnerabilidad está influenciada por una patología que expone al sistema haciéndolo sensible a las amenazas, se deben considerar las dimensiones afectadas por dicha patología, las cuales se pueden dividir en tres capas: una física, una social y una estatal, mismas que se podrían gestionar una vez se conciba cómo operan las amenazas.

En consecuencia (y para finalizar) se recogen las palabras de la profesora García-Acosta (2022): “la vulnerabilidad es el corazón de la ocurrencia de los desastres” (p. 54) y por ello también debería ser el corazón de la gestión del riesgo.

Capítulo 4. Violencia urbana e inseguridad como amenazas: el modelo de riesgo socioeconómico, socioespacial y el riesgo urbano en Bogotá

La epístola de Thommas Hobbes dirigida al conde William de Devonshire⁵⁹ hace célebre la frase de Plauto —de la obra *Asinaria*—: “el hombre es lobo para el hombre”.⁶⁰ Actualizar la frase en el contexto de una investigación sobre riesgo social permite elaborar una pregunta guía: ¿Es el hombre una amenaza para el hombre? Ante este cuestionamiento asumiendo la premisa de Plauto, el hombre es una amenaza para los demás, en especial y de acuerdo con lo investigado, en escenarios de violencia letal e inseguridad.

Por lo que toca al conglomerado social, la violencia como fenómeno que se asocia con la pérdida de la vida en el espacio público se refiere al proceso común e individual de los ciudadanos, su relación de clase, la institucionalidad asociada a la pérdida de vidas humanas que involucra la persistencia del ciclo vicioso de la desigualdad y al fracaso del Estado de derecho respecto a la territorialización de su propio modelo,⁶¹ por la contradicción que enfrenta el modo de producción.

El objetivo principal de este capítulo consistió en establecer la forma en que interactúan las amenazas y las condiciones que las anteceden configurando dos modelos distintos de carácter teórico sobre el riesgo, los cuales se hicieron necesarios para explicar el modelo que seguiría una ciudad extremadamente desigual como Bogotá. Por tanto, resulta fundamental considerar la amenaza como el peligro que experimenta el sistema debido a un entrelazamiento de fenómenos de distinto orden.

En este sentido, se describe, por un lado, la violencia letal como parte de un sistema de riesgo urbano; por otro, la segregación inducida por los precios del suelo, factor de susceptibilidad frente a lo que se denominará riesgo socioespacial. Acto seguido, se plantea el ingreso de los hogares como determinante de la desigualdad e inductor de riesgo socioeconómico. Cuando todos estos elementos se vinculan en el espacio urbano, se puede describir un sistema de riesgo urbano específico, tal es el caso de Bogotá.

⁵⁹ Cfr. El Ciudadano (o De la Ciudadanía – De Cive). 1642.

⁶⁰ Las tablas de análisis se encuentran al final de la tesis como anexo único.

⁶¹ La territorialización del modelo constitucional se puede entender como la materialización espacial de las premisas contenidas en la Constitución Política. Ésta permite la articulación de la renta sin que prevalezca la ganancia egoísta, la cual se refiere al comportamiento que se revela en una teoría de juegos simple e iterada. Aquí, los participantes prefieren ganar poco para que su contrincante reciba la menor cantidad de utilidades posible.

Para llegar a establecer que las variables que debían tomarse en cuenta eran precio del suelo e ingreso bajo, primero se efectuaron regresiones lineales bajo la técnica de eliminación de variables que partió de las 203 variables susceptibles de ser asociadas provenientes del marco geoestadístico nacional que procede del Censo Nacional 2018 y de la Encuesta Multipropósito del 2017. A partir de ellas, se llegó a un modelo de 6 variables que permitían advertir que hay coincidencia entre la densidad poblacional, los estratos y su participación en la violencia urbana, pero que ésta no es clara bajo dicha metodología.

Que la violencia letal y las lesiones personales como eventos asociados a la seguridad individual no poseen relaciones monocausales, ya que distintas variables muestran un alto grado de correlación y no se niegan unas a otras entre sí. Esto quiere decir, de acuerdo con las pruebas estadísticas realizadas para el diseño de clústeres en términos de idoneidad de datos, que distintos modelos pueden aportar infinitas soluciones, pero que existe una forma identificada de convergencia espacial.

Los parámetros que condujeron a la selección de variables (precio del suelo y bajo ingreso) partieron de la explicación del 30% (para los homicidios) y el 50% (para las lesiones personales) por cuenta del valor de cartera predial, predios en mora y recaudo del predial. Las razones se encuentran en que sólo es posible pagar los impuestos (mayormente) cuando no se posee un ingreso bajo, y cuando la consistencia es mayor entre valores catastrales y comerciales.

En este sentido, la primera aproximación se hizo construyendo una tasa de homicidios y de lesiones personales por cada 100,000 habitantes para las unidades espaciales seleccionadas que muestran una escala zonal de condiciones relativamente homogéneas. Estas tasas se emplearon como variables dependientes en regresiones lineales univariadas cuya variable independiente fue primero el valor catastral, luego el valor comercial y por último el ingreso bajo.

En el caso de la regresión con variable independiente “valor catastral”, la probabilidad de error se desbordó $P > |t| = 0.111$, por lo cual la variable tuvo que ser descartada. Para el valor comercial, la probabilidad de error $P > |t| = 0.051$, y, en tanto que estuvo en el límite, se conservó la variable. En el caso del ingreso bajo, ésta tuvo un comportamiento idóneo $P > |t| = 0.000$, pero, en este caso, la probabilidad de error fue inconsistente $P > |t| = 0.389$.

Desde el punto de vista estadístico y recurriendo a los resultados que se presentarán más adelante, se concluyó que el modelo estadístico debe ser bivariado y espacializado so pena de

incurrir en los errores de homocedasticidad, lo cual indica que la varianza se distribuye homogéneamente. Sin embargo, tal y como ya se ha visto, esto no es del todo cierto con relación a las variables seleccionadas, lo cual conduce a la necesidad de abocarse al planteamiento de un modelo geográficamente ponderado para solucionar esta limitación de los modelos lineales. El ejercicio de construcción del modelo se introducirá en el presente capítulo y se observará con todo detalle en el Capítulo 5.

Estos datos se encuentran relacionados con la tenencia de la vivienda en Bogotá que, de acuerdo con la Encuesta Multipropósito del DANE del 2017, refleja un 40.4% promedio de propietarios a lo largo de la zona urbana de la ciudad, 9.6% de hogares que se encuentran en el proceso de hacerse a la propiedad de su vivienda, 44.7% de arrendatarios, subarrendatarios o locatarios⁶², y 5.3% de usufructuarios y otras formas de tenencia.

Respecto de la encuesta multipropósito del año 2014 se observa un mayor número de hogares propietarios 0.6%, de hogares que están pagando su vivienda 1.3% y un descenso de hogares que están rentando el lugar destinado a vivienda de habitación en un 2.1%.

Los lugares con mejor comportamiento se encuentran en la localidad de Tunjuelito en el sur oriente de la ciudad y en la localidad de Los Mártires en el centro. En estas áreas, el acceso a vivienda a través de arriendo, subarriendo y *leasing* cayó en 7.6% en Tunjuelito y 9.4% en Los Mártires.

Aunque estos datos son interesantes, se encuentran disociados del comportamiento de la violencia letal. Esto quiere decir que no es posible inferir que un mejor desempeño en el acceso a la propiedad de la vivienda se relacione ni con el aumento, ni con la disminución de los homicidios, así como tampoco con la inseguridad, aunque puede influir en la percepción de inseguridad, ya que en la medida que aparecen nuevos propietarios en su imaginación, también aparece la idea de la desposesión, lo cual cuenta para este tipo de mediciones.

Respecto del gasto de los hogares Cantor Ortiz et al., (2021) en el “Índice de capacidad de pago 2017. Bogotá y su área metropolitana” de la SDP, muestran tres elementos que coinciden con el uso otorgado en esta investigación a la encuesta multipropósito del año 2017, la cual emplean para el análisis, así: 1) el ingreso produce capacidad de pago y ésta se relaciona con el gasto para la sobrevivencia y el bienestar; 2) el consumo y la utilidad (en sentido económico) se encuentran

⁶² Entiéndase por locatario al titular de un contrato de *leasing* habitacional.

limitados por una restricción presupuestal que se refleja en “la diferencia entre el consumo mínimo y el consumo global de los grupos n” (p. 8); y, 3) la estructura del gasto en la Bogotá urbana se distribuye en múltiples aspectos dentro de la población (donde el 39.23% se destina en vivienda, 21.7% en alimento, 12.56% en transporte y comunicación, 7.5% en educación, 6.19% en bienes durables, 4.93% en salud, 2.52% en recreación, 2.48% en servicios personales, 1.35% en otros gastos, 1.04% en vestuario, 0.74% en bebidas alcohólicas, y, 0.11% en enseres.

La otra cara de la capacidad de pago es, precisamente, su incapacidad, medición similar a la que se empleó en esta investigación al hacer uso de los dos deciles más bajos del ingreso en su distribución por UPZ. De acuerdo con Cantor Ortiz et al., (2021) hacer este tipo de medición es más exigente que hacerlo por pobreza monetaria, la cual en cifras absolutas parte de una línea de pobreza monetaria de \$270,124 COP) mientras que, visto como capacidad de pago parte de una base de \$ 390 554 COP para el año 2017.

Finalmente, los autores del “Índice de capacidad de pago 2017. Bogotá y su área metropolitana” advierten la relación entre la capacidad de pago y el pago de impuestos, con lo cual se podría decir que la posición seleccionada en esta investigación es validada desde la perspectiva de la capacidad de pago, llegando sobre este aspecto a una conclusión similar a la que se relaciona con el tema de los tributos no redistributivos en este texto: “existe una relación entre tener más hogares con capacidad de pago y tener mayor recaudo en los impuestos de vehículo y de predial. Sin embargo, esto no asegura tener un cobro progresivo, que es el otro elemento de la política fiscal” (Cantor Ortiz et al., 2021, p. 32).

4.1. Bogotá en el marco de los sistemas de riesgo urbano

Ya se ha señalado que Bogotá es una de las ciudades más segregadas de América Latina. Esta, al igual que las demás de la región, se encuentra dentro de un Estado débil en la medida que, tal y como se observó en el Capítulo 3, el modelo de protección a los derechos fundamentales sobre los que se sustenta es más formal que sustantivo y sin éxitos reales en materia de lucha contra la violencia letal, como se identificó en el Capítulo 1. No obstante, aunque los indicadores generales ubican la ciudad dentro de un entorno inseguro por la percepción de sus habitantes, posee indicadores de homicidio e inseguridad nimios en algunos sectores y estructuralmente más altos que otras ciudades en otras zonas.

En vista de lo anterior, las tipologías de riesgo urbano diseñadas sirven para reconocer la incidencia de los factores que afectan el hecho social y permiten inferir que, lo que se comporta como vulnerabilidad en un caso puede ser amenaza en otro. Asimismo, que, dadas las condiciones materiales, estas varían y los elementos sustanciales explican capacidades distintas, por lo que se hace necesario reposicionarlos para comprender su interacción en el sistema social, económico, físico y cultural.

Esta consideración conduce a una premisa que ya ha aparecido varias veces en el texto: los sistemas de riesgo son locales. Por esto, sus variables y complejidades explican el comportamiento de la escena local urbana. Desde estos entendidos se estudia el caso de Bogotá, capital de Colombia, ciudad en la que se mezcla su origen indígena y un pasado colonial de forma indistinguible.

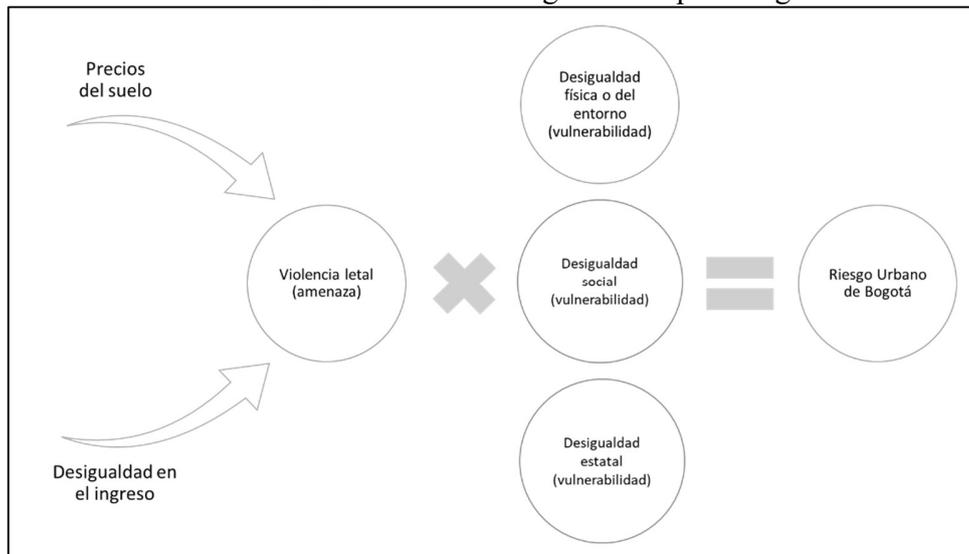
Como área de estudio, Bogotá posee la condición de ser una metrópoli latinoamericana y se debate entre la productividad basada en servicios y su ausencia de industria. Sin embargo, coexisten en ella dos elementos relacionados con la violencia letal: los precios del suelo (la variable más relevante en el modelo de riesgo socioespacial) y la desigualdad en el ingreso de los hogares (la variable de mayor interés en el modelo de riesgo socioeconómico).

Un análisis de estos factores permite descubrir los elementos que funcionan en la ciudad y cómo construir un sistema de riesgo para superar la condición de crisis dentro del mismo. Definitivamente, esto puede ser una puerta para analizar otras ciudades bajo el enfoque que se propone a continuación.

Se plantea concebir un sistema de riesgo local en el que las variables más relevantes se comporten como peligros urbanos y estas se reposicionen para actuar como amenazas, asumiendo el comportamiento de peligros sociales de orden económico. Utilizando la ecuación moderna del riesgo (*riesgo = amenaza x vulnerabilidad*), se encuentra que cada elemento tiene su lugar dentro del modelo y que éste podría llegar a ser aplicable bajo la categoría de riesgo existencial, social y urbano. De ahí que el modelo se caracterice como partícipe de múltiples situaciones, las cuales implican la existencia de una crisis que no se ve como un desastre, pero que afecta al conglomerado social como si lo fuera. Esta situación se da por el sólo hecho de vivir en una comunidad sometida a un alto grado de desigualdad en el ingreso, lo cual se encuentra reforzado por la condición espacial.

En la siguiente ilustración, se esquematiza cómo se relacionan los elementos que integran el modelo de riesgo urbano aplicable a Bogotá. Este ejercicio se realiza con la finalidad de comenzar a dilucidar el comportamiento de cada uno de los elementos que lo conforman:

Ilustración 13 - Modelo de riesgo urbano para Bogotá



Fuente: Elaboración propia.

Con esta ilustración en mente, se explicarán las condiciones bajo las que cada elemento actúa dentro del sistema. Además, se tratará de explicar por qué su articulación no es lineal, sino en estratos o capas que pueden aparecer de forma secuencial, pero que transcurren simultáneamente.

En lo legal, como capa que lo envuelve todo, la ciudad posee autonomía territorial y es el Distrito Capital. Asimismo, tiene una reglamentación que la hace única a nivel nacional y que le permite actuar de forma cuasi-federal, pues posee competencias políticas y fiscales para ordenar autónomamente los asuntos dentro de su jurisdicción. A pesar de esto, por ser Colombia un país cuyo sistema de gobierno es central, no posee una Constitución Política propia, sino que la Constitución Nacional de 1991 rige la ciudad (al igual que al resto de país).

Lo anterior se refleja bajo la comprensión de que, dada la presencia tan significativa de desigualdad por ingreso, la condición de segregación es alta. Esto, a su vez, conduce a establecer que, por lo que toca al modo de producción, se trata de una cuestión dominante en la ciudad que, además, determina las condiciones de reproducción del sistema.

4.1.1. La violencia letal como amenaza sobre la vida bajo un determinante bimotor

De acuerdo con el *Análisis de la Situación de Salud en Bogotá (ASIS)*, en el año 2019, la violencia letal como causa de la muerte correspondió al 2.85% del total de muertes registradas, donde la prevalencia es de origen no intencional y en valores que triplican a las siguientes causas listadas. En el primer nivel de esta estadística, se ubicaron la muerte por enfermedad cardíaca, por enfermedades infecciosas y parasitarias, así como por tumores malignos de órganos genitourinarios. En el siguiente nivel de afectación, quedaron las enfermedades respiratorias, las cerebrovasculares, los tumores malignos de los órganos digestivos y los tumores malignos en otras localizaciones.

Ahora bien, en el tercer nivel de afectación, entró la violencia letal, también denominada homicidio por sus connotaciones punitivas.⁶³ Entonces, al considerar las ocho principales causas de muerte en la ciudad, se observa que las tres relacionadas con el cáncer representan el 31.9% de los casos, mientras que otras enfermedades comprenden el 62.8%, y la violencia constituye el 5.2% del total. En este escenario, se puede indicar que la violencia letal se concentra en hombres entre los 15 y los 89 años y que los menores de 15 años que perecieron por esta situación representan un porcentaje del 1.05%, con un total de 23 casos en el período estudiado (2019-2020). En resumen, la violencia letal afecta más a hombres que mujeres, con una participación del 81.83% para el sexo masculino, frente a un 9.27% para el femenino.

Asimismo, durante el período estudiado ocurrieron 164,397 nacimientos. Un análisis conjunto de esto y en conjunción con los decesos violentos señala que la violencia letal creó un déficit poblacional del 1.31%. Si bien la cifra puede no parecer importante, cuando se toma en cuenta que cada año nacen menos niños en la ciudad, la fatalidad violenta debería estar en el centro de la discusión política.

Sobre las causas recientes de la violencia letal, Escobar Moyano (2021) refiere que entre 1990 y 2003 hubo un momento en el que las Autodefensas Campesinas del Casanare, un grupo

⁶³ Se toman en cuenta estas cifras de solamente manera descriptiva, ya que las mismas tendrían que ser sometidas a un proceso de depuración que incluye filtrar los casos que son dictaminados como violencia letal por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para mantener o excluir dentro del registro. Aunque al comparar las cifras que provienen de la Secretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la diferencia acumulada entre unas y otras es apenas del 5%, lo cual permite establecer que se está haciendo referencia al mismo conjunto de casos, si es que se quisiera hablar de un margen de error.

paramilitar, inició el reclutamiento de menores para el expendio de estupefacientes en dos localidades al suroriente de la ciudad (Ciudad Bolívar y San Cristóbal) y una al noroccidente (Suba). Al mismo tiempo, el Bloque Capital entró a dos localidades al suroccidente de Bogotá (Usme y Kennedy) con motivos de control territorial.

Lo anterior coincide con la periodización de la violencia de la forma en que se puede analizar por su comportamiento gráfico descriptivo, según se señaló en el Capítulo 1. Al parecer, parte del papel de los paramilitares en la capital del país era frenar la expansión de las guerrillas. Además, existió la intención de establecerse dentro del mercado de bienes ilícitos, en particular, en la localidad de Kennedy (al suroccidente) y en los Mártires (centro de la ciudad).

De acuerdo con el autor, entre 1999 y 2002, los grupos paramilitares se constituyeron en proveedores de servicios de sicariato y seguridad privada, disparando índices de homicidio y lesiones personales. Al finalizar ese periodo, el Bloque Capital se concentró en el dominio del centro de la ciudad a través de la coerción de los actores dominantes. Por ello, cuando ocurre la desmilitarización de los paramilitares, entre 2006 y 2009, muchos de los recién desmovilizados volvieron a delinquir (por cuenta propia) para tener el control de las rentas ilícitas derivadas de los mercados ilegales.

Estas estructuras criminales provenían principalmente —según la Defensoría del Pueblo (2008)— de las Autodefensas Unidas Nueva Generación, Los Rastrojos, Las Águilas Negras, el Bloque Héroe de Carlos Castaño, el Bloque Metropolitano y el Nuevo Bloque Capital. En este sentido, la reconstrucción de la territorialidad buscada por Escobar Moyano (2021) planteó el reconocimiento del dominio de actores armados de alto poder sobre la ciudad de Bogotá, frente a lo cual concluye:

se establecieron [sic] que existían diferentes tipos de territorio en relación con la presencia continua y el uso de la violencia: territorios en disputa; territorios de dominio simbólico, retaguardia desactivada y presencia intermitente; territorios de retaguardia, de dominio y presencia histórica; territorios en red (corredores, nodos y centro de control); territorios de coexistencia (p. 113).

Este hallazgo es confirmado por la profesora Durán-Martínez (2015a) cuando señala que las redes de distribución de drogas en México, Colombia y Brasil coinciden con un patrón territorial, según el cual no sólo se construyen redes de tráfico, sino redes de violencia que administran la fuerza de

sus acciones en relación con el sujeto hacia el que se dirige. Señala, pues, que “el comportamiento violento de los expendedores puede ser activado o inhibido por los grupos criminales dominantes” (p. 131).

Para la investigadora, este comportamiento está acompañado de las prácticas policiales (en el sentido de formar parte de las redes criminales), así como por el papel de la justicia que tarda en fallar o no falla los procesos en los que tiene jurisdicción ya que esos roles forman una centralidad asociada a las redes violentas. En otras palabras, cuando se crea un espacio territorial para la violencia, éste no se pierde con la desactivación del actor dominante, ya que los agentes ilegales se apoyan en su experticia de lo territorial para mantener el control de las actividades ilegales asociadas con el lugar que los agentes pioneros crearon en el territorio.

Esta situación resulta ser reforzada por los agentes encargados legalmente del control, es decir, la policía y los jueces, lo cual implica un incentivo para la permanencia tanto de los agentes como de la violencia y los mercados ilegales. Esta situación conduce a la reflexión de Llorente et al. (2002):

un centro urbano como Bogotá, no puede seguir ignorando la violencia que se genera a partir de las estructuras criminales que operan en la ciudad. En este sentido parece pertinente que en el diseño de las políticas preventivas, se tome como punto de partida el control de estas estructuras a efectos de recuperar el umbral mínimo de seguridad pública en sectores de la ciudad, donde la violencia ha sido intensa de manera persistente (p. 200).

A continuación, se observará que lo anterior es imposible a menos que los elementos que impulsan la violencia como motores dejen de ser alimentados o se cambien sus mecanismos de funcionamiento.

4.1.2. Los precios del suelo como primer motor de la violencia

Para que la violencia letal pueda gozar de autonomía ontológica, es decir, pueda ser apreciada como un fenómeno autónomo, se debe establecer de qué manera la variable precio del suelo funciona como el primero de sus dos motores. En esta parte del texto, se procede a verificar ese comportamiento.

Cuando se analizan las 108 UPZ que muestran valores del suelo distintos de cero (la UPZ restante lo hace porque se compone de suelo de conservación), se encuentra que, en 2020, el valor

mínimo del precio se encontraba entre \$104,096.4 y \$4,988,108 COP. Asimismo, su desviación estándar fue de \$958,342.4 COP con un promedio igual a \$1,796,313 COP por cada metro cuadrado.

Si, en gracia de discusión, se acepta que el gasto de los hogares en vivienda puede estar entre el 10 y el 12% (Aguilar Castillo et al., 2016), sólo es posible acceder en propiedad e hipotéticamente a un m² de suelo del menor valor posible (para el año 2020) cuando se posee estabilidad laboral y un ingreso superior al del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (\$980,656 COP, cifra que incluye subsidio de transporte). Sin embargo, esta hipótesis se rebate cuando se establece que la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) se estima en 70 SMLMV, con áreas de entre 35 y 42m².

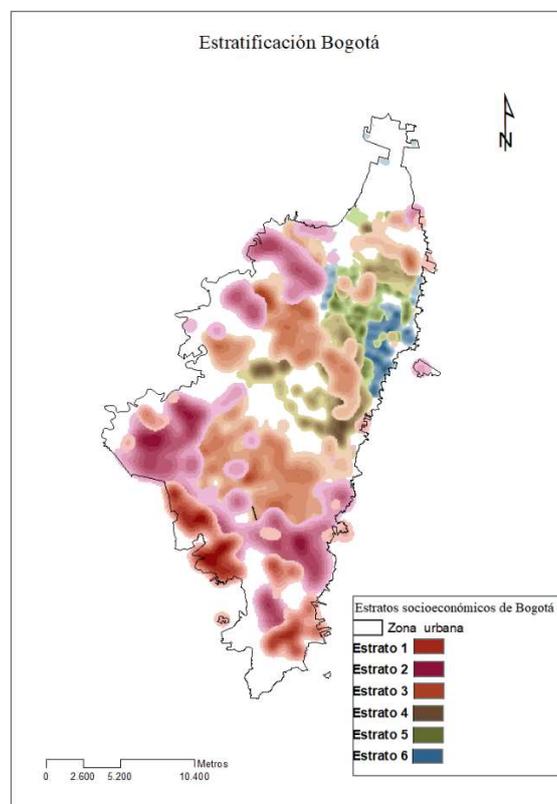
Lo anterior conduce a suponer que un hogar requeriría que varios de sus miembros posean estabilidad laboral y un salario superior a un SMLMV para acceder a una vivienda VIP en el mercado legal y al más bajo costo, o a que los ingresos sean superiores al salario mínimo por parte de uno o más de sus miembros.

Además, se debe tener en cuenta que el 41% de la población económicamente activa en Bogotá es informal (DANE, Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil diciembre 2019-febrero 2020). Debido a esta situación, los hogares de bajo ingreso, según la Encuesta Multipropósito del año 2017, están destinados a poder contar con propiedad sobre viviendas. Se trata de hogares conformados por 2.98 personas en promedio, con arreglos familiares que van entre padres e hijos, parejas sin hijos y padres o madres cabeza de hogar, con uno o más hijos que dependen económicamente de ellos. En definitiva, su restricción presupuestal les impide acceder en propiedad a una vivienda urbana.

También se comprende que el 46,8% de los hogares vive en arriendo (Aguilar Castillo et al., 2016) porque el canon mensual posee una relación que se encuentra entre 1 y 1.3 veces el valor de una cuota de crédito para la adquisición de vivienda dentro del mercado legal del suelo. Es decir que, bajo este panorama, la ciudad no es sensible a la ubicación residencial de los hogares que reciben entre 0 y 1 SMLMV, pues están excluidos del mercado de la propiedad y la tenencia legal del suelo. Mientras que los que reciben entre 1 y 3 SMLMV solo acceden a la propiedad del suelo y a localizaciones más centrales en pequeña proporción o en la periferia de la ciudad (particularmente al sur, suroriente y/o al noroccidente).

Esta población es la que experimenta de forma más enfática la segregación, ya que es la que accede en forma diferenciada a la distribución del derecho al hábitat en la ciudad. A su vez, ésta posee bajos contactos sociales con la población de estrato y condiciones sociales y económicas más altas. Dicho de otro modo, si bien los estratos en Bogotá no son la mejor forma de pensar en comprobaciones espaciales, brindan una primera aproximación acerca de la segregación, relacionada directamente con los precios del suelo.

Mapa 7 - Mapa de calor de estratos en Bogotá (2019)



Fuente: elaboración propia en QGIS con datos de la Secretaría Distrital de Planeación. En este caso, se emplearon datos de estratificación por manzana catastral.

En cuanto a la relación observable en Bogotá que vincula el precio del suelo, la segregación y la violencia, Blau y Blau (1982) —citados por Sampson y Levy (2020)— sostienen que la segregación racial es productora de violencia considerando la ausencia de interacción social en el espacio, lo cual se asocia con el precio del suelo, puesto que sin este restrictor de la localización residencial, la segregación sería más difícil de concretar. Sucede entonces que se produce una

exposición extraordinaria a la violencia en las áreas en las que la movilidad es limitada o la provisión de servicios crea condiciones desventajosas para la localización. Lo anterior cobra sentido en la medida en que la estaticidad se configura como limitación para la formación de conexiones.

El trabajo de Sampson y Levy (2020), por su parte, plantea un cambio de perspectiva respecto de la segregación en función de las relaciones de movilidad, pues en la medida en que no se ofrecen condiciones efectivas de conectividad, ocurren pérdidas reales del valor del suelo, se acogen actividades y servicios que coinciden con dicha pérdida de valor y los nodos del transporte exponen a la población que debe usarlo a las condiciones urbanas en que la violencia ocurre. En esta medida, los autores concluyen que la segregación racial se vincula en un 52% a la tasa de homicidios. Empero, vale la pena señalar que la probabilidad de homicidio sería 167% menor en una ciudad con transporte equitativo respecto de otra que no lo tiene.

En la misma línea, el espacio en el que ocurre la segregación es identificado por Bourdieu (2018) como un espacio habitado en el que se hace ostentación de poder a través de la inclusión o la exclusión social. Para ello, muestra cómo éste provee beneficios de localización que se traducen en rentas de situación, beneficios de rango y de ocupación, a quienes pueden acceder a un espacio que se considera distinguido. Como analiza Bourdieu (2018), se trata de un efecto social mediado por el precio del suelo en el que “es el hábitus lo que hace al hábitat” (p. 111). Por lo tanto, ni siquiera servicios sociales universalmente necesarios, como lo son los servicios médicos, jurídicos y la asistencia social, están adecuadamente distribuidos.

Sobre esta situación, Bourdieu (2018) considera que existe un efecto *club* que se opone diametralmente al efecto *gueto*. Mientras el primero brinda un efecto de escudo o exposición social, el segundo ofrece un efecto de telón o desaparición social, lo cual permite asociar el privilegio desde el punto de vista antropológico con el valor de uso social del suelo.

De esta forma, se puede considerar que la clasificación adoptada por Ostrom (2015) sobre el trabajo de Ostrom y Ostrom (1977) es incompleta al no incluir los bienes que en esta tesis se llaman *gueto* en el sentido de Bourdieu (2018), creando un sentido de volumen dentro de la teoría de la acción colectiva.

Cuadro 4 - Provisión de vecindarios asociados a la segregación basada en los precios del suelo

	Provisión		
Tipo de Propiedad	Positiva	Neutra	Menor
Privada	Vecindarios club	Vecindarios de transición	Vecindarios gueto
Pública	Servicios universales necesarios		

Fuente: Elaboración propia.

Así, la segregación y su marca espacial fijada en forma de precios del suelo genera tipos de bienes que pueden ser reconocidos por la conformación espacial de vecindarios, donde la provisión de servicios universalmente necesarios es diferenciada y cuyo acceso ocurre con ocasión de la calidad de los servicios de transporte.

Debe advertirse que, al analizar la relación entre violencia letal y precios del suelo, se suele caer en el error de interpretar causalidad donde hay correlación. Este es el caso de los textos de Delgado y Wences (2020), al igual que el de Otero et al. (2021) en los que se plantea que la violencia es la que afecta el sistema de precios en las ciudades. Lo anterior es un error, pues, así como la violencia letal coadyuva a que se sostenga un sistema de bajos precios locales, los bajos precios locales facilitan que el bajo desempeño social y urbano se asocie con la violencia letal.

Además, si, tal y como señala Jamil (2017), la acumulación es la base material de la segregación, entonces la renta de segregación (Jaramillo, 2021) se constituye en la base material sobre la que se sustenta la imposibilidad de acceder a una mejor localización residencial. Por tanto, se puede sostener que éste es el primero de los motores de la violencia y el fundamento para comprender que los precios del suelo se construyen sobre la base de ganancias razonables, especulación y renta de segregación.

Finalmente, al existir una relación entre los bienes *club*, los bienes *gueto*, los espacios de transición y la violencia urbana, el espacio urbano refleja la coexistencia de lo anterior. Por lo tanto, lo que resulta natural es la correlación entre el precio del suelo y la violencia a través de un vínculo creado por el espacio urbano.

4.1.3. La desigualdad en el ingreso de los hogares como segundo motor de la violencia

El efecto del ingreso en el espacio es difícil de identificar en el tiempo, puesto que los marcos fiscales determinan la estabilidad de las variables macroeconómicas. Esto supone que el

crecimiento de dichas variables no sea abrupto y que su comportamiento microeconómico muestre aparentes mejoras sustanciales, aunque no sea posible analizar sus efectos en el corto plazo.

Desde esta perspectiva, se suele decir metafóricamente que el ingreso funciona como un lago sobre el que desciende un cisne negro, en lugar de los habituales cisnes de color blanco. Pero observar los efectos del cisne negro (Taleb, 2017) en el ingreso sólo es posible cuando aparece una situación extrema o de crisis como la pandemia por la COVID-19 que implicó cierres de negocios, limitación del contacto social y, por consiguiente, limitaciones económicas.

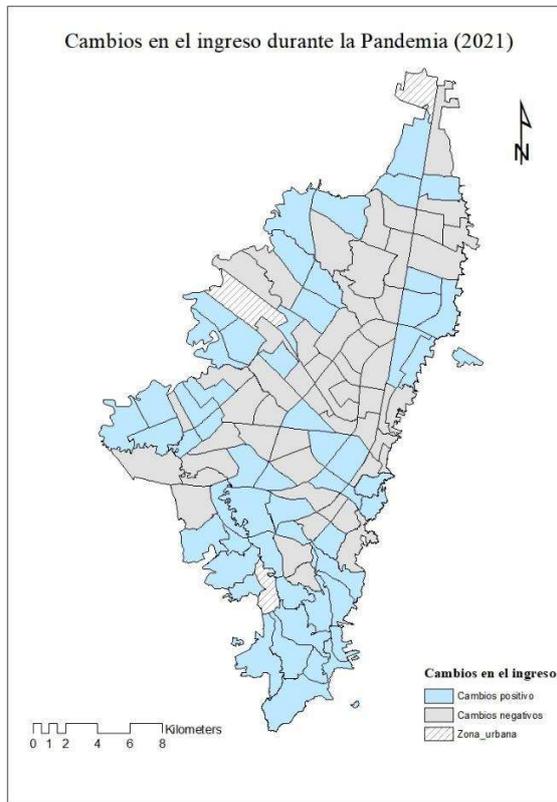
Esta situación permitió observar lo que le sucede a una ciudad como Bogotá cuando la mitad de las zonas espaciales experimenta un aumento en el ingreso, mientras que la otra mitad, una reducción, pues en 57 UPZ lo aumentaron y en 54 se disminuyó. En términos de la distribución de los homicidios, en las UPZ donde aumentó el ingreso, se redujeron; mientras que en las que el ingreso se redujo, aumentaron.

Esta sencilla evaluación demuestra que en Bogotá existe una alta sensibilidad del espacio a choques en el ingreso como el ocurrido durante la pandemia. A causa de los confinamientos, hubo dos grandes efectos: un cambio del trabajo/estudio a la modalidad virtual y la existencia de un ingreso mínimo garantizado se formuló como un ingreso mínimo universal. A continuación, se observan en color azul las UPZ que experimentaron cambios positivos en el ingreso y en gris las que sufrieron impactos negativos. También se delimita la forma en la que ocurrió la distribución bruta de homicidios en la ciudad.

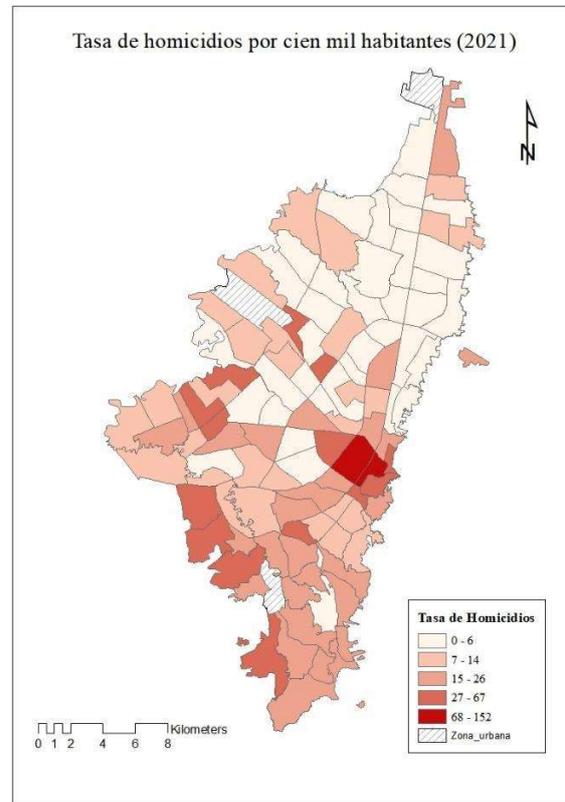
Lo anterior guarda relación con el análisis de Pamplona Ramão y Marmitt Wadi (2010) quienes plantean que existe correlación entre desigualdad y violencia. Para ello, observan la desigualdad como una forma de acceso diferenciado que se materializa en el espacio urbano a través de la limitación de la condición de agente/sujeto entre los desiguales. Esta tesis es similar a la que sostiene Bourdieu (2018) cuando menciona que los *sans domicile fixe* (habitantes de la calle) no existen para el Estado, estatus que le permite a la sociedad hacer caso omiso de ellos.

Las autoras además señalan que la relación entre violencia y exclusión muestra cómo se rompen los vínculos sociales en las relaciones sociales urbanas, lo cual reduce el control social y puede generar un aumento del crimen que, a su vez, conduce a considerar que, en presencia de la desigualdad, crece la violencia.

Mapa 8 - Cambios en el ingreso durante la pandemia



Mapa 9 - Distribución de homicidios durante pandemia



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la Encuesta Multipropósito (2021) de la SDP y DANE. En este caso, se emplearon datos de la encuesta multipropósito que actualiza la información estadística de las condiciones sociales, económicas y del entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y 21 municipios de Cundinamarca.

En este punto, Wacquant (2015) propone un encadenamiento entre la condición espacial derivada del precio del suelo —cuando se emplea el sentido del *gueto*— como un espacio en el que ocurre “el truncamiento sistemático del espacio vital y de las oportunidades de vida de sus integrantes” y la desigualdad. Pues, en definitiva, se trata de espacios “de explotación económica y ostracismo social” (p. 121).

Desde esta perspectiva, en Bogotá, los vecindarios creados a partir de la regresión geográficamente ponderada revelan los espacios fundamentales de la desigualdad por ingreso, segregación y violencia, los cuales están condicionados por la carencia socioespacial que se expresa como exclusión o marginación y que se muestra en la magnitud de la violencia y la incapacidad

para controlar las condiciones a las que están asociadas. Dado lo anterior, la brecha en el ingreso, explicada por el GINI de Bogotá —que es de 0.504 (SALUDATA, 2021)— se comporta como un motor de la violencia y parece ser el mecanismo que activa el sistema de riesgo en la ciudad con un comportamiento semicircular.

Entonces, el problema al que se enfrenta el sistema es que no tiene la posibilidad de incidir sobre el ingreso de la población, dadas las condiciones macroeconómicas del país y de lo que toca a la ciudad, pues esta condición es dependiente de la estructura económica. Por consiguiente, resulta relevante comprender que el espacio acepta y refleja el comportamiento del ingreso por familia en las distintas unidades espaciales analizadas, pero su tratamiento posee una estructura que no responde a la condición urbana (se trata de una variable macroeconómica que teóricamente refleja el valor marginal del trabajo).

4.1.4. La inseguridad como razón de ser de la fobópolis

La fobópolis es el miedo que produce la ciudad (Lopes de Souza, 2008) y es una experiencia distinta de la violencia letal. En palabras de Lindon (2008),

el miedo se refiere a un sentimiento frente a posibles conductas o comportamientos que pueden agredir o dañar. El miedo es una emoción provocada por la conciencia de un peligro que nos amenaza. Por ello se podría decir que la violencia se ejerce o se experimenta, mientras que el miedo se siente (p. 8).

Esto quiere decir que el miedo está impulsado por los hechos que pueden ocasionar riesgo socioespacial o socioeconómico, pero se concentra cuando no se genera daño sobre la vida, ya que el impacto ocurre sobre la psiquis en la medida que golpea el patrimonio. Además, el miedo induce a la precaución, ésta a la autoprotección y a la acción civil, misma que en ocasiones suplanta a las autoridades (Moctezuma Mendoza, 2019) y se comporta como un fallo dentro de una economía moral.

Ahora bien, en la ciudad, la infraestructura es el medio de soporte de la vivienda, de modo que las condiciones adversas se consideran usos o actividades incompatibles con lo residencial. Por ello, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y la Secretaría Distrital de Planeación seleccionaron la cercanía a ciertas industrias (como basureros, plazas de mercado, terminales de buses, bares y prostíbulos, expendios de drogas, sitios solitarios, oscuros o peligrosos,

líneas de alta tensión, caños de aguas residuales, zonas de riesgo por incendio forestal, talleres de mecánica automotriz, servicios técnicos o de reparación y estaciones de gasolina) como factores que degradan la vivienda de acuerdo con la Encuesta Multipropósito del año 2017 (DANE y SDP).

La asociación entre la inseguridad y el miedo genera un círculo vicioso. De ahí se desprendió la Teoría de las Ventanas Rotas (Zimbardo, 1969), introducida a los estudios sociales por Wilson y Kelling (1982) y popularizada por el exalcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. De acuerdo con esta, los signos y entornos que evidencian comportamientos antisociales desencadenan comportamientos criminales que se pueden corregir reparando dichas ventanas rotas.

La teoría de las ventanas rotas, junto con la arquitectura defensiva, la del miedo, el urbanismo táctico y el urbanismo social, reconocen que existe una relación de factores físicos que pueden hacer que el paisaje sea hostil y, por ello, consideran necesario crear barreras y diseñar sistemas que repelan el crimen y a los criminales. En resumen, el estudio de estas corrientes hace referencia a cuáles lugares deben reducir o facilitar que se reduzca la exposición al crimen, pero ese no es todo el problema.

Para probar lo anterior, se tomó la decisión de efectuar una regresión lineal de los delitos asociados con la inseguridad que se identifican como de alto impacto con las variables propuestas por el DANE. Sin embargo, en ningún caso las regresiones mostraron la existencia de una correlación.

Al ensayar la regresión con la tasa de homicidios por cien mil habitantes distribuidos por Unidades de Planeamiento Zonal entre el 2019 y el 2020 representativa de la violencia letal, se observa que la correlación sólo aparece respecto de la cercanía a lotes solitarios, vacíos o peligrosos y la relacionada con caños de aguas residuales. Pero, en el modelo lineal, aparecen problemas de heterocedasticidad.

La tasa por cien mil habitantes es un estándar que proviene del indicador 16.1.1 de los objetivos del milenio, el cual se lee así: “Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas, Meta 1: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo, Indicador 1: Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, por sexo y edad” (UNODC, 2019). Al decir de UNODC (2019) se trata

de un objetivo que no podrá alcanzarse para 2030,⁶⁴ premisa que haría aún más relevantes los hallazgos producidos en el contexto de la investigación doctoral.

Si se observa desde el punto de vista estadístico un número puro o absoluto es poco útil, en cambio una tasa, pero en especial las tasas demográficas, hace que dos o más datos se vuelvan comparables. Dado que los datos demográficos son un flujo, valores que no se acumulan, sino que varían en el tiempo, carácter que hace a cifras absolutas de períodos distintos incomparables a menos que las tasas demográficas lo permitan. Las tasas demográficas se construyen teniendo en el denominador potencias del 10. Desde esta perspectiva, la tasa empleada en este trabajo es una tasa bruta ya que se refiere al conjunto de la población y no discrimina por edad o sexo y hace comparable el fenómeno de la violencia letal en áreas urbanas de metrópolis.

Es importante aclarar que en la contradicción que produce el modo general de producción, el capital busca obtener la máxima renta posible mediante la privación que se impone a otros. Este elemento, observado en el Capítulo 1, produce una ciudad fragmentada por diferentes conductas sociales, económicas y normativas que ocurren en la escala social de la ciudad. La fragmentación, como se señaló, no puede leerse en la escala urbana y se diluye entre las divisiones administrativas de la ciudad (alcaldías locales) por lo cual, se examina desde una perspectiva geográfica mediante el enfoque en las zonas.

En consecuencia, se tiene que la tasa por cien mil habitantes debe ser evaluada en la escala zonal y por fortuna para hacerlo se cuenta con la división en UPZ. Al haber encontrado en lo zonal la escala de análisis idónea, se descarta la idea de un análisis local o de barrios, pues tal como informa la literatura analizada en el Capítulo 2, se trataría de un estudio de corte epidemiológico que no se vincularía con los elementos de escala metropolitana que interesan en esta investigación.

Adicionalmente, la escala barrial posee un problema que ya ha sido estudiado en la ciudad de Bogotá asociado con una forma de *topofilia*,⁶⁵ es decir, debido a que el barrio no es una unidad de

⁶⁴ Cfr. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de septiembre de 2015.

⁶⁵ Cfr. Topofilia. “Es la experiencia grata y placentera del lugar, resultante de un estado de consonancia o congruencia cognitiva con el territorio habitado o transitado. Para Tuan, la topofilia es el amor o el apego por el lugar, y puede tener diferentes grados (1974), desde una muy efímera y superficial que casi siempre se asocia a criterios estéticos y visuales, basta otras profundas y duraderas, no definidas por lo estético sino como una relación orgánica con el lugar. Entre ambas, pueden darse muchos matices intermedios. El ejemplo canónico de la primera es el agrado por el lugar que experimenta un turista, y de la última el ejemplo clásico es la del campesino que no siente un agrado visual por la tierra sino un vínculo profundo y orgánico” (Hiernaux y Lindon, 2006, p. 386).

planeación, ni catastral, se puede asociar a las representaciones comunitarias y al arraigo, por lo cual los vínculos geográficos son de una naturaleza distinta, más asociada al *habitus* (Bourdieu, 2018) que a la relación entre la estructura social y la superestructura económica.

La tasa de homicidios así considerada, permite comprobar indirectamente que la fobópolis inducida por la inseguridad comparte los resultados de las teorías sobre riesgo de violencia y su vinculación con el entorno físico de las ciudades. Esto se sabe porque las condiciones espaciales que afectan la violencia son las que oficialmente están vinculadas a la inseguridad.

La capacidad predictiva de este modelo muestra un R^2 del 0.6838 que equivale a sostener que se podría llegar a predecir hasta el 68.38% de los homicidios cuando estos se encuentran asociados a las condiciones físicas relacionadas en 33 vecindarios, contando también con un error que se encuentra entre 5 y 14 desviaciones estándar, lo cual indica que se cuenta con un modelo bastante robusto.

Asimismo, este modelo permite afirmar la multicausalidad de la violencia y reconocer la connotación simbólica de la inseguridad en el sentido establecido por Bourdieu (2000). Es decir, como violencia simbólica se puede entender el “poder simbólico (...) que solo puede ejercerse con la complicidad de quienes no quieren saber lo que sufren o incluso lo ejercen” (p. 88). Parafraseando a Bourdieu (2000), se trata del poder que da sentido a la violencia letal urbana, o, en palabras coloquiales, se diría que la inseguridad provoca el miedo que induce violencia.

Tal vez para este efecto un mapa de percepción sería más preciso en la medida en que estableciera la relación entre el miedo y el lugar donde se origina, pues los vecindarios que construye el modelo asocian la presencia de homicidios con las variables espaciales que respondieron al mismo. Así, la variable “cercanía a lotes solitarios u oscuros” es relevante en el centro, mientras que la variable “cercanía a aguas residuales”, lo es en el norte de la ciudad y en la cuenca alta del Río Tunjuelo al suroriente.

Lo anterior puede ser efecto de la condición denominada *lugarización*, usada por De la Puente et al. (1993) —según cita de Lindon (2008)—, en la que se establece que “cuando el espacio adquiere significación se transforma en lugar, como «tiempo en el espacio», lo que implica un proceso de «lugarización» a partir de la experiencia y la asignación de significado” (p. 247). En otras palabras, el espacio *lugarizado* tiene tal condición por el miedo y no como parte del proceso de creación del sentido de lugar. Además, éste “es percibido a través de los sentidos, de la

experiencia, de las ideas, en diferentes instancias que articulan el espacio personal, el del grupo, el mítico-conceptual” (Blanco, 2007, p. 38). Por lo mismo, el otro en el espacio *lugarizado* posibilita la inseguridad y, en consecuencia, es productor de miedo, sea o no delincuente.

Desde este punto de vista, cuando el otro que produce miedo se cualifica de alguna manera, su caracterización en términos de agresividad cambia al igual que el sentido de otredad, respecto de lo cual puede parte de lo colectivo. Entonces, aunque los estudios parecen ser claros acerca de la disociación de la pobreza y la miseria con la inseguridad, lo cierto es que una de las formas que asume la aporofobia (S.A. acerca del concepto aporofobia de Adela Cortina, 2017) es su capacidad de producir miedo a perder lo acumulado.

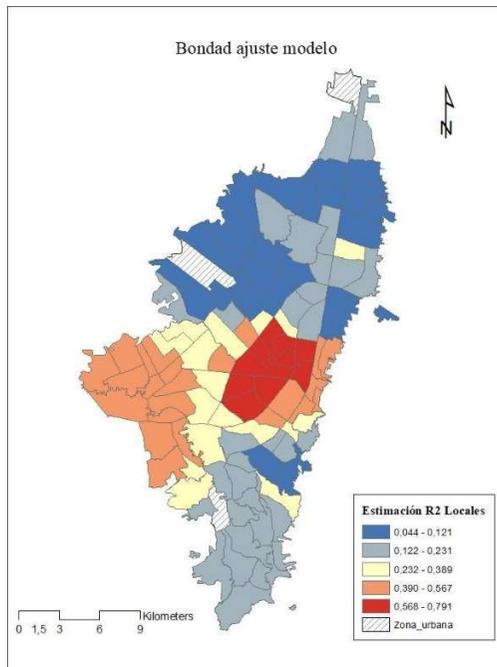
En otras palabras, los elementos analizados sugieren que una sociedad altamente desigual como la que habita en Bogotá ha provocado la reproducción de un sistema de segregación basado en la renta urbana como medio para sostenerse, al mismo tiempo que crea una condición emocional que refuerza los elementos movilizados.

En línea con lo anterior, Catanzaro et al., (2016) señalan sobre la inseguridad que “constituye hoy menos el término con el cual se describe la realidad de un incremento del delito” (p. 22) y “se asocia exclusivamente a delitos protagonizados por los sectores populares” (p. 23).

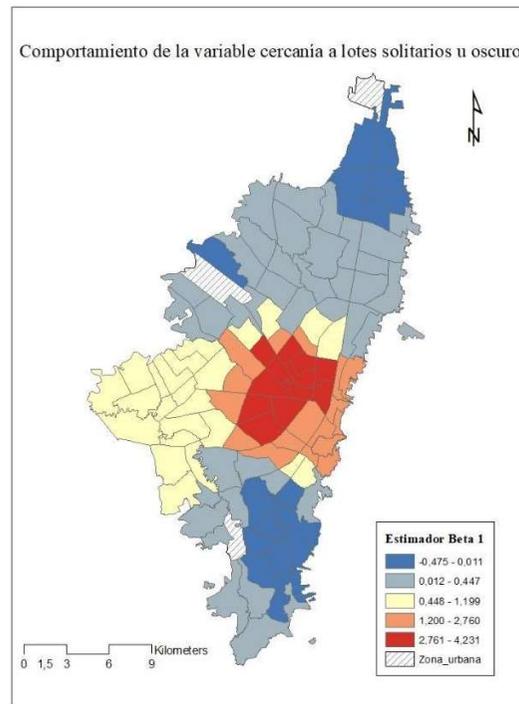
Por lo mismo, es necesario encontrar el puente entre la condición humana y la espacial, pues, como lo menciona Castel (2003), “el sentimiento de inseguridad es sólo un fantasma de personas acomodadas que habrían olvidado el precio de la sangre y de las lágrimas, y hasta qué punto la vida antes era ruda y cruel” (Introducción, s.p).

En estos términos, la inseguridad se convierte en una dislocación donde el pobre representa una amenaza y la consolidación del peligro formaliza la existencia de un modelo al que se le denominará socioespacial. Con ello en mente, la siguiente entrada del capítulo tocará el tema de la *decolectivización* (Castel, 2003) de lo social. En los términos del marco analítico seleccionado, el problema se relaciona con la inseguridad como un sistema que vincula la condición económica con la social.

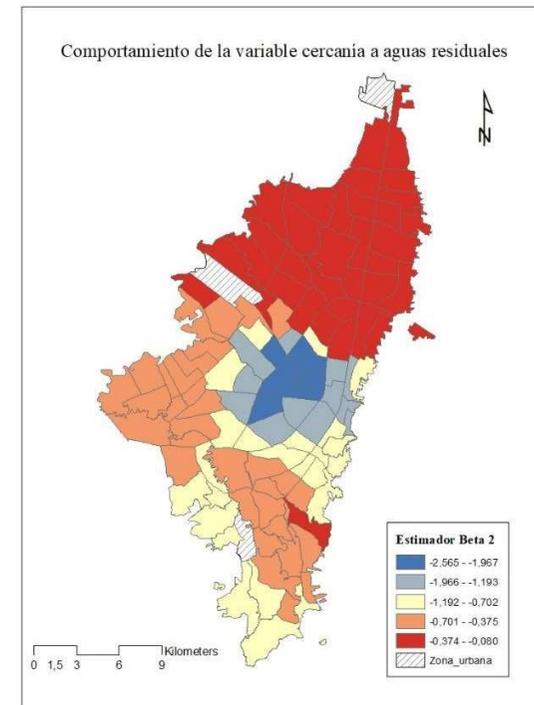
Mapa 10 - Modelo predictor de fobópolis



Mapa 11 - Comportamiento de la variable lotes oscuros



Mapa 12 - Comportamiento de la variable aguas residuales



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la Secretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019 – 2020). Encuesta Multipropósito para Bogotá 2017. En este caso, se emplearon datos de delitos de alto impacto procesados por la SDSCJ y datos de la encuesta multipropósito que actualiza la información estadística de las condiciones sociales, económicas y del entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y 37 municipios de Cundinamarca.

Lo que se acaba de observar como parte final de esta entrada es el comportamiento agregado de los modelos de inseguridad asociados al espacio, lo cual permitió a la investigación conocer cuáles eran los delitos sensibles a esta condición.

4.2. Modelo de riesgo socioespacial

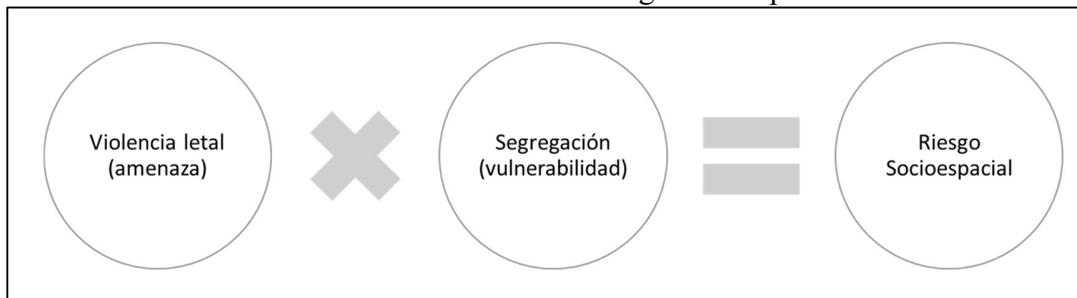
Esta investigación ofrece el concepto de riesgo socioespacial como una especie de riesgo social urbano en que la potencial pérdida de derechos ocurre en el marco de la colisión entre el modo de producción y el modelo de Estado, y se asocia con desposesión urbana respecto de algunos sujetos con el fin de aumentar las condiciones relativas a la segregación.

El riesgo se interpreta como una función que vincula amenazas y vulnerabilidades, tal como se ha descrito por varios autores entre los que se encuentra Lavell (2001). Sin embargo, dada la aleatoriedad de la amenaza, vista como impacto peligroso que puede afectar un sistema, se cuestiona que la ecuación del riesgo tradicional se haya enfocado en la medición del valor del impacto, observación que permite advertir que el espacio no ha sido considerado en la ecuación del riesgo. Esta ausencia ha planteado la necesidad de incluir factores como la exposición del medio en la ecuación, aunque tampoco ha tenido en cuenta las interacciones humanas ni el comportamiento autónomo del espacio en su relación con el riesgo.

Al ver la ciudad como un mercado integrador de otros mercados que posibilita una gestión de rentas acelerada, el giro espacial es asumido como una determinante de la posible ocurrencia de rentas. Es decir, en este contexto, el espacio urbano entra a ser considerado un factor de producción en sí mismo. Entonces, cuando se retoma el concepto de riesgo social, determinado por condiciones espaciales como la segregación, se encuentra la importancia de preguntar por el espacio en tanto que es el factor que explica la vulnerabilidad frente a las amenazas, en el cual los valores que asume el precio del suelo (o las fracciones de ciudad como factor de producción) se asocian a la segregación.

En este sentido, el sistema de precios del suelo incide sobre las amenazas que se constituyen como un peligro social y determinantes de la segregación. En otras palabras, funciona como una barrera de acceso a mejores ubicaciones y generan un modelo de riesgo socioespacial.

Ilustración 14 - Modelo de riesgo socioespacial



Fuente: Elaboración propia.

Cuando la violencia letal se asume como una amenaza de orden espacial, se encuentra un sistema de riesgo en el que la segregación opera como factor de vulnerabilidad. Por tanto, para plantear este modelo, se tomaron solamente las condiciones espaciales que afectan al conglomerado social como un ejercicio teórico.

La parte aparentemente sencilla del modelo es la consideración que surge de la violencia letal como amenaza, en la medida en que es posible determinar que, si existe una exposición objetiva diferenciada en el espacio, será más probable perecer o no dependiendo de dicha exposición y en función de la localización residencial. La parte más compleja, sin embargo, atiende a la segregación que, en este modelo, se observa como un factor de vulnerabilidad según un concepto más clásico: el de Wilches-Chaux (1989) sobre la vulnerabilidad física.

En este modelo, se descarta la inseguridad debido a que su condición espacial es de orden emocional. Es decir, ella se percibe a través de topofilias o topofobias.⁶⁶ Por lo tanto, su espacialidad corresponde al ámbito de la geografía de las emociones (Nogué, 2015). Con esto no se aduce que esta aproximación sea menos científica, sino que diverge en la aproximación teórica con la que se aborda el modelo.

A pesar de lo anterior —y como se verá más adelante—, la inseguridad importa porque aquéllo que se siente modifica la forma en la que se habita la ciudad, ya que “la vida es, en esencia y a la vez, espacial y emocional” (Nogué, 2015, p. 141). Por lo que, continuando con

⁶⁶ Cfr. Topofobia. “Es la relación incómoda que establece un sujeto con su espacio debida a un estado de disonancia o incongruencia. Al igual que la topofilia, se diferencian grados de topofobia, desde la sensación de incomodidad leve hasta el rechazo profundo por el lugar o incluso el miedo y pánico que le impide al sujeto estar en un cierto lugar. En América Latina este tema viene adquiriendo creciente interés, particularmente replanteado en términos de espacios del miedo. No obstante, no necesariamente se trata de miradas geográficas” (Hiernaux y Lindon, 2006, p. 386 - 387).

el modelo, se debe tomar en cuenta que la segregación implica la ausencia de interacción social en los espacios urbanos. Es el riesgo socioespacial lo que hace que se concrete dicha premisa en la ciudad.

Con esto en mente, la siguiente parte de la investigación abordará la violencia letal como amenaza y la segregación como vulnerabilidad asociada. Asimismo, se detallará el comportamiento de las variables independientes dentro del modelo teórico de riesgo socioespacial.

4.2.1. La violencia letal como amenaza de orden espacial

En el derecho penal, se estudia la comisión de delitos y su sanción, se establecen agravantes o atenuantes de acuerdo con la gravedad de la conducta tipificada y el bien jurídico que se protege. No obstante, el espacio no existe para el derecho. Eso o es aséptico.

En todo caso, incorporar el espacio como variable social puede implicar que se caiga en el determinismo geográfico, no solo por las razones que han sido mencionadas con anterioridad, sino porque según esta corriente los procesos humanos dependen del espacio habitado. En este sentido, Ratzel (1804-1944) sostiene en su libro *Antropogeografía* (1897) que factores como la exposición al sol, son determinantes climáticas que inducen cambios físicos, psicológicos y de distribución de la población humana, de flora, fauna y dependencia social respecto de las estructuras económicas (Durkheim, 1899).

Por su parte, Tobler (1970), alejado del determinismo geográfico de Ratzel, efectuó el planteamiento del principio de correlación, al que se le conoce bajo el nombre de *Primera ley de la geografía*. De acuerdo con ella, “todo está relacionado con todo, pero las cosas cercanas están más relacionadas entre sí que las lejanas” (p. 304). Esto se traduce en que la conexidad fenomenológica ocurre al mismo tiempo o encadenada (como los referidos al crecimiento poblacional) y se encuentra conectada por el espacio en el que sucede (Tobler, 2004), tal y como ocurre con la violencia estructural.

Por su parte, Brantingham et al. (2021) se preguntaron si podría existir alguna tendencia espacial asociada al aumento de la violencia letal. Luego de observar cómo se comportaba el contagio por el Covid-19 y asumiendo una hipótesis en la que la violencia es una patología, plantearon un modelo de contagio epidemiológico y demostraron que existe alguna

dependencia entre los homicidios con arma de fuego. Para llegar a este resultado, utilizaron como método la creación de clústeres, aunque no en todos ellos la violencia respondía al mismo tipo de contagio detectado en los principales.

El estudio fue honesto al revelar que los clústeres de violencia letal varían en el tiempo y en el espacio y que usar series de larga duración no es eficiente para revelar la problemática de los homicidios. Pero, lo más importante, consistió en que plantearon cómo la pandemia alteró el comportamiento del fenómeno criminal, de modo que éste ya no resulta comparable con períodos anteriores.

Ahora bien, para encontrar patrones asociados a la violencia, se deben tomar en cuenta las divisiones espaciales que funcionan como mecanismos de apartheid (Forde, 2022) y ciertos escenarios de paz urbana. En realidad, se trata de estudiar el comportamiento supremacista blanco, racista y heteropatriarcal, así como las normas que no son género-sensibles.

Desde esta perspectiva, el espacio refleja la ausencia de una forma de justicia social, de modo que en casos como el de Sudáfrica, se observan simultáneamente escenarios de violencia y de paz sin justicia. Tanto los espacios públicos como los privados muestran intersecciones entre lo identitario e interseccionalidades múltiples. En otras palabras, los espacios violentos y los carentes de violencia son todos violentos en sí e íntimamente relacionados.

Es probable que lo anterior pueda aplicarse a toda América Latina debido a los conflictos estructurales y esporádicos que ha tenido. Sin embargo, consideramos que esto es particularmente cierto para Colombia, ya que este país ha desarrollado la mayor parte de su historia en el marco de un conflicto armado de larga duración.

Por ello, se sostiene que en escenarios de alta complejidad social se presentan al menos tres tipos de violencia: 1) violencia estructural; 2) violencia no estructural; y 3) paz como ausencia de justicia en los espacios violentos. De ahí que el enfoque de este trabajo esté fijado en la violencia letal como amenaza estructural, sobre la que se puede afirmar sin riesgo de error que no está siendo discutida como un fenómeno de orden espacial.

Esto debería implicar una profunda reflexión de las ciencias jurídicas acerca de la validez de considerar las normas como premisas generales, impersonales y abstractas, pues son creadas sin considerar el fenómeno al que hacen referencia y se aplican sin tomar en cuenta

el efecto que la sanción produce en el espacio. Es decir, sin analizar que las sanciones jurídicas y otras sanciones sociales (como los linchamientos) afectan la condición espacial.

Además, el miedo concurre como una amenaza por dos circunstancias principales. Por una parte, la violencia produce miedo tanto a los que la padecen como a quienes conocen de su existencia. Por la otra, debido a que el miedo responde a un impulso primario de las presas frente al peligro que, entre sus efectos, cuenta al contagio espacial.

En este aspecto, la violencia se acerca a la inseguridad. De acuerdo con Valenzuela Aguilera (2016), el miedo tiene una explicación psicoanalítica desde la neurosis colectiva que es producto del modo de producción y consumo. Éste mismo, dada su insaciable naturaleza, produce un estado de compulsión frente a la posibilidad de desposesión que se transforma en miedo. En definitiva, la percepción del miedo es un indicador intersubjetivo de riesgo que no es posible si no existe la cadena peligro, amenaza y vulnerabilidad asociada.

A pesar de lo anterior, la relación entre violencia letal e inseguridad es débil desde el punto de vista cuantitativo, de modo que la experiencia del miedo caracteriza el espacio y, por ello, el índice en la interacción social se ha convertido en la clave de la observación de la inseguridad. Esto no quiere decir que las ciudades latinoamericanas sean más o menos peligrosas independientemente de si son más o menos inseguras, sino que el miedo que logran cristalizar las hace parecer más peligrosas debido a la publicidad y divulgación de las estadísticas sobre percepción de inseguridad.

La forma más elocuente de explicarlo viene de parte de Garland (2001), el cual señala que “el miedo al crimen se ha convertido en un problema en sí mismo, distinto del crimen real y de la victimización, y se han desarrollado políticas que prefieren reducir los niveles de miedo, en vez de reducir el crimen” (p. 10). Esto podría explicar la razón de la predilección de ciertos Estados (entre los que se encuentra el colombiano) por la sanción penal, al igual que la configuración de la violencia como amenaza espacial en sentido lato.

En todo caso, la violencia letal no es un fenómeno ajeno al curso económico, social y político de una ciudad o país porque su significado es contextual. Acorde a lo investigado por Cruz y Durán-Martínez (2016) y Durán-Martínez (2015b, 2015a), la violencia letal como violencia estructural en América Latina está íntimamente relacionada con el impacto local

de fenómenos transnacionales como el de las drogas ilícitas y otros mercados ilegales o semilegales.

Se debe aclarar, por tanto, que, aunque la violencia pueda ser estudiada como un fenómeno autónomo, en la actualidad, no se le puede considerar independiente, ya que su causa no es clara bajo ninguna aproximación de la literatura. Empero, aunque la aproximación relativa a los mercados ilegales o semilegales parece sólida, se puede considerar que se trata de la condición a la que se encuentra expuesto el sistema para producir eficiencias económicas relativas. Esto parte del reconocimiento de que la participación de la ilegalidad ha podido estar entre el 49% (1985-2012) y el 39% (después del 2012) del PIB en Colombia,⁶⁷ así como que es un producto de la neurosis derivada del modo de producción y consumo, la cual genera un estado de compulsión que se convierte en rentas derivadas del consumo de estupefacientes.

De esta manera, se concluye que es un acierto analizar la violencia letal desde su condición de fenómeno espacial, así como también el reconocimiento del contexto en el que ocurre dicha violencia y su dimensión social. No obstante, se advierte que hay elementos que exceden el modelo, pero que fundamentan parte de la solución.

4.2.2. La segregación residencial como productora de vulnerabilidad

Existen dos tendencias en relación con el análisis de la segregación; por un lado, se encuentra la que estudia la relación entre las similitudes (y que no es necesariamente espacial) y, por el otro, la que lo hace respecto de las disimilitudes, cuya característica fundamental es el criterio espacial de análisis.

Asumir una u otra posición lleva a conjeturas distintas (desde las relacionadas con las estructuras de poder y dominación, hasta las que guardan relación con el estudio de las desigualdades), sin embargo, dado que la segregación urbana tiene independencia conceptual, confundir segregación con desigualdad se convierte en un error.

En vez de tratar de apoyar esta confusión, se plantea que la segregación es un puente conceptual de carácter espacial que sirve para comprender e interpretar otros fenómenos

⁶⁷ Cfr. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2018-economia-ilegal-mueve-el-35-del-pib>. Artículo consultado el 14.08.2023.

sociales. Por lo cual, también resulta válido proponer que los problemas de naturaleza espacial pueden ser resueltos al romper dicho puente.

La capacidad explicativa de la segregación se deriva de la posibilidad que ésta ofrece para comprender las condiciones que concurren en el espacio alrededor de su formación, contexto en el que el precio del suelo aparece como mediador social que facilita una forma explícita de inclusión/exclusión, misma que acentúa la distancia entre las distintas clases sociales. Se trata de una condición sociocultural sustentada en argumentos como los que expone Jamil (2017), para quien la segregación consiste en un mecanismo muy eficiente de discriminación.

Con base en esto, se plantea que la segregación (con independencia del mecanismo de identificación) puede ser *de jure* —como en el caso de las normas antisemitas— o *de facto* —como cuando se establece una condición discriminatoria como el color de piel, la pobreza o la casta, y se asocia al espacio urbano—. De acuerdo con Jamil, la segregación, en tanto que fenómeno espacial, posee dos incidencias fundamentales: la representación del espacio como medio de asociación de formas culturales o identitarias (en relación con la incidencia de la mercantilización cultural); y la segmentación del mercado laboral, que produce formas de acumulación sostenidas por la segregación.

El autor se enfocó en la división por castas de la India y el producto de la segregación luego de su abolición en 14 ciudades. La segregación, en este caso, permitió mantener el estatus socioeconómico en el mismo nivel al de la jerarquía que le precedió, conservada gracias a la segregación residencial.

Dicho esto, la forma en que el sistema de precios del suelo se asocia con la segregación y revela una forma de control de las rentas urbanas implica que se mantenga el privilegio que las clases más altas procuran a través de su propia segregación. Ello no se limita a los factores económicos, pues hace posible considerar un contexto de marginalidades diversas y variables, pero persistentes.

Dicha persistencia está relacionada con una configuración espacial concreta que es producida socialmente y que, de acuerdo con Wong (2004), requiere que el investigador ajuste la escala de observación al fenómeno, no siendo suficiente establecer poblaciones similares que ocupen celdas de igual tamaño, ya que la interdependencia que condiciona al riesgo hace que la población se distribuya de manera desigual. Así, la selección de la escala

guarda relación con la densidad poblacional y cobra relevancia. No se trata de una medida de concentración de la población, sino de un revelador de las condiciones físicas, económicas y territoriales de las unidades espaciales que permiten observar dicha concentración.

En el caso de Bogotá, esa función la cumplen las Unidades de Planeamiento Zonal, pues si se tomara solamente el lugar en el que ocurre la violencia, se podrían identificar clústeres o concentraciones del crimen, pero no arrojaría luz en torno a cómo advertir otras coincidencias espaciales. La importancia de estas unidades se comprueba entonces mediante el uso del concepto de calidad de la densidad (Alfonso, 2016), el cual muestra que las bajas densidades revelan uno de los asuntos que aquí interesan: la autosegregación. En consecuencia —siguiendo a Jamil (2017)—, esto conduce a detectar una forma de control sobre las rentas urbanas.

En cuanto al mecanismo a través del cual ocurre la segregación, debe insistirse en el planteamiento de la creación de fronteras invisibles. La dificultad a la que se enfrenta esta premisa es que las estructuras de transporte permiten (o deberían permitir) superar la segregación residencial gracias al desplazamiento humano a lo largo y ancho de un complejo urbano. Sin embargo, aunque el transporte lo permitiera, su diseño fundamentado en nodos hace que la respuesta refleje una capacidad reducida para escoger residencia de acuerdo con el deseo por su asociación al registro presupuestal.

Roberto (2018) hace referencia al contexto espacial de la elección residencial cuando utiliza la expresión “al otro lado de la vía” para reflexionar cómo algunas marcas espaciales poseen un contenido simbólico que prefigura preferencias y moviliza contenidos residenciales discriminatorios. Para la autora, aunque las infraestructuras de conectividad en apariencia describan cómo se conectan los espacios, en realidad plantean barreras de acceso espacial que aumentan la segregación.

Así, mientras el planteamiento de Tobler (1970) hace referencia a la correlación espacial, el enunciado de Roberto (2018) determina el límite en el que la correlación produce un ajuste del modelo. Esto quiere decir que un vecindario más extenso hace referencia a un fenómeno que logra una mayor correlación espacial debido a que sus fronteras son más lejanas, mientras que un fenómeno más local plantea fronteras cercanas condicionadas por la infraestructura usada para la movilidad humana.

Dicho lo anterior —y dado que el espacio responde a decisiones sociales sobre su producción (Lefebvre, 1974)—, se podría deducir que las infraestructuras desarrolladas para la movilidad humana obedecen a decisiones sociales asociadas a la segregación. Es decir, dependientes del modo de producción, cuya causa se encuentra en la política de suelo, lo cual hace a las políticas ineficaces para reducir la segregación residencial.

Por lo tanto, la ineficiencia de las políticas se relaciona con la dimensión escalar de los fenómenos urbanos, en particular de la segregación. Si a través de la política de suelo se busca ordenar el territorio, pero se desconocen las fuerzas que expanden o contraen los fenómenos, entonces la creación de infraestructuras urbanas apenas cumple el papel facilitador de establecer fronteras materiales. Estas, en conjunto con las fronteras invisibles y la diversidad o variabilidad de la marginalidad, hacen que el tiempo en el que ocurre la planeación urbana y la ejecución de obras públicas esté ajeno al momento y tensiones que se entrelazan con la segregación residencial.

De acuerdo con Sabatini y Brain (2008), el problema podría resolverse desmitificando las siguientes premisas políticas: 1) “da lo mismo dónde vivan las personas pobres y vulnerables; lo que importa es que tengan casa” (p. 6); 2) “a mayor desigualdad social, más segregación residencial en la ciudad” (p. 7); y 3) “a las personas no les gusta vivir cerca de los de otra condición social” (p. 7).

Según ellos, las ideas tradicionales sobre segregación, provenientes (fundamentalmente) de la literatura norteamericana, se ponen a prueba con la evidencia latinoamericana y resultan refutadas. Esto no quiere decir que en América Latina no exista la segregación, sino que se adapta a los lugares donde se presenta, hecho que refuerza que los hallazgos de esta tesis son locales, pero la metodología es universalizable.

A pesar de todo, la producción de rentas y el afán de las clases sociales más altas por retenerlas hace que resalte su poder para evitar la redistribución en sectores diferentes a aquéllos en los que ellos mismos residen en favor de que se conserve ahí. Frente a lo cual debe mencionarse que la renta urbana no sólo guarda relación con la ubicación, usos o actividades asociados, aun cuando estos caracterizan inicialmente una propiedad, sino que ocurre porque la relación entre la renta, la plusvalía y la segregación se hace explícita fuera

de los distritos centrales de negocios (CBD) en contextos en los que prevalece el interés del mercado frente a la finalidad social.

En otras palabras, la renta urbana se comporta como el resultado de una función de producción de la propiedad, al mismo tiempo que muestra evidencias sobre su carácter especulativo y da cuenta de una capacidad para excluir agentes del mercado y sustraer de él los que podrían considerarse sus activos más apreciados. Así se genera la renta de segregación.

Se puede mencionar, por tanto, que todo lo que se distinga del precio de costo constituye en sí una forma de plusvalor, razón por la cual es posible observar que la renta urbana está cargada de retención de plusvalías en circunstancias de altos niveles de segregación. En consecuencia, para identificar la segregación, se pueden crear indicadores espaciales aplicables desde el punto de vista local, permitiendo encontrar las similitudes y su asociación con la autosegregación, así como las disimilitudes que conducen a advertir la segregación como un hecho exógeno e impuesto bajo la idea de la preservación de la jerarquía social.

Una forma menos estilizada para identificar la segregación se ubica detrás del mecanismo de la renta urbana enunciada, pues ésta no es posible si no existe el factor del precio del suelo como motivo y resultado. Esto quiere decir que, aunque no se pueda hacer referencia al precio del suelo como una variable *proxy* de la segregación, sí resulta correcta la asociación indirecta entre dichas variables.

Desde esta perspectiva, los aspectos *de jure* y *de facto* de la segregación terminan siendo relativizados por los efectos de la renta, pues, aunque no existe un mandato relacionado con la segregación social, económica o cultural, la dinámica de los mercados de tierras sustentadas en normas de urbanismo y planeación hacen suponer que toda segregación tiene un principio y un fin en la norma. En otras palabras, éste es un modelo que revela las condiciones de reproducción social de los riesgos urbanos de orden espacial, orden al que se le dificulta interpretar lo que ocurre en el estrato socioeconómico, cualidad que lo hace incompleto.

4.3. Modelo de riesgo socioeconómico

El riesgo socioeconómico es una especie de riesgo social urbano consistente en la posible pérdida de derechos en el marco de la colisión entre el modo de producción y el modelo de Estado. Consiste en la posibilidad de procurar la desposesión de los derechos del otro en el ámbito económico público o privado.

Aunque es importante la connotación espacial de ciertos fenómenos, no es menos cierto que existen otros fenómenos que atraviesan la condición espacial dado que dependen de la superestructura social. Es decir, de la condición de producción del sistema como elemento para la autorreproducción social.

Lo anterior no significa que ese tipo de casos puedan ser observados de forma disociada del espacio, sino que gozan de cierta identidad e independencia. En el modelo de riesgo socioeconómico, esta independencia se observa en la medida en que ciertos comportamientos humanos tienen la capacidad de condicionar al espacio, aunque su incidencia sea menor respecto de ellos.

Por tanto, retomando –nuevamente– la idea de la ciudad como un conjunto de mercados que funcionan al mismo tiempo y observando que el modelo de producción asume tres factores de producción (tierra, capital y trabajo), es posible considerar la ciudad como el lugar donde el mercado del trabajo ocurre como conductor de los factores de producción, en consecuencia e indistintamente del grado de formalidad del trabajo, se trate de trabajo asalariado o por cuenta propia, éste es la fuente del ingreso personal y social.

Derivado de lo anterior, el ingreso se constituye en un elemento para el intercambio de habilidades, tiempo y fuerza (o esfuerzo) por un pago determinado. Sin dudas, como en cualquier otro mercado aparecen las economías de escala cuando el pago por el trabajo es inferior a la posibilidad individual de subsistencia. De allí parte la asimilación del hogar como unidad económica del ingreso y fundamento de la economía de escala, situación a partir de la cual surge el concepto de riesgo socioeconómico. El hecho visible aquí es la existencia de una restricción presupuestal que impide a los hogares acceder a bienes, prestaciones y espacios de bienestar. En otras palabras, del lado invisible hay una colisión de derechos en la que el aumento en la ganancia de uno o algunos determina la pérdida de los demás.

En consecuencia, así como el sistema de precios del suelo incide sobre las amenazas que constituyen un peligro en el modelo de riesgo socioespacial, dicho papel es asumido por las restricciones presupuestales en el modelo de riesgo socioeconómico. De modo que los precios del suelo terminan interactuando con la amenaza seleccionada dentro de este sistema teórico de riesgo. Se seleccionó la inseguridad por el hecho de que se asocia directamente con la desposesión de derechos de otros en el ámbito económico público o privado.

Ilustración 15 - Modelo de riesgo socioeconómico



Fuente: Elaboración propia.

En este modelo, la violencia letal sigue siendo una amenaza. Sin embargo, la desigualdad en el ingreso asume la condición de productora de vulnerabilidad dados los antecedentes enunciados.

Para resumir, la desigualdad no se presenta en sí misma como un problema, pero cuando lo hace, se crean divisiones normativas que afectan la provisión de derechos (como ocurre en relación con el ingreso que fundamenta la injusticia social). Por lo tanto, se abordarán a continuación las diferencias relacionadas con la violencia y el ingreso desigual en su calidad de promotor de vulnerabilidad en los hogares.

4.3.1. La inseguridad como amenaza de orden económico en el contexto de los hogares

Cuando se toma en cuenta que el hogar es una unidad económica y que la pérdida de uno de sus miembros implica una reducción sustancial del ingreso de la unidad, se comprende el objetivo de los hogares al comportarse como una economía de escala. Esto podría deberse a que los lazos familiares disminuyen el mecanismo de control social que pone en práctica el

crimen. Tal como lo sostienen Pamplona Ramão y Marmitt Wadi (2010), a mayor fragmentación urbana mayor violencia, y a mayor exclusión, mayor severidad del impacto social.

En estos términos, la conservación de la vida y la función del hogar como unidad de producción económica revela el papel del individuo en la producción social del trabajo y del hogar que funciona, en sí mismo, como una empresa, pues

la fuerza de trabajo sólo existe como facultad del individuo vivo. Su producción, pues, presupone la existencia de éste. Una vez dada dicha existencia, la producción de la fuerza de trabajo consiste en su propia reproducción o conservación [por lo tanto] el valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de subsistencia necesarios para la conservación del poseedor de aquélla (Marx, 1867b, p. 207).

Adicionalmente, si, tal y como señala Piketty (2014), el ingreso es una fuente fundamental de la riqueza y por lo mismo, una de las bases de la acumulación, el devenir familiar se convierte en un amplificador de la riqueza. En consecuencia, el riesgo socioeconómico impulsa la desintegración de las unidades familiares pequeñas en las ciudades, ya que la pérdida de sus miembros productivos impide la posibilidad de acumulación y por ello:

si la existencia de una superpoblación obrera es producto necesario de la acumulación o desarrollo de la riqueza sobre base capitalista, esta superpoblación se convierte a su vez en palanca de la acumulación capitalista, más aún, en una de las condiciones de vida del modo capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva, un contingente disponible, que pertenece al capital de un modo tan absoluto como si se criase y se mantuviese a sus expensas (Marx, 1867b, p. 535).

En otras palabras, en el ejército industrial de reserva sus miembros aportan una utilidad marginal creciente que sirve como base del modo de producción, pero que reporta a cada conjunto (hogar) un bienestar agregado que individualmente no podría conseguir. De ahí que la expresión *violencia estructural* cobre sentido, pues impide que el bienestar agregado se comporte como una función con una tendencia creciente, ya que controlar la sobrepoblación del ejército de reserva “es el producto de sistemas de desigualdad. Esta forma de violencia es la más grande en términos de victimización, pero también es la menos reconocible y reconocida como violencia” (Iadicola y Shupe, 2013, p. 449).

Ahora bien, la violencia estructural existe junto con otros dos tipos de violencia que ocurren en contextos urbanos. De acuerdo con Johansen E. et al. (2021), hay violencia terrorista y extremista como hechos de naturaleza híbrida entre el crimen y el terror, cuya respuesta tendría que provenir de la política social en materia de seguridad. Pero también se puede reconocer un tercer tipo de violencia, la friccional, que se refiere a las rupturas sorpresivas a través de prácticas rutinarias que pueden ser neutralizadas y reabsorbidas por la sociedad.

Johansen E. et al. (2021) además señalan que hacia el año 2000 la respuesta a la violencia friccional en Dinamarca se hacía a través de una forma de *bienestar blando* en el que se pretendía utilizar la educación para contrarrestarla como amenaza. Esto ocurrió hasta el 2010, fecha en la que se cambió la política del bienestar por una de penas y criminalización.

Debido a que este cambio coincide con la migración de origen musulmán, en Dinamarca se estima que la mayor parte de los crímenes son cometidos por inmigrantes y, por ello, a partir del año 2017 se inició un proceso de prevención y punición conjunta entre la policía danesa y el Ministerio de inmigración e integración. El objetivo era avanzar en acciones proactivas y reactivas. Esta estrategia, aparentemente funciona por su comprensión de los distintos tipos de violencia, su conexión en red y la relación que la estrategia posee en términos de gobernanza local.

Es claro que las ciudades en América Latina están lejos de ser las ciudades danesas; sin embargo, se puede señalar, por contraposición, que mientras en las primeras la violencia es estructural, en las segundas es friccional. Esto se considera de vital importancia porque su análisis no depende de la condición económica en sí, sino de la condición del Estado como producto de una serie de vulnerabilidades. En consecuencia, sin importar cual sea el tipo de violencia que se experimente en la ciudad, lo cierto es que en América Latina interesa el fenómeno de la violencia estructural y su relación con el principio de correlación espacial (Tobler, 1970).

Esto muestra una debilidad del modelo de riesgo socioeconómico, pues el efecto de la violencia letal sobre los hogares no es puntual, sino que posee un carácter expansivo en la medida en que las condiciones socioespaciales no son puntuales o locales. De ahí se

desprende la presencia del fenómeno de contagio tal como lo sostienen Fagan, Wilkinson y Davies (2007), Loftin (1986) y Zeoli et al. (2014), citados por Vilalta et al. (2021).

Según los estudios mencionados, el contagio social parece depender de los diferenciales de oportunidad del crimen que se conectan con los mercados ilegales, la existencia de la mimesis o el crimen por imitación, así como por la movilidad y trabajo en red de los delincuentes que se dedican a la violencia letal como actividad profesional. Sin embargo, para analizar la violencia letal por su efecto económico, se vuelve imperativo el uso de herramientas de análisis espacial.

En este sentido, la propuesta de Pamplona Ramão y Marmitt Wadi (2010) consiste en efectuar un análisis exploratorio de datos a través de regresiones bivariadas, cuya variable dependiente son los homicidios y en las que la forma de tratamiento de datos permite apreciar el comportamiento normalizado de las variables. También, en los ejercicios realizados por Chisari et al. (2019) se afirma que un aumento del 10% de violencia hace bajar el 4% los precios del suelo. Delgado y Wences (2020), por su parte, agregan que la violencia afecta los precios del suelo haciéndolos descender en una proporción que no logra ser cuantificada. Por su parte, Otero et al. (2021) sostienen que existe una correlación entre precio del suelo, densidad y violencia urbana, sin fijar relación de alzas o disminuciones en el valor de las variables involucradas.

Volviendo a Pamplona Ramão y Marmitt Wadi (2010), lo importante, según su estudio, es que la tasa de homicidios debe ser normalizada por cada cien mil habitantes para evitar el sesgo de la densidad poblacional, lo cual refleja la presencia de distintos conjuntos de hogares en las diferentes fracciones urbanas. Por tanto, al afirmar que el hogar es una unidad económica y de concentración poblacional que facilita la superación de las condiciones de vulnerabilidad, sus fracturas y pérdidas materiales impiden la superación de las condiciones asociadas a la correlación espacial que enfrenta la violencia estructural propia de América Latina.

Entonces, se comprende que el modelo de riesgo socioeconómico es limitado por causa doble: por un lado, porque la presencia de violencia letal posee un efecto espacial sobre las unidades de producción y, por el otro, porque la decisión que puede reducir el riesgo explica la división social en estratos económicos como un problema de naturaleza latinoamericana.

4.3.2. El ingreso desigual de los hogares como puerta de la vulnerabilidad urbana

En contextos de gran desigualdad como el latinoamericano, es decir, donde confluye la desigualdad por factores interseccionales con la injusticia y la carencia de riqueza e ingreso, el riesgo socioeconómico posee una agencia relacionada con el ingreso de los hogares como fuente de vulnerabilidad. En este escenario, la frontera entre la violencia que afecta a los hogares se constituye en una fuente de amenaza debido a que el peligro no cambia. Mientras que la desigualdad por ingresos se posiciona como un elemento que produce vulnerabilidad, lo cual se separa a través de líneas muy finas y fáciles de transgredir.

Es sencillo distraerse con la relación entre la desigualdad motivada por el ingreso con los sistemas de trabajo y el modo de producción, la cual constituye una vulnerabilidad mitigable, más cuando los elementos asociados quedan por fuera del control social, político y estatal. En palabras de Marx (1867a):

En la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en su conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se erige la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social (p. 7).

Lo anterior ocurre porque es fácil confundir el todo con sus partes. Además, porque el sistema mundo —como lo describe Wallerstein (1991)— incluye todas las relaciones sociales, políticas y económicas que ocurren gracias a las interacciones globales permanentes. Por tanto, el sistema de producción está determinado por el devenir del capital.

Lo que resulta relevante desde esta perspectiva es la posibilidad de describir la implicación local del sistema mundo en cuanto reproductor y amplificador del ingreso de los hogares y como factor de vulnerabilidad urbana. Es decir, estableciendo la relación de que el ingreso afecta a los hogares.

En América Latina, tal y como señalan Moser et al. (2005), la desigualdad y la exclusión se asocian con la inequitativa distribución económica, política y social en contextos urbanos en los que la marginalidad se difunde ampliamente y emerge el conflicto, el crimen y la violencia. Por ello, la población en el primer decil del ingreso se encuentra con todas las

barreras posibles para acceder a la misma provisión de derechos que la población en los últimos dos deciles tiene perfectamente garantizada.

A pesar de esto, una alteración del sistema de precios del mercado del trabajo implica afectar un mercado del que, para bien o para mal, depende la estabilidad del sistema económico. En consecuencia, desde los estudios urbanos, se sugiere atraer la mirada hacia lo que significa el bajo ingreso.

Parece necesario tener en cuenta entonces que el ingreso asociado al mercado del suelo urbano sólo existe por encima de cierto mínimo apreciable del que se puede ser partícipe cuando la localización residencial así lo permite. Antes, sólo la ilegalidad,⁶⁸ la irregularidad⁶⁹ y la informalidad⁷⁰ lograban actuar como mediadores y receptáculos residenciales de los hogares más pobres.

La consecuencia actual es que los hogares pobres resultan ubicados dentro de un segmento específico del mercado del trabajo y luego, en una localización espacial urbana. En otras palabras, un ingreso superior al de subsistencia permite superar las restricciones presupuestales en cuya presencia se desarrolla la marginalidad de la población que la padece; además de acceder a espacios ajenos a la marginalidad residencial.

La marginalidad, por su parte, corresponde al desigual acceso al empleo, educación, salud e infraestructura física básica, inadecuados niveles de seguridad y protección, protección policiva y de los sistemas judiciales —de acuerdo con Moser et al., (2005)— que proporcionalmente afectan más a los pobres, ya que esta población no tiene la capacidad de pagar por los servicios ausentes, lo que los hace susceptibles a la impunidad, la corrupción, la ineficiencia y la brutalidad asociada a instituciones débiles. Por tanto, la condición material indispensable para abrir la puerta de la vulnerabilidad social que, en el presente caso no es distinta de la vulnerabilidad asociada a cualquier otro sistema de riesgo económico, ambiental o tecnológico es como lo expresa Wilches-Chaux (1993):

⁶⁸ Cfr. DEM. Ilegalidad. 1. “Situación en que se encuentra una acción, una persona o una cosa por ser contraria a la ley o estar prohibida por ella”.

⁶⁹ Se trata de la situación que, sin encontrarse prohibida por la ley, ha desatendido arbitrariamente las reglas que regulan una situación o materia.

⁷⁰ Que carece del aspecto de legalidad.

la incapacidad de una comunidad para “absorber”, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su “inflexibilidad” o incapacidad para adaptarse a ese cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo. La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad (p. 7).

Asimismo, al hablar sobre el ingreso de los hogares, las restricciones presupuestales y los mercados del suelo, interesa de manera particular lo que Wilches-Chaux (1993) llama “vulnerabilidad física”, la cual “se refiere especialmente a la localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, y a las deficiencias de sus estructuras físicas para «absorber» los efectos de esos riesgos” (p. 14). Asimismo, señala que otro factor es la vulnerabilidad económica, la cual

se expresa en desempleo, insuficiencia de ingresos, inestabilidad laboral, dificultad o imposibilidad total de acceso a los servicios formales de educación, de recreación y de salud, “boleteo de las conciencias”, o sea la necesidad de “vender el alma” a cambio de un salario o de un auxilio, inexistencia de control local sobre los medios de producción, etc. (p. 16).

La vulnerabilidad evidenciada también alude a la vulnerabilidad social, a la que Wilches-Chaux (1993) describe asociada al

nivel de cohesión interna que posee una comunidad. Una comunidad es socialmente vulnerable en la medida en que las relaciones que vinculan a sus miembros entre sí y con el conjunto social, no pasen de ser meras relaciones de vecindad física, en la medida en que estén ausentes los sentimientos compartidos de pertenencia y de propósito, y en la medida en que no existan formas de organización de la sociedad civil que encarnen esos sentimientos y los traduzcan en acciones concretas (p. 17).

Por consiguiente, se intuye que la mitigación derivada de la condición de bajo ingreso de los hogares más pobres requiere acciones asociadas a la mitigación física, económica y social. Porque, de no hacerlo, la exposición a amenazas como la violencia implican menor desarrollo social y económico, lo cual está vinculado con la segregación residencial.

Esta conclusión muestra que un sistema de riesgo exclusivamente económico es insuficiente y, definitivamente, se encuentra vinculado con la condición espacial de la segregación residencial. Ello implica que no se valore de manera particular cuando se pretenda aplicar a un caso real.

4.4. Consideraciones sobre violencia urbana y riesgo existencial, social y urbano como escenario

Se ha concluido que los precios del suelo y la desigualdad en el ingreso se comportan como peligros que accionan una de las amenazas urbanas presentes en las ciudades latinoamericanas, lo cual, por supuesto, aplica a Bogotá. Esto ocurre al reconocer que los sistemas de riesgo no son exclusivamente sociales o espaciales y que aproximarse a ellos como si fuesen fenómenos unidimensionales conduce a debilidades analíticas que refieren la existencia de una relación entre lo económico y lo espacial (como aparece desde el primer momento en el caso de Bogotá).

Lo anterior parece suceder porque la misma amenaza puede ser multicausal en la medida en que participa en distintos sistemas de riesgo debido a la naturaleza de sus vínculos. Por lo tanto, cabe recordar que el problema investigado ocurre en la triple intersección entre riesgo socioeconómico, riesgo socioespacial, violencia letal e inseguridad.

Respecto de la violencia letal como amenaza urbana, ésta no se comporta como en un sistema de riesgo socioeconómico estricto, ni como la inseguridad en un sistema de riesgo socioespacial, lo cual conduce a sostener que cada ciudad podría poner en evidencia un comportamiento específico de sus riesgos urbanos. En este sentido, se observa que el marco analítico del riesgo, que actualmente incluye al riesgo urbano, aún debe ampliarse para contener riesgos derivados de amenazas a la vida como son los comportamientos criminales (lo que indica comprender que se trata de riesgos sociales, existenciales y urbanos).

Pero esto no obsta para que los sistemas policivos y penales mantengan su existencia, sino para que se les considere residuales. Es decir, al desaparecer o reducirse la violencia estructural, su papel sólo sería necesario para controlar los casos en los que la violencia friccional aparezca.

Ahora bien, empleando el caso seleccionado, los precios del suelo y la desigualdad son peligros urbanos. Sin embargo, una de las dificultades presentes es que no es sencillo percibirlos de tal manera. Por el contrario, cuando se efectúa un acercamiento a la violencia como amenaza, se puede observar que la percepción de miedo y la necesidad de seguridad

como respuesta tienen mayor capacidad de movilizar la compraventa privada de seguridad, al igual que las respuestas punitivistas por parte del Estado.

La investigación observó, en resumen, que las razones por las que el tratamiento del riesgo socioeconómico es tan complicado es porque se considera que el riesgo urbano debe tratarse como un riesgo socioespacial, es decir, modificando las particularidades urbanas de la ciudad a través de la planeación urbana, algo que requiere intención, recursos, control y posibilidad de medir los cambios.

Asimismo, que se necesita actuar sobre las condiciones espaciales reconociendo las particularidades del modelo y la capacidad de gestión necesaria para modificarlas. Por tanto, el planteamiento desarrollado se ajusta desde los estudios urbanos para los que la desigualdad en el ingreso es una constante, mientras que las variables de naturaleza socioespacial pueden ser modificadas.

Siendo las cosas así, el modelo de análisis bajo el que se construye su línea base (en el siguiente capítulo) logra vincular la condición espacial como aquella que enlaza los fenómenos urbanos y predice la ocurrencia de la violencia letal. Lo cual permite afirmar que no se trata de un modelo teórico, sino de una abstracción de la realidad.

Además, en lugar de emplear un análisis exploratorio de datos (AED) que busca la identificación de clústeres, se planteó el reconocimiento de la agregación de fenómenos espaciales a través de la regresión geográficamente ponderada. En esta medida, uno de los hallazgos que corresponden a la presente investigación radica en recoger los planteamientos de Ostrom (2015), Burdeau (2018) y Wacquand (2015) que refieren la existencia de bienes urbanos (residenciales) que se contraponen, pero que están asociados con el papel que cumplen. Puesto que de un lado aparecen los vecindarios *club*, mientras que del otro se crean vecindarios *gueto*.

Por extraño que pueda parecer, la correlación entre violencia, precios del suelo y desigualdad en el ingreso, aunque se materializa de mejor manera en los vecindarios *gueto*, se cristaliza realmente en vecindarios de transición. La explicación es que los precios del suelo, por una parte, y la desigualdad en el ingreso, por otra, se comportan como vectores por su dirección, magnitud y sentido, los cuales se anulan en los vecindarios de transición.

Hasta este punto, se ha observado cómo es el comportamiento de la amenaza espacial dentro del sistema de riesgo urbano de la ciudad de Bogotá. Por lo tanto, resulta fundamental preguntarse qué ocurre con las vulnerabilidades que afectan al sistema.

Al analizar el sistema de riesgo socioeconómico, se consideraron las vulnerabilidades que lo afectan y, desde una primera aproximación, se plantearon las vulnerabilidades físicas, sociales y económicas. Sin embargo, al analizar en profundidad el sistema, se llegó a la conclusión de que el Estado genera las limitaciones asociadas y, por consiguiente, se determinó que se trata de vulnerabilidades institucionales.

Considerando este planteamiento, se puede señalar que Bogotá presenta un sistema de alta complejidad urbana y que se deben emplear los recursos que los estudios urbanos ofrecen para buscar soluciones a este tipo de problemas sociales. En otras palabras, los instrumentos de planeación y de gestión del suelo urbano son mecanismos instrumentales en el marco de la gestión integral del riesgo, ya que, al actuar desde la lógica del control social y físico, como si el riesgo fuera la violencia letal, los resultados no logran alterar ni la dinámica, ni las tendencias que se describieron hasta ahora.

Dadas estas consideraciones, en el siguiente capítulo, se planteará un mecanismo para la gestión del riesgo urbano específico de Bogotá, el cual trata este sistema de riesgo social, urbano y existencial de naturaleza socioespacial.

Capítulo 5. Del riesgo a la gestión: estrategia para la gestión del riesgo urbano de Bogotá y elementos para la gestión del riesgo existencial, social y urbano

El objetivo de este capítulo consiste en describir los escenarios asociados al riesgo urbano y así determinar cómo se puede alterar la contradicción entre el Estado y el modo de producción, pues —como se observó en los capítulos anteriores— esto se revela desde dos dimensiones: una política y una espacial. Estas dos se manifiestan cuando hay una ausencia de regulación estatal.

En cuanto al ámbito político, su déficit se experimenta a través de una democracia representativa en la que los ciudadanos son considerados (y se perciben a sí mismos) como menores de edad en términos de capacidad decisoria en relación con los asuntos que les afectan. Además, en el ámbito de la producción social del espacio, los procesos no son socializados ni se desarrollan en contextos participativos. El modelo espacial empleado para demostrar el estado de contradicción en que se encuentra Bogotá se basa en el diferencial de riqueza e ingreso correlativo a la localización residencial, lo cual ocurre por la ausencia de control del Estado en relación con sus finalidades.

Desde estas perspectivas, la metodología que se ha seguido en esta parte de la investigación es una forma dialéctica. Tal como señala Gómez Carbajal (2018), “la dialéctica consiste en el movimiento de categorías esenciales por las que se entiende la realidad existente, a partir de sus contradicciones históricas como la lucha de clases” (p. 4). En consecuencia, la identificación de las dimensiones en las que la contradicción anotada es observable posibilita un principio de solución para dicha contradicción.

Por lo tanto, aquí se identificarán los elementos que tendrían que encadenarse como síntesis del enfoque dialéctico planteado. Estos son: 1) la planeación urbana como respuesta al sistema de riesgo socioespacial en la medida de su transversalidad; 2) la adopción de los presupuestos participativos como mecanismo revivificador de la democracia, inseparable de la modernización del sistema de control sobre la gestión de recursos como proceso cimentado en las vulnerabilidades del sistema político; 3) la plusvalía urbana como fuente de un gravamen redistributivo y cruzado en el espacio; 4) el desarrollo de un panel de indicadores para la rendición de cuentas del riesgo socioespacial; y 5) el desarrollo prospectivo de los

escenarios en los que se plantean las bases del mecanismo que resuelve la contradicción entre el modelo constitucional de Estado y el modo de producción.

Al final del capítulo, se presentarán conclusiones generales sobre el ejercicio efectuado. Esto significará un avance respecto de los mapas de riesgo, pues, si bien ellos se enfocan en advertir la existencia de una amenaza que se puede concretar como riesgo existencial, no son capaces de determinar el curso de acción para reducir las amenazas, crear capacidades para aumentar la resiliencia o mitigar los efectos del desastre, mismos que en el caso de Bogotá se encuentran naturalizados y, por lo tanto, no son percibidos en su estricta dimensión.

5.1. Planeación urbana como respuesta al sistema de riesgo urbano

Las normas sobre planeación se posicionan como el vínculo entre el desarrollo territorial, el económico, el social y el cultural.⁷¹ Sin embargo, se podría considerar que son un deber ser fallido en Bogotá en la medida en que ésta revela una producción social del espacio en función del precio del suelo. Ello podría explicar que la acción de la planeación se haya limitado a regular los usos del suelo urbano,⁷² legitimando la espacialización del modo de producción. Bien lo ha explicado López Pérez (2013) cuando señala que

la extrema desigualdad en el ingreso lleva a la “auto segregación” de los hogares ricos, que gracias a su poder adquisitivo y político viven donde quieren, en vecindarios exclusivos, y financian muchos de los bienes públicos necesarios para la vida urbana (seguridad, vías locales, espacios públicos). En el otro extremo, están los hogares muy pobres, que se acomodan en sitios alejados y viven en condiciones precarias. Las desigualdades en el ingreso se expresan también en diferencias en el precio de la vivienda, (sic) y en la renta del suelo (p. 18).

Lo anterior no hace de Bogotá una ciudad atípica, ni siquiera en relación con la contradicción entre modelo de Estado y modo de producción, pues tal como Coraggio (1987) afirma, el proceso de planeación no es neutro, sino que está sujeto a intereses políticos y económicos y se caracteriza como una “práctica intrínsecamente contradictoria al capitalismo” (Coraggio,

⁷¹ Cfr. Decreto 432 de 2022. “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones”, artículo 3, literal a.

⁷² Cfr. Ibidem. Artículo 3, literal d.

1987, p. 192). Entonces, ¿Cómo se puede considerar que la planeación urbana es una respuesta al riesgo urbano en una ciudad como Bogotá?

De acuerdo con Maldonado Copello (1999, p. 34), la planeación responde a la función regulatoria del Estado, razón por la que no puede desprenderse de aquélla. Además, su principal característica positiva radica en la posibilidad de determinar el quehacer del urbanismo regulatorio. En esta medida, lo que plantea la profesora Maldonado Copello es que se confunde *regular* con *ordenar* y se asume que la función de planeación es regulatoria. En otras palabras, la planeación debe ser el proceso que antecede la producción normativa que, a su vez, debe carecer de la intención de regular el desorden urbano o de las piezas urbanas. A cambio, el establecimiento de objetivos transformadores de la realidad social debe constituirse en la razón de ser de la planeación.

Para ejemplificar esto, se puede considerar el caso del programa “Ser pilo paga”, proyecto establecido durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018). Este programa detectó un problema consistente: la baja tasa de ingreso a la educación superior de los jóvenes más pobres, con independencia de su desempeño académico. Se trata de una condición social que afecta a toda la población, pero, en particular, a los más jóvenes, quienes buscan mejores posiciones sociales. Por tanto, estamos ante un “apartheid educativo” (Álvarez Rivadulla, 2019), situación que también se puede denominar segregación. En consecuencia,

el programa “Ser pilo paga” es una apuesta del Gobierno nacional para fomentar el acceso y la excelencia en la educación superior, buscando que los mejores estudiantes del país, con menores recursos económicos, puedan cumplir su sueño de acceder a la educación superior. Pilo Paga cierra brechas de inequidad y pone en igualdad de condiciones a los jóvenes de todos los rincones del país (“«Ser pilo paga» llega a los 40.000 beneficiarios”, Ministerio de Educación Nacional, 2018).

El planteamiento, en términos de planeación, fue solucionar los problemas y condiciones detectados en relación con los jóvenes estudiantes de los hogares más pobres que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas de Estado. Se decidió a este respecto otorgarles créditos condonables para que accedieran a universidades privadas bajo el supuesto de que un mayor número de ingresos a la educación universitaria eliminaría la segregación y reduciría la inequidad.

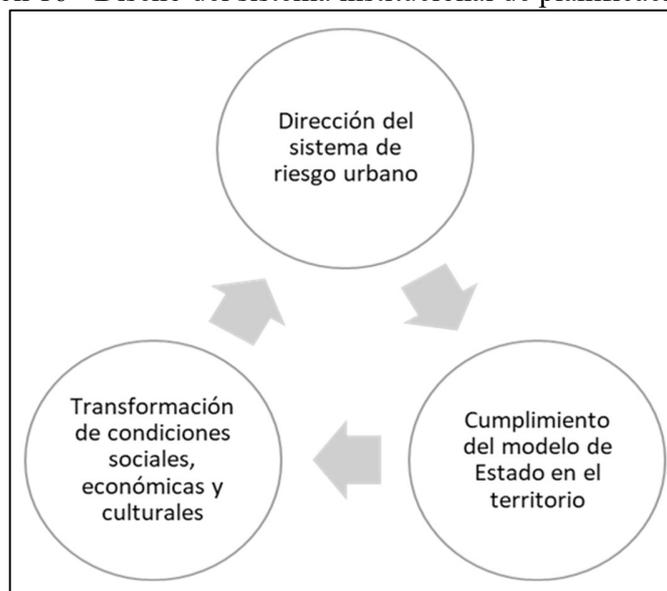
A pesar de lo mencionado, la planeación del programa no tomó en consideración que las políticas puntuales no afectan al sistema ni la forma en la que éste se reproduce. La prueba es que, después de su debut, el programa (que logró incluir alrededor de cuarenta mil jóvenes) empezó a mostrar una alta siniestralidad de créditos. Es decir, muchos desertaron por motivos económicos, sociales o de integración,⁷³ lo cual parece evidenciar que un buen proceso de planeación no es el que únicamente posee objetivos altruistas —como reducir la segregación entre los jóvenes—, sino el que transforma las condiciones que pretende cambiar.

Respecto a la cuestión urbana, la planeación a la que se acude es un sistema de escala regional y urbano, administrado dentro del régimen de ciudades en virtud de la autonomía territorial (Villar Borda, 1995). Esto implica que la autoridad urbana debe hacer cumplir el modelo de Estado en su territorio.

A su vez, el mecanismo de planificación se fundamenta en la relación de tres elementos: 1) dirección del sistema de riesgo urbano; 2) cumplimiento al modelo de Estado territorializándolo; y 3) transformación de las condiciones sociales, económicas y culturales.

El vínculo se puede ilustrar de la siguiente forma:

Ilustración 16 - Diseño del sistema institucional de planificación urbana



Fuente: Elaboración propia.

⁷³ Cfr. <https://www.elespectador.com/educacion/ser-pilo-paga-un-programa-que-se-convirtio-en-una-deuda-impagable-para-mas-de-cuatro-mil-pilos/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

Al contar con un sistema de planificación de estas características, en realidad, lo que se está planteando es la existencia de un suprasistema de gobierno urbano. Ahora bien, por tratarse del nivel territorial, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, se debe fundamentar en los mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad,⁷⁴ aspectos desde donde se procede a explicar el diseño institucional propuesto.

Entonces, en cuanto a la caracterización de la planeación como sistema director de la gestión del subsistema de riesgo urbano, se debe considerar que las características de concurrencia y subsidiariedad son complementarias en la medida en que se relacionan con los momentos en los que la entidad territorial participa con la Nación (o en lugar de ella). Por su parte, para la coordinación, se debe tener en cuenta que se trata de una facultad prevalente que puede participar de la concurrencia y la subsidiariedad, al mismo tiempo que vincula los órdenes territoriales e incluso al sector privado. Por esta razón, Precedo Ledo (2004) aboga que sea la coordinación comarcal (regional) —de carácter estratégico— la que se ocupe de la instancia de la planificación territorial, entre cuyas características destaca que sea directa, continua y flexible.

En estos términos, la coordinación no es unidireccional: desde lo vertical, está vincula las distintas jerarquías en las entidades territoriales; desde lo horizontal, las distintas instancias (iguales ente sí) al interior de la entidad territorial; y, desde lo transversal, relaciona el sector público con el privado.

A partir de esta perspectiva, se reitera que la planeación territorial funcionaría como un suprasistema de gobierno territorial que, sin desconocer las divisiones políticas y administrativas, posea la capacidad de procurar una producción espacial que produzca rentabilidad social. En este sentido, su característica fundamental sería la coordinación institucional a modo de transversalidad vinculante.

Por lo que toca al cumplimiento del modelo de Estado en Bogotá, la situación diagnosticada es clara: existe un alto grado de inseguridad, de lo cual dan cuenta las estadísticas sobre delitos de alto impacto. A pesar de esto, la inseguridad está determinada

⁷⁴ Cfr. Constitución Política. Artículo 288: “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

por la percepción de la seguridad ciudadana, pero su relación respecto de otras variables urbanas sólo se captura con: 1) cercanía a caños de aguas negras y 2) ausencia de iluminación.

Por lo que toca a la violencia (homicidios provenientes de las estadísticas de delitos de alto impacto), ésta se ha correlacionado con 1) la desigualdad en el ingreso y 2) el precio del suelo.

Cuando se conjugan estos elementos y se pregunta por una alternativa distinta de la criminalización, lo que se está cuestionando es cómo superar esas condiciones a través de la intervención de fenómenos territoriales. En el margen de lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación (2011) ha considerado que la marca espacial que determina la condición urbana de Bogotá es la segregación y que ésta está determinada por condiciones socioeconómicas e institucionales de la ciudad. Por consiguiente, se ha dicho que esto

nos lleva a entender la segregación no como un problema que depende de su medición y de sus tendencias cuantitativas, sino como un proceso dinámico, cruzado por relaciones de poder de las cuales hay que dar cuenta, además de sus fundamentos sociales, sus consecuencias en las personas y las comunidades, de sus “contrapesos institucionales”, y de los dispositivos de política disponibles para actuar sobre ella y sobre sus secuelas, es decir, para controlarla o erradicarla (SDP, 2011, p. 9).

Cuando se aborda la planeación desde esta perspectiva, además de advertir que se requiere un nuevo arreglo institucional, se observa que la posibilidad de superar las limitaciones espaciales no es sencilla y mucho menos viable en el corto o en mediano plazo. Por lo tanto, no solo se trata de presentar una apuesta institucional distinta, sino de que se desarrollen elementos para hacer que su objetivo sea posible.

En este sentido, se plantea que la guía de acción institucional debe ser la Constitución Política. De este modo las acciones públicas de la planeación tendrían como propósito el cumplimiento del marco constitucional de derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, ambientales, sociales y culturales.

El último de los elementos del arreglo institucional resulta ser casi una obviedad. El sistema de planeación debe considerar la realidad como la línea base que pretende cambiar, lo cual significa dos cosas: primero, que socialmente nos encontramos habituados a una realidad altamente imperfecta (Kandel, 2019); y segundo, que dichas imperfecciones, en la

medida que son causantes de un daño social, deben ser modificadas, algo que le corresponde corregir a la planeación.

Debido a que ésta puede ser la parte más crítica del funcionamiento del sistema, lo que se plantea es que, en presencia de una economía altamente deficitaria, se debe encontrar una fuente de recursos que permita realizar los objetivos de la planificación generando cambios significativos. De acuerdo con la economía institucional (Commons, 1934), esto no es posible si no se encuentra arraigado como parte del deseo social, motivo por el cual la siguiente parte del texto se ocupará del mecanismo que enlaza la acción pública con la participación ciudadana.

5.2. Presupuestos participativos como mecanismo revivificador de la democracia

La aparición de los mecanismos de participación democrática directa en América Latina se asocia con el fin de los regímenes autoritarios y coincide con el surgimiento de movimientos sociales de gran importancia. Para Cameron et al. (2012), estas nuevas institucionalidades pueden ser vistas como la oportunidad para que los grupos tradicionalmente excluidos tengan voz, pues son aquéllos a los que se les ha negado el acceso a derechos por instituciones clientelares, así como por la democracia representativa y electoral. Sin embargo, estos autores plantean que también pueden surgir ciertos riesgos: entrega de competencias sin entrega de presupuesto, manipulación de las masas y ausencia de control institucional adecuado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el foco de la investigación se centra en describir cuál es el mecanismo que —desde la producción social del espacio— devuelve a los ciudadanos la capacidad de incidir directamente en la forma en la que se produce el espacio habitado por ellos. Para conseguir este objetivo, se apela a la sociedad civil con el fin de que ésta tome las decisiones que le conciernen. El control, esencial para corregir las vulnerabilidades del sistema político, será abordado a continuación de este punto.

Una democracia como la colombiana asume que los electores (ciudadanos en ejercicio) son incapaces (o poseen una capacidad disminuida) para decidir los asuntos que les afectan, ya que sus representantes son los adultos capacitados para tomar decisiones por ellos. Aunque la Constitución Política afirma que el pueblo posee un poder soberano, los mecanismos diseñados para hacer efectivo este derecho, en realidad, son residuales.

Siendo las cosas así, cuando Velásquez et al. (2020) se preguntan por la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, sostienen que “hay avances en la apertura de los gobiernos a la participación, pero con límites que ellos mismos imponen cuando esta (sic) se convierte en una «amenaza» para el propio esquema de toma de decisiones” (p. 209).

En paralelo, cuando Kumar (1993) describe la sociedad civil como una pieza del tesoro escondido que provee de brillo al pensamiento político contemporáneo o cuando el institucionalismo plantea que ella es uno de los pilares sobre los que funcionan las instituciones y el Estado (Rutherford, 1983), se observa implícitamente su importancia. Sin embargo, al mismo tiempo surge la duda sobre las razones por las que los gobiernos no la consultan de manera más frecuente y/o ponen en sus manos la toma de decisiones sobre el presupuesto territorial.

Parece justificado preocuparse por riesgos como la cooptación y la corrupción cuando la idea de masa puede impedir la identificación del/los sujeto/s corrupto/s. En esta medida, independientemente de las medidas para controlar los riesgos, se considera necesario incorporar un mecanismo de gobernanza de la participación social con tres objetivos: 1) construir convivencia (convivialidad); 2) contribuir en la producción social del sujeto ciudadano; y 3) favorecer la ocurrencia de la transformación de las condiciones sociales, económicas y culturales como herramienta de gestión de la planeación. Para profundizar en el modelo descrito, se deben considerar algunos referentes.

En este aspecto, México es de los pocos lugares donde se desarrollan estrategias como la gestión *participativa* de una porción del presupuesto.⁷⁵ Sin embargo, cabe recordar que este tipo de iniciativas se usaron primero en Porto Alegre, Brasil, como lo documenta Smolka (2003). Sin embargo, hasta ahora, a excepción de México, se trata de prácticas informales, tal cual sucede en Colombia.

⁷⁵ Cfr. Art. 116. Ley de Participación Ciudadana. CDMX: “el presupuesto participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al cuatro por ciento del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso. Estos recursos serán independientes de los que el Gobierno de la Ciudad o las Alcaldías contemplan para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio”.

Esta forma de buscar transformaciones no es exclusiva de América Latina, ya que países como España, Francia e Italia también han contemplado su desarrollo. No obstante, tanto en América como en Europa, casi todos los casos poseen una gerencia desde arriba (Sintomer et al., 2008). Es decir, se crea un mecanismo democrático y luego se impide que la democracia se desarrolle a través suyo, como cuando comités técnicos deciden las propuestas populares. Lo cual sugiere que se induce una democracia marchita.

Bajo este criterio, se toma como primer referente la Ley de Participación Ciudadana vigente en la Ciudad de México⁷⁶ desde el 12 de agosto de 2019 que —gracias a la clasificación de Isunza y Hevia de la Jara (2006)— puede describirse tanto como una estrategia cognoscitiva, de contribución, conocimiento y comunicación, al igual que una estrategia política por sus características de mandato, transferencia y cogestión (p. 27-29). Esto permite reconocer al mecanismo democrático y al procedimiento con el que la sociedad civil interactúa de manera formal, cogestiona y contribuye al desarrollo de las finalidades públicas y sociales (Consultas Ciudadanas sobre Presupuestos Participativos 2020 y 2021, 2021).

Actualmente, en la ciudad de Bogotá, existen proyectos de esta naturaleza que inician por uno de los dos caminos establecidos. Según la Secretaría Distrital de Gobierno (2022), estos son los laboratorios cívicos y los presupuestos de iniciativa autónoma. En estos dos entornos, se da una metodología con la cual la ciudad reconoce que los presupuestos participativos significan una forma de autogobierno que tiene incidencia en la construcción del ser ciudadano. Aunque las obras también pueden ser uno de los objetivos de la acción pública.

Ahora bien, lo que se espera de los presupuestos participativos, desde su lectura crítica, es que sean el puente entre la esfera pública y la sociedad civil como “dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos” (Sintomer et al., 2008, p. 19). A partir de estas tesis, se reconoce que los individuos son parte de la sociedad y no simples votantes, en tanto que poseen la capacidad de decidir cómo debe ser el gasto relativo a las condiciones territoriales (a lo cual se le denomina aquí *revivificación de la democracia*).

⁷⁶ Cfr. http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_PARTICIP_CIUOD_CDMX_12_08_2019.pdf. Artículo consultado el 14.08.2023.

En consecuencia, se estima que los presupuestos participativos son el mecanismo de participación directa con el que los habitantes de un territorio deciden cómo gastar el presupuesto asociado a esa porción de la ciudad, el cual le da nueva vida a la democracia, ya que ésta deja de ser un sistema de elección para convertirse en un sistema de decisión. Siguiendo a Duque-Cante (2020), esta forma de participación corrige los defectos de la planeación en dos sentidos.

En primer lugar, la participación ciudadana otorga legitimidad a las decisiones de planeación desde el punto de vista formal. Sin embargo, las propuestas de planeación se consultan para que la autoridad plantee una adecuada articulación de manera previa a su expedición.

En segundo término, debido a que la planeación como proceso vertical determina cómo regular el desorden que ocurre en la esfera pública, se produce una imposición de poder. Por ello, para pasar de este estado a uno en el que la planeación sea un proceso de democracia viva, resulta fundamental que la sociedad civil no sea consultada, sino que haga la planeación. Así, podría terminar siendo un cogestor (Isunza y Hevia de la Jara, 2006) con el Estado. Es decir, pasaría de una dinámica de subordinación del poder a una de capacidad de gestionar.

Sobre el alcance de los presupuestos participativos, la Organización de Naciones Unidas a través de ONU-HABITAT (2020) ha delimitado que

los marcos legales deben exigir presupuestos participativos, que deben ser un proceso continuo, abierto e inclusivo, mediante el cual los ciudadanos y los gobiernos locales amplíen los mecanismos para promover la participación ciudadana directa e indirecta. El proceso debe incluir la identificación de las necesidades locales y la decisión de las preferencias, así como la implementación, el seguimiento y la evaluación del presupuesto, considerando los requisitos de gasto y los recursos disponibles (p. 77).

Por su parte, Sintomer (2000) establece que existen tres niveles de acción de los presupuestos participativos: 1) el administrativo (cuyo propósito parece ser la modernización administrativa y la transparencia presupuestal); 2) el social (que refleja la posibilidad de priorizar en favor de los más pobres); y 3) el político (que posee dos tipos de alcance: uno asociado a la legitimidad y otro a la cultura cívica).

En este contexto, se insiste que lo que se espera de los presupuestos participativos es que sean el puente entre la esfera pública y la sociedad civil para que “los habitantes optimicen

su entorno” (como indica la Ley de la Ciudad de México). Es decir, que se reconozca que los individuos que forman parte de la sociedad son algo más que votantes puesto que pueden deliberar y decidir cómo debe ser el gasto relacionado con los asuntos que los afectan.

En otros términos, ya que los presupuestos participativos son “un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos” (Sintomer et al., 2008), son, a su vez, una expresión del derecho de autodeterminación a través del gasto público. En esta medida, se trata de hacer coincidir la democracia directa alrededor de la gestión de lo público como autogestión.

En relación con el mecanismo de presentación y selección de proyectos, dado que Colombia es centralista, lo que dice la ley nacional es lo que se aplica en Bogotá. Así, la metodología aceptada se desprende de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Ésta sustenta la planificación nacional y territorial y requiere que la parte general de los planes contenga: 1) objetivos nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo; 2) metas, procedimientos y mecanismos generales; 3) estrategias y políticas; y 4) formas, medios e instrumentos de planeación.

Por tanto, las dotaciones institucionales deben quedar al servicio de los presupuestos y articularse para que las formas, medios e instrumentos de planeación se realicen. Esto quiere decir que el ámbito de los presupuestos participativos es el de los procesos, planes y proyectos. De acuerdo con la Ley, estos deben priorizar todos aquéllos a los que se refiera el denominado gasto social.⁷⁷ En otras palabras, los presupuestos participativos deben poder involucrar propuestas de tres tipos: procesos,⁷⁸ planes⁷⁹ o proyectos,⁸⁰ y la prioridad debe ser el gasto social.

Teniendo en cuenta lo anterior, la estructura que aparentemente recoge todos los elementos planteados posee el siguiente arreglo:

⁷⁷ Cfr. Art. 41. Decreto con fuerza de Ley 111 de 1996: “se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

⁷⁸ Cfr. RAE. Proceso. 3.m: “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”.

⁷⁹ Cfr. RAE. Plan. 3.m: “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.

⁸⁰ Cfr. RAE. Proyecto. 2.m: “planta y disposición que se forma para la realización de un tratado, o para la ejecución de algo de importancia”.

Cuadro 5 - Arreglo institucional de los presupuestos participativos

	Concepto	Condicionantes	Niveles de acción	Concordancia con otras jerarquías	Instrumentos
Presupuestos participativos	Mecanismo democrático	Convocatoria permanente	Social	Objetivos nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo	Procesos
		Ejecución continua	Civil	Metas, procedimientos y mecanismos generales de los planes	Planes
	Mecanismo de cogestión Estatal	Abierto	Político	Estrategias y políticas	Proyectos
		Inclusivo	Administrativo	Formas, medios e instrumentos de planeación	
	Mecanismo derivado de la planificación	Basado en necesidades	De infraestructura		
		Consciente de que las preferencias son subjetivas			

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior, se observan los conceptos con los que se vinculan los presupuestos participativos, sus condicionantes, niveles de acción, concordancia con otras jerarquías de la planificación e instrumentos con los cuales se realizarían.

Se concibe que los instrumentos puedan ser planteados por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, entidades sin ánimo de lucro e incluso entidades privadas. Sin embargo, a fin de evitar la colusión, nadie que sea formulador debería poder operar como contratista del Estado, a menos que renuncie a la ganancia o utilidad que pueda resultar de la ejecución presupuestal.

Dado que en Colombia se creó el cabildo abierto como la reunión de los concejos municipales (o asambleas departamentales convocadas por un número significativo de ciudadanos que plantean un requerimiento que debe ser atendido por la primera autoridad territorial),⁸¹ ésta debe ser la instancia de decisión de los instrumentos de planeación de escala territorial. Aquéllos cuya escala sea local, tendrán que ser atendidos por las Juntas

⁸¹ Cfr. Ley 1757 de 2015: “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Administradoras Locales en presencia de los alcaldes locales. Sin embargo, en caso de tratarse de proyectos puntuales de carácter sectorial, las entidades promoverían —al menos una vez cada semestre— reuniones públicas para que, a instancia suya, los ciudadanos decidan la selección de instrumentos que afecten su desarrollo misional.

En los casos en los que un grupo de menores de edad desee presentar un proyecto, se requerirá contar con el apoyo de las entidades encargadas de impulsar y proteger la infancia en la ciudad, los cuales prestarán el soporte para la estructuración económica del mismo. Estos serán debatidos, en primera instancia, por los concejos de juventudes, que emitirán un concepto vinculante para luego ser acogidos o no con la participación de los menores en la instancia que, en función de su escala o sector, corresponda.

Para acceder a las instancias de toma de decisión, será necesario atender previamente una formación inicial en resolución de conflictos, civismo, democracia, participación, derechos y gasto público social. No será necesario presentar un proyecto para participar de la discusión ciudadana.

En este sentido, las entidades públicas a las que corresponda la ejecución de un proyecto, además de apoyar la formulación cuando les sea solicitado, expedirán conceptos acerca de su viabilidad. En caso de que los instrumentos planteen una inviabilidad, deberán proponer alternativas para hacer viables a los instrumentos. Se descartan así los jurados especializados, como fueron concebidos en Ciudad de México, porque estos operan desde una perspectiva de poder en la que las creencias, valores y conocimientos de la ciudadanía resultan desestimados por el presunto saber científico de las comisiones encargadas de dicha evaluación. Las comisiones de sabios pueden llegar a ser valiosas e importantes, pero no se les puede conceder alguna forma de utilidad cuando el objetivo es la democracia.

Por otra parte, cuando cualquier otro grupo de ciudadanos considere que la ejecución de un instrumento derivado de los presupuestos participativos transgrede sus derechos, no solo deberá contar con los mecanismos legales correspondientes para objetar, sino que tendrá que hacerlo ante las instancias de decisión para formular sus objeciones y plantear alternativas de ejecución. Estas podrán ser o no acogidas por la instancia correspondiente, pero, de ser negadas, los ciudadanos tendrán que acogerse a lo que las autoridades jurisdiccionales estimen legal.

Dadas las debilidades de la democracia colombiana —entre las que Garay Salamanca (2003) destaca la aguda exclusión social, la subordinación de lo público a los intereses privados o excluyentes, la precariedad del Estado, la inconsistencia de la convivencia ciudadana, la reproducción de prácticas ilegales y la tendencia hacia la desactivación productiva—, los presupuestos participativos pueden ser un mecanismo de transición hacia un Estado Social de Derecho que exija a los ciudadanos propósitos colectivos, compromisos, deberes y respeto a los derechos de los otros, así como la asunción de la responsabilidad común. Por ello, a continuación, se plantea el mecanismo de control estructurado con base en los riesgos del sistema de gestión del gasto como un proceso que se encuentra cimentado en el reconocimiento de las vulnerabilidades del sistema político.

5.3. Del proceso de control a la gestión de recursos: mitigación de vulnerabilidades del sistema político

Como se señaló en el capítulo 3, el sistema político es vulnerable a la corrupción. Además, tal como se formuló en el capítulo anterior, introducir un modelo de gestión directa también posee riesgos, los cuales no se cubren a través de reglas disciplinarias, fiscales y penales, sino que se requiere un sistema comprometido en su estructura para corregir a tiempo y con la menor subjetividad sus riesgos.

Lo anterior conduce a colocar la transparencia como la estrategia más importante para lograr la trascendencia social del modelo, cuyo antecedente más lejano data del año 2011 cuando se suscribió el Acuerdo de cooperación de Busan, Corea.⁸² Al indagar en el contenido del acuerdo, se plantea que éste es considerado como un factor de desarrollo y uno de los mecanismos para solucionar la corrupción.

La consecuente actuación de Colombia a este respecto (y por supuesto de la ciudad de Bogotá) fue inaugurar los portales de datosabiertos.gov.co y bogota.datosabiertos.gov.co. Sin embargo, con estas plataformas y la centralización de la información disponible al público, así como las actividades de rendición periódica de cuentas, los informes al Congreso y a los

⁸² Cfr. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/54de7baa-en.pdf?expires=1651078134&id=id&accname=guest&checksum=3D14886EB0AC7E7EEAA18A6D7FD6EB51>. Artículo consultado el 14.08.2023.

Concejos y Asambleas (e incluso con las actividades previas y asociadas a los juicios fiscales), no se podría aducir que la corrupción haya disminuido en el país o en la ciudad.

Ahora bien, la misma OCDE estableció la Iniciativa Internacional de Ayuda a la Transparencia (IATI),⁸³ en la que se plantean dos asociaciones nuevas a la transparencia. Se trata de la provisión de información para la toma de decisiones y del desarrollo de actividades humanitarias.

En esta parte de la tesis, no se considera necesario iniciar un debate acerca de si la transparencia es o no todo lo que se plantea por parte de los organismos internacionales. A cambio, se le considera un instrumento que sirve para perfeccionar los demás elementos de control y rendición de cuentas que se puedan establecer.

En este punto se deduce que la corrupción, la opacidad y la discrecionalidad, al igual que la cooptación de la sociedad civil y sus posibles malas prácticas podrían ser acotadas a través de un mecanismo simple, adecuado y completo de información. No obstante, dicho modelo —en términos de Isunza y Hevia de la Jara (2006)— sigue siendo incompleto en la medida en que posee un sentido unidireccional.

Por consiguiente, cuando se apela a los instrumentos de control y de rendición de cuentas en el ámbito de esta investigación, lo que se plantea es un esquema de detección temprana de peligros basada en un esquema de gestión del riesgo, tanto dentro del proceso de formación de los presupuestos participativos como en la ejecución de los proyectos, enmarcado dentro de un sistema de transparencia. A pesar de ello, es bien sabido que la transparencia en un mundo globalizado implica poner la información a disposición del público, a través de portales, en línea.

Lo anterior nos dirige a la discriminación de tres etapas dentro del proceso de control y rendición de cuentas:

La primera corresponde al mecanismo de transparencia propiamente dicho. En esta etapa se considera la fase de diseño correspondiente al programa presupuestal, una fase de programación del gasto público y una fase de ejecución de dicho gasto a través de contratos o convenios suscritos por la administración.

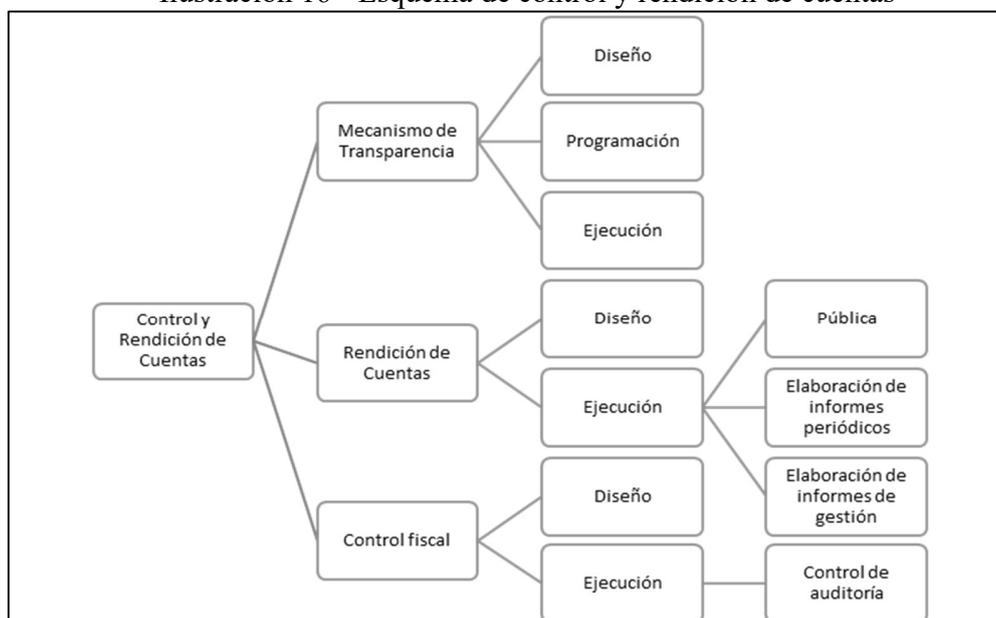
⁸³ Cfr. <https://iatistandard.org/en/>. Artículo consultado el 14.08.2023.

La segunda consiste en la rendición de cuentas en sí misma, la cual posee dos niveles en los que se hace el diseño de la rendición de cuentas al sistematizar la información proveniente de la fase anterior y los resultados de períodos previos a la etapa subsecuente. Ésta se caracteriza por tener una exhibición pública y una memoria remitida a los órganos de elección popular.

La tercera es la denominada de control fiscal. Ésta ocurre cuando se ha encontrado falta o desviación de recursos en cualquiera de las etapas anteriores. Por lo tanto, su finalidad es que el dinero recuperado sea reintegrado al presupuesto de la entidad cuya ejecución se puso en riesgo por el acto de una persona moral o jurídica, pública o privada. Cabe destacar que esta etapa se diseñó para aprovechar los elementos de la modificación realizada a nivel constitucional en el año 2019, con la cual la Contraloría General de la República quedó capacitada para hacer control en tiempo real apoyada en sistemas tecnológicos y de inteligencia. Sin embargo, no plantea que se deben recuperar los recursos dentro del mismo año fiscal o a más tardar el siguiente.

Además de la etapa de diseño, en el caso de las auditorías fiscales, se realiza una fase de ejecución que luego debe surtir un proceso de auditoría, según el siguiente esquema:

Ilustración 16 - Esquema de control y rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al procedimiento que se ha denominado mecanismo de transparencia, debe indicarse que se ocupa de las siguientes fases: diseño del presupuesto (la cual ya fue explicada); programación del presupuesto (etapa de programación presupuestal al interior de las entidades públicas); y contratación (o ejecución).

Durante la programación del presupuesto, los presupuestos participativos pueden realizarse al mismo tiempo que la propia etapa se constituye. Estos, en el momento en el que se establecen, corresponden al 10% del presupuesto general, el cual —de acuerdo con el Decreto Ley 111 de 1996— debe sostenerse año por año porque corresponden a lo que la ley denomina gasto social, de modo que siempre sería posible conocer su monto desde el año inmediatamente anterior.

El esquema de previsión de riesgos, por su parte, consiste en la elaboración de fichas de riesgo, así como puntos de control del proceso e incorporación de medios de valoración de éste. Ello supone contar con una guía de control tanto para el proceso público como para el participativo. En estos términos, los controles diseñados son dinámicos y se adaptan caso por caso, entidad por entidad y proyecto por proyecto.

Una vez el presupuesto se ha conformado, se debe contar con un esquema de control (previo a su debate), modificación y aprobación. Aquí se incorporan dos pasos que hoy se

realizan para dar cumplimiento al estatuto orgánico del presupuesto: la adecuación a la regla fiscal y el cumplimiento del proceso en la siguiente fase (según el marco lógico). Mientras que el cumplimiento de la regla fiscal alude al mantenimiento estable de las condiciones macroeconómicas, el cumplimiento al que se hace referencia tiene que ver con la ejecución de los proyectos planeados.

Ahora bien, bajo la metodología pública o participativa, se procede a efectuar control sobre la gestión a través de la valoración de las fichas de riesgo y del esquema de control. De este último se deriva tanto la publicidad que hace transparente al proceso y que conduce a establecer que la etapa se está cumpliendo a plenitud, como otros procesos que tuvieron lugar en el caso de evidencia de corrupción.

De esta manera, la etapa de programación recoge, en lo general, la metodología que actualmente establece para tal efecto el Departamento Nacional de Planeación, mismo que es replicado en la ciudad de Bogotá por la Secretaría de Planeación del Distrito, organismo que tiene por beneficios tanto su simplicidad como su capacidad de adaptación.

No obstante, la diferencia y las razones de establecer un cambio radican en que, al incorporar el sentido de riesgo dentro del proceso, se crean fichas de riesgo para la programación presupuestal, se incorpora el sistema de control de calidad (que ahora forma parte del control interno de las entidades) y se suma un esquema de control. Todo esto luego se valida y da lugar a la publicación de la integridad del proceso, así como al inicio de los procesos a que hubiera lugar.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, se trata de la etapa que actualmente se llama contractual, que incluye los procedimientos denominados precontractuales, así como la celebración y supervisión de los contratos públicos, y su liquidación de acuerdo con la Ley de contratación⁸⁴ y sus modificaciones.

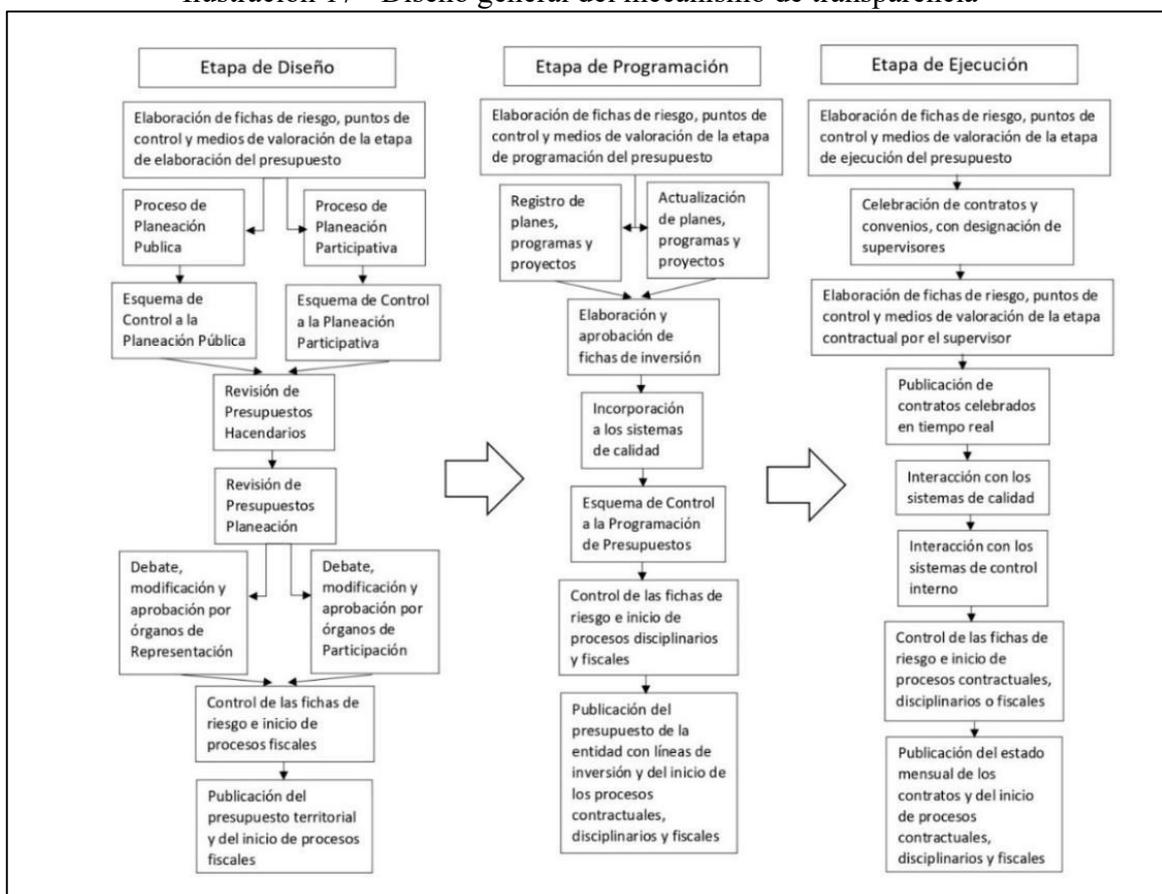
En el presente diseño, lo que cambia es que estos elementos deben ser objeto de publicidad, así como los informes de los supervisores de los contratos y la interacción de los ejecutores con las oficinas de control y con los sistemas de calidad. De este modo, los sistemas de control garantizan que las acciones derivadas de los procesos contractuales van

⁸⁴ Cfr. Ley 80 de 1993: “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

a ser tomadas de manera eficiente y con oportunidad, todo lo cual debe ser publicado para cumplir íntegramente con el proceso de transparencia.

En Colombia, la rendición de cuentas se encuentra incorporada a la Ley como un mecanismo de participación ciudadana, lo cual parece errado en la medida en que la transferencia de conocimiento no es un medio de participación. Sin embargo, ésta podría encuadrarse como un mecanismo de transparencia bajo el esquema de la presente investigación.

Ilustración 17 - Diseño general del mecanismo de transparencia



Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, dos fases siguen a la etapa de transparencia y tienen por finalidad presentar los avances de la ejecución presupuestal. Para realizar este cometido, se acude de nuevo a la elaboración de fichas de riesgo, puntos de control y medios de valoración del proceso. Luego,

se debe diseñar o revisar el esquema de control de la etapa, estandarizar la información de la de transparencia y efectuar su comparación con períodos anteriores para iniciar el control del riesgo, cuyo resultado final debe ser la publicación de una serie de documentos que formarán parte de la rendición de cuentas.

Se plantean entonces dos eventos que empiezan y terminan en un solo momento, cuya realización depende de las fichas de riesgo, controles y valoración previa. En primer lugar, la rendición pública de cuentas, que debe dejar de ser el escenario en el que se obligue a los funcionarios y contratistas de una entidad a escuchar el resultado de la gestión de los directivos. En segundo lugar, el informe de ejecución del presupuesto, el cual debe estar abierto a la ciudadanía (previa inscripción).

En el caso del informe de gestión, hasta ahora se le ha considerado el acto de entrega y recepción de los cargos públicos de orden directivo en el Estado.⁸⁵ Sin embargo, al integrarlo dentro del esquema de los instrumentos de control, el planteamiento sugiere que deben ser públicos y sustentados en cifras de ejecución.

Finalmente, la elaboración de informes periódicos aparece como una obligación derivada del ejercicio de control político por parte de las asambleas territoriales. Por esto difiere de las anteriores fases, ya que aquí se plantean las estrategias y políticas que buscan cumplir la misión de las entidades y los planes de desarrollo vigentes. El proceso rediseñado termina con el control de las fichas de riesgo y la remisión de los casos en los que se encuentre corrupción, opacidad o discrecionalidad a las autoridades a quienes corresponde la vigilancia (lo cual también debe ocurrir respecto de cooptación o colusión).

Ahora bien, si el mecanismo de control fiscal es de orden constitucional⁸⁶ (al igual que el control de auditoría)⁸⁷ ¿Por qué los procedimientos no se encuentran reglados? Por esta razón se estima que el procedimiento debe realizar un ejercicio de corte estadístico y control ciudadano en su fase de diseño. Solamente luego es que podría ser controvertido para llegar a hallazgos que deben ser publicados y sujetos de la auditoría mencionada.

Por tanto, se ha pensado como mejora sustancial que los documentos finales de auditoría no sean controvertibles a menos que haya que considerarlos anulables por alguna condición

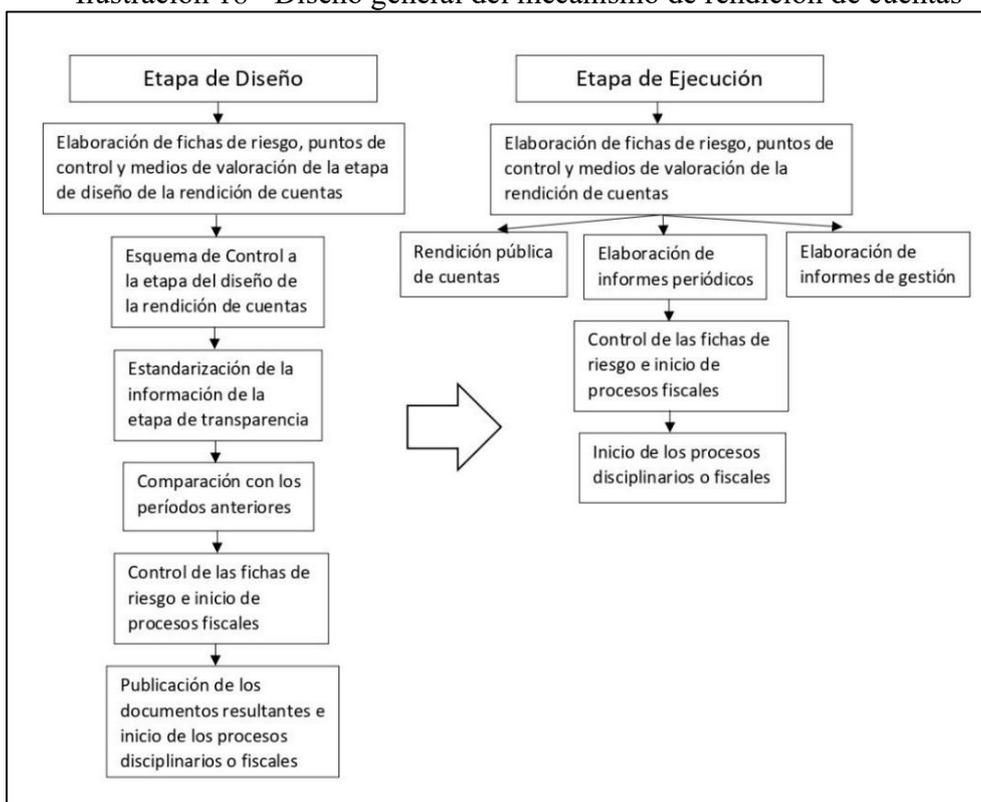
⁸⁵ Cfr. Ley 951 de 2005: “por la cual se crea el acta de informe de gestión”.

⁸⁶ Cfr. Art. 267. Constitución Política de Colombia.

⁸⁷ Cfr. Art. 274. Constitución Política de Colombia.

particular. Por ejemplo: errores de sujeto u objeto, prescripciones, caducidades e interpretaciones ostensiblemente erradas de los hechos dentro de los cuales surgió el deber de reintegrar un recurso al fisco o a las entidades a las que les había sido asignado el presupuesto, entre otras.

Ilustración 18 - Diseño general del mecanismo de rendición de cuentas

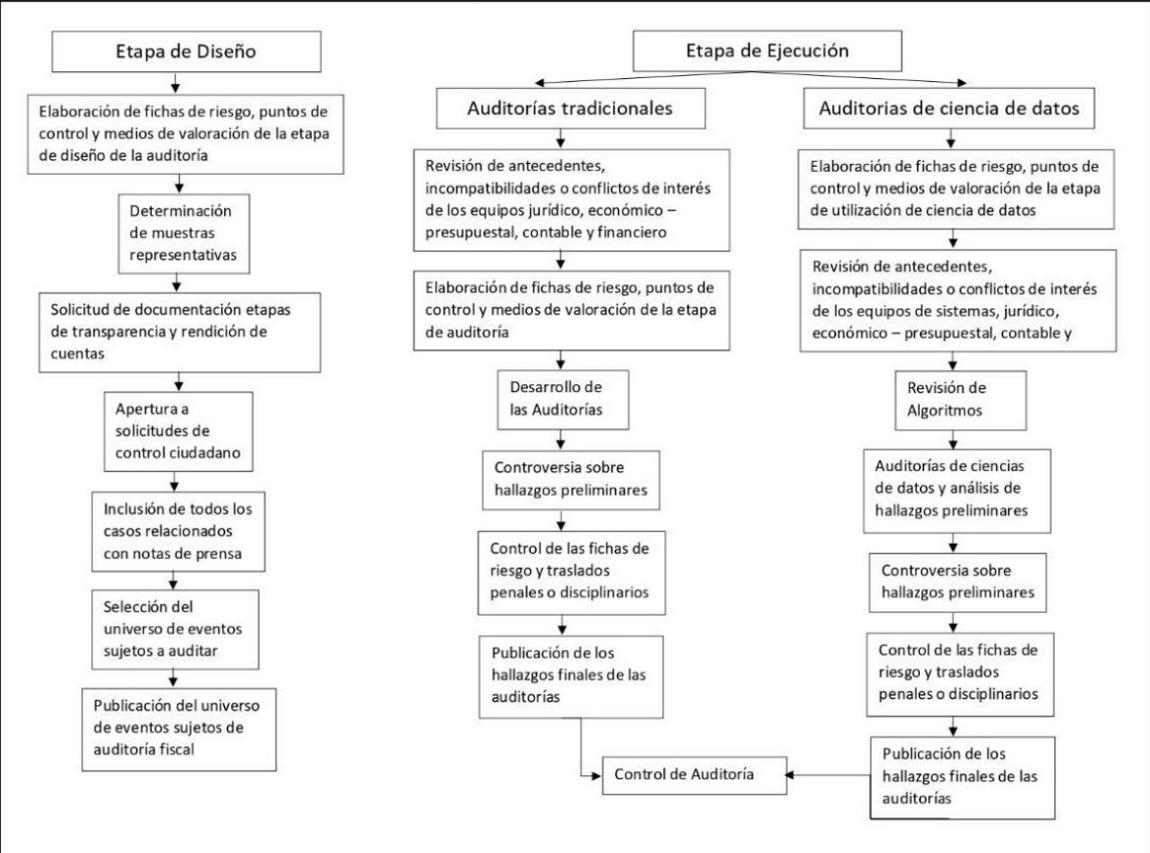


Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe notificarse a los responsables y a las entidades públicas que un proceso de recuperación del presupuesto se encuentra por iniciar. Además, hay que establecer, mientras no se notifique, que la persona responsable no podrá volver a ser contratista para el Estado y sus bienes podrán ser perseguidos sin necesidad de que se inicie la acción de repetición. Es decir, aquella acción en la que se tiene por cierta una deuda en contra del Estado y se determina que el responsable es el funcionario que facilitó que eso pudiera ser de tal manera.

Actualmente la única forma en que se puede concluir la acción de repetición con un fallo favorable implica que —además del déficit en el presupuesto— se establezca que la conducta fue dolosa. El problema en este aspecto radica en que también se ha interpretado que el dolo (acción intencional de infringir una ley que conduce a una sanción penal) sólo puede ser determinado por los jueces penales. En otras palabras, si no existe sentencia condenatoria dentro de un proceso penal, tampoco se podrá acceder a la recuperación del faltante presupuestal por el funcionario que lo facilitó. Por supuesto, esto tendría lugar en los casos aprobados por el control de auditoría que pasarían a ser cobrados a través de un procedimiento de iguales o similares características al que ocurre en el caso de los impuestos, donde el cobro de los recursos que se adeudan al Estado es más relevante que el cumplimiento de estrictas normas procesales las cuales impiden el fin de esta parte de la actuación.

Ilustración 19 - Diseño general del mecanismo de control fiscal



Fuente: Elaboración propia.

5.4. Plusvalía como gravamen redistributivo y cruzado en el espacio

Para comprender cómo la plusvalía puede constituirse en un gravamen que cumpla las características de ser redistributivo y cruzado en el espacio, es necesario establecer qué es y por qué es una fuente novedosa de recursos. Luego, se considerará de qué se trata la premisa de cruzar espacialmente algo y cuál es su finalidad.

En este sentido, para establecer qué recursos pueden captarse de esta fuente, se considera que la plusvalía se asimila al concepto de renta urbana, puesto que es la base gravable del tributo (como se verá en la parte final de este capítulo). Entonces, para explicar cómo se puede captar la plusvalía de manera más eficiente, se debe empezar por comprender tanto el concepto de renta como el análisis planteado por Dussel (1988) sobre las ideas de Marx, el cual se puede sintetizar en un sistema de tres ecuaciones:

Ecuación 2 - Ecuaciones de renta general

$R_a = V_i - P_c$ $R_d = V_m - V_i$ $R_t = R_a + R_d = V_m - P_c$	Donde: $R_a =$ Renta absoluta $R_d =$ Renta diferencial $R_t =$ Renta total $V_i =$ Valor individual $V_m =$ Valor de Mercado $P_c =$ Precio de costo
---	---

Fuente: Dussel, E. (1988). “La teoría de la renta. En Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los Manuscritos del 61-63” (pp. 159–187). Siglo XXI.

Este sistema de ecuaciones le permitió a Marx sostener que “la renta actual equivale a la diferencia entre el valor de mercado y el precio de costo” (Dussel, 1988, p. 186). Es decir, la renta es una expresión del plusvalor cuando el valor de mercado supera el valor individual de un bien.

Cuando el problema de la plusvalía ocurre en el marco de los mercados inmobiliarios, se vuelve un poco más complejo debido a la estrecha relación entre el sector inmobiliario y el financiero. Ésta es muestra de que el precio del suelo se define como el conjunto de las rentas posibles sobre la renta total y que, por lo mismo, existe una competencia entre la renta total y la renta derivada del interés financiero. Al respecto, véase la siguiente fórmula:

Ecuación 3 - Ecuación del precio del suelo

$P_s = \frac{R}{i} \wedge i \geq I(f)$	Donde: $P_s =$ Precio del suelo $R =$ Conjunto de rentas (posibles) $i =$ Renta total $I(f) =$ Renta derivada del interés financiero
--	--

Fuente: Elaboración propia.

La ecuación muestra que sobre el precio del suelo existe una puja que proviene del mercado financiero respecto de las rentas que el primero es capaz de producir. Dado que el valor de mercado (de la manera que se desprende del postulado marxista) involucra el plusvalor, se puede comprender que éste se divida o reparta sin que se afecte el precio de costo. Esta división permite explicar que el Estado pueda participar junto con el propietario del suelo de la plusvalía, convirtiéndola en un tributo a su favor (González, 2011). En los siguientes términos:

Ecuación 4 - Relación entre plusvalía y precio del suelo

$P_{s*} = \frac{R-\alpha}{i}, y, P_s = P_{s*}$	Donde: $\alpha =$ tributo
--	------------------------------

Fuente: González (2011). Prólogo en Alfonso Roa (Ed.), *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*. Universidad Externado de Colombia.

González (2020) resalta que la relación entre plusvalía y precio del suelo debería estar dada por el efecto neutro de los tributos sobre el valor del suelo. Así, esta dinámica económica precisa la conservación del precio de costo y la generación de una tasa de ganancia privada del capital. Además, la presencia del tributo reconoce que la ganancia privada es imposible a menos que el Estado haya creado el marco regulatorio para ello. Por lo tanto, en Colombia se estima que el único momento en el que no hay plusvalía inmobiliaria es en el de la creación de los títulos originarios de propiedad, mientras se conserve el uso y la función rural destinada a la explotación agropecuaria de baja escala.

Los mecanismos que emplea el urbanismo para que ocurran todas las formas de renta (en particular el tipo 2: la diferencial de la vivienda y la de monopolio de segregación), contemplan los instrumentos urbanísticos de acuerdo con la Ley 388 de 1997, con fundamento en los que se puede reflexionar el origen del plusvalor para pasar a tratar el hecho generador del tributo.

Cuadro 6 - Jerarquía de las normas de ordenamiento territorial en Bogotá

Estrategia	Instrumentos	Licencias	
		Tipos	Modalidades
Operaciones estratégicas	Planes maestros	Urbanísticas	Urbanismo
Distribución de cargas y beneficios (Valorización)	Planes ordenamiento zonal		Reurbanización
Planes parciales	Unidades de Planeamiento Zonal		Re-loteo
Unidades de actuación urbanística	Planes de reordenamiento		Desarrollo por etapas
Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes	Planes de implantación		Saneamiento
Valorización	Planes de regularización y manejo	Autorización para movimiento de tierras	-
Derecho de preferencia	Planes de recuperación morfológica	Ajuste y corrección de áreas	-
Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva	Planes de ordenamiento minero ambiental	Construcción	Obra nueva
Procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial			Ampliación
Bancos de tierras			Adecuación
Transferencia de derechos de construcción			Desarrollo

Estrategia	Instrumentos	Licencias	
		Tipos	Modalidades
Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.			Desarrollo por etapas
			Restitución
		Propiedad horizontal	Constitución
			Ampliación
			Adecuación
			Modificación
		Reforzamiento estructural	-
		Englobe y subdivisión	Agrupación
			Re-loteo
			Restauración
			Subdivisión
		Demolición	
		Reconocimiento de la construcción	
Cerramiento			
Interpretación normativa			

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 388 de 1997.

La captura de la plusvalía en Colombia sigue la regla contenida en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997, según la cual ésta se calcula en relación “al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia”. Esto es debido a la necesidad social de que la sociedad sea partícipe de la acción del Estado, no en favor de los particulares, sino en perspectiva de ciudad:

Algunas personas inescrupulosas disfrutaban ilícitamente del arduo esfuerzo de sus conciudadanos y, sin aportar labor ni inversión, se apropian del quehacer ajeno haciendo que sus inmuebles se valoricen indebidamente por el simple paso del tiempo, conducta a todas luces punible. El crecimiento y desarrollo de la ciudad, la ampliación de sus espacios y servicios, el uso de sus suelos y la permisividad de las reglas urbanísticas, generan un mayor valor que es irregularmente apoderado por algunos particulares avivatos “como cuando se trata de los denominados lotes de engorde o del negocio que a costa de la necesidad de vivienda realizan urbanizadores inescrupulosos (sic),

verdaderos delincuentes urbanos, los urbanizadores piratas” (Exposición de Motivos. Ley 388 de 1997).

Por lo tanto, surge la interrogante sobre la eficacia de la recuperación de la plusvalía tal como se lleva a cabo actualmente en relación con el valor catastral de las edificaciones urbanas. Para ello, se toman los valores suministrados por la Secretaría Distrital de Hacienda durante el año 2022, expresados en miles de millones de pesos constantes del año 2021, y se comparan con el agregado de los avalúos.

En favor de encontrar dichos valores constantes, se creó un deflactor usando la inflación hasta diciembre de 2021, así como la información provista por la Secretaría Distrital de Planeación. Desde esta perspectiva, se sintetizó el recaudo de la captura por plusvalía en Bogotá de la siguiente forma:

Cuadro 7 - Recaudo plusvalía en Bogotá

Año	Recaudo valores constantes	No. Resoluciones	UPZ	Plan Parcial	Plan Implantación	Plan Regularización	Englobe	Tratamiento desarrollo	Renovación Urbana (2014)	Bien Cultural	Interés
2004	2.977	5	3	2	-	-	-	-	-	-	-
2005	22.607	15	6	3	1	-	5	-	-	-	-
2006	21.201	16	4	-	-	-	8	4	-	-	-
2007	21.383	6	2	-	1	-	2	1	-	-	-
2008	33.178	6	1	-	-	-	4	1	-	-	-
2009	32.551	11	-	1	-	-	10	-	-	-	-
2010	19.152	34	-	-	1	-	31	2	-	-	-
2011	41.913	191	2	9	-	3	145	30	-	-	2
2012	13.550	53	5	-	1	-	31	14	-	-	2
2013	13.136	11	9	1	-	-	-	1	-	-	-
2014	10.360	6	1	-	1	1	3	-	-	-	-
2015	20.569	13	3	4	1	-	-	1	4	-	-
2016	27.965	4	1	-	-	-	-	1	2	-	-
2017	45.971	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
2018	45.685	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	17.109	3	-	-	-	-	3	-	-	-	-
2020	28.884	5	-	3	-	-	-	-	2	-	-
2021	31.122	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Total	449.31	384	40	24	6	4	242	55	9	-	4

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría de Hacienda (2022) de acuerdo con derecho de petición realizado por la tesista.

Si se tomara en cuenta el valor establecido como presupuesto para el año 2023, equivalente a \$31.5 billones de pesos colombianos, el recaudo por plusvalía sería del orden del 1.42% del presupuesto de la vigencia. Aunque puede haber sido una fuente de inversión para las entidades que han recibido este tipo de transferencias (Caja de Vivienda Popular,

Metrovivienda, Empresa de Renovación Urbana y Secretaría Distrital del Hábitat), no se podría señalar que se esté capturando la plusvalía urbana, como lo ordena la norma distrital, bajo el entendido de que el valor catastral (no comercial) de la ciudad asciende a \$779.1 billones de pesos colombianos. Es decir, si bien no se le pueden imputar al suelo con exclusividad, son sugerentes de que la distancia entre lo recaudado y lo susceptible de recaudar es amplia. Además de no mostrar cambios espaciales que compensen las necesidades insolutas de la población más pobre de la ciudad.

Un segundo argumento, como se puede suponer, tiene que ver con la ausencia de cambio en la desigualdad. Pues, al momento de la expedición de la Ley 388, la desigualdad mostraba un índice de GINI superior al 0.5⁸⁸ —de acuerdo con Londoño (1998) y DNP (2001), citados por Ramírez y Rodríguez (2002)—. Esto significa que la desigualdad no ha disminuido con el paso del tiempo, ya que en la actualidad (excluyendo el período Covid-19) es del 0.504 (dato de 2018 recogido de SALUDATA, 2021).

Además, si se consideran las estadísticas del DANE⁸⁹ (2021 con datos del censo 2018), las necesidades insatisfechas de la población están vinculadas con su localización en las ciudades. Esto se puede reconocer a escala nacional, pues el 3.74% de la población vive en condiciones de miseria; el 5.31% posee una carencia material o de las condiciones de la vivienda; el 3.58% no posee acceso a ningún servicio público básico (agua potable, energía eléctrica ni alcantarillado); el 4.06% vive en condiciones de hacinamiento; el 1.91% no recibe asistencia del Estado; y el 4.37% depende de la asistencia de éste para sobrevivir. Se trata de un promedio nacional de 14.13%. Sin embargo, cuando se evalúan las cabeceras municipales, la cifra asciende al 30.22%, confirmando la premisa.

Antes de continuar, se debe recordar que el cobro de los impuestos se sustenta sobre los siguientes principios: 1) legalidad, 2) certeza, 3) irretroactividad, 4) equidad, 5) eficiencia y 6) progresividad (art. 150.12, 338 y 363 de la C.P.). Estos parecen ceder ante la legalidad y la presunta certeza y eficiencia en el recaudo. Es decir que la equidad y la progresividad se consideran renunciables y dan lugar a las exclusiones, exenciones y descuentos que sólo son logrados por los estratos de ingreso más alto, bajo el supuesto de que ellos son quienes

⁸⁸ En 1996, el GINI era de 0.54 y en 1998 era de 0.56.

⁸⁹ Departamento Administrativo de Nacional de Estadística.

producen la renta que se transfiere al Estado en forma de impuestos, aunque puede tener que ver en gran medida con su capacidad de hacer lobby.

Al otorgar valor al sentido de progresividad, se propone un gravamen con tres características: escalonado, plurifacetario y progresivo. A continuación, se presenta el rediseño de la plusvalía para Bogotá:

Cuadro 8 - Rediseño de la plusvalía para Bogotá

Fases de aplicación	Escala de causación	Dinámica de progresividad
Respecto de toda obra nueva	Con la expedición de normas de carácter estratégico que beneficien el desarrollo de cualquier predio desde el momento de su expedición desde una perspectiva general	Acoger el mínimo legal para personas naturales y MiPymes (30%)
Respecto de toda obra concluida de la que resulten rentas periódicas para su titular	Con la expedición de los instrumentos de planificación desde una perspectiva concreta	Acoger la mitad entre el mínimo y el máximo legal para empresas distintas del sector de la construcción (40%)
Respecto de todo nuevo proyecto urbanístico público o privado en relación consigo mismo y con su área circundante	Como resultado del beneficio privado de una obra pública o infraestructura concreta	Acoger el máximo legal para las empresas de la construcción (50%)
	Como parte de los cálculos de impacto económico del otorgamiento de una licencia urbanística o de construcción	Podrán exentarse del tributo las personas naturales y comerciantes con ingresos netos menores a 4 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

Fuente: Elaboración propia.

Debido al desajuste observable entre los aportes al impuesto predial como ocurre hoy —y podría ocurrir (esto según lo analizado en el capítulo 1)—, resulta válido asumir que existe cierta asimetría en la información con la que cuenta la ciudad de Bogotá en relación con los precios de los inmuebles y su capacidad de producir rentas urbanas. Pero no obsta para sostener que, un pago por pequeño que sea en proporción con el valor total del inmueble es un costo difícil de pagar cuando el inmueble no desarrolla la función de producción de la renta urbana, sino que la retiene con ocasión de usos como el residencial.

Lo anterior es importante en la medida en que la construcción del impuesto no sólo debe basarse en los principios de la acción administrativa o tributaria, sino en su capacidad para revelar información generando un efecto de transparencia sobre el mercado inmobiliario (C. M. Gómez, 2010). Para desarrollar este objetivo, se plantea que el gravamen siga el modelo

de los impuestos pigouvianos, lo cual haría que su valor sólo pueda llegar hasta donde llegue la plusvalía, puesto que el objetivo nunca debe ser afectar la función de costo del propietario. De ser así, el gravamen se asimilaría a un impuesto confiscatorio.

Otro elemento por considerar es que la finalidad de los impuestos pigouvianos consiste en eliminar las deseconomías (Yáñez, 2012). Por esta razón, si el sistema plantea un intercambio de valores del suelo e ingreso por seguridad, el sentido económico indica que donde los valores del suelo sean bajos, haya o no coincidencia con un ingreso bajo, debería operar un mecanismo inverso, dígase, un subsidio.

Dado que el área en que se encuentra la población sujeta de subsidio sería muy amplia y que este mecanismo no está vinculado a la producción social del espacio, se plantea que pueda ser compensado a través del gasto derivado de la gestión de los presupuestos participativos. Como ya se indicó, estos deben ser del orden del 10% del presupuesto anual de gastos de la ciudad.

El deber del Estado de cobrar los tributos a que tiene derecho sin contar con la existencia de la voluntad política para hacerlo (Ortiz Contreras, 2021) es un elemento más a considerar. En consecuencia, el sistema debe ser claro, sencillo y evitar la discrecionalidad de los agentes públicos.

En resumen, se deben determinar cuatro condiciones fundamentales: 1) el gravamen sólo puede ser igual al margen estimado como plusvalía; 2) el gravamen propicia la transparencia y reduce las deseconomías (por ello posee un carácter redistributivo; 3) el valor del suelo y la plusvalía derivada son la causa del gravamen. Por ello, frente a las deseconomías aparece un subsidio, el cual es canjeado por un gasto que genera un impacto espacial cruzado en el espacio; y 4) el diseño del gravamen hace que la discrecionalidad se reduzca en favor del Estado, puesto que del control sobre su recaudo se deriva la posibilidad de implementar los presupuestos participativos.

Para establecer que el impuesto es redistributivo y no confiscatorio, entre los indicadores se encuentra que las utilidades de quienes poseen los predios por los que se tributa se mantengan positivas. A la vez, se incentiva el pago del impuesto de forma periódica so pena de sanción para la administración si no lo cobra, así como para quien no lo declara.

Finalmente, los elementos constitutivos del gravamen se pueden sintetizar de la siguiente forma:

Cuadro 9 - Elementos constitutivos del gravamen rediseñado

Elemento	Contenido
Sujeto activo	La entidad territorial
Sujeto pasivo	El propietario, poseedor o tenedor del bien inmueble
Hecho generador	La plusvalía urbana o mejor aprovechamiento del suelo
Hecho imponible	La renta periódica derivada del plusvalor urbano
Causación	Mensual
Base gravable	La utilidad derivada de la utilización del suelo urbano
Tarifa	30% – 50%
Periodo gravable	Semestral

Fuente: Elaboración propia.

5.5. Bases para la medición del impacto de la gestión del riesgo urbano

Cuando un marco analítico se ha ampliado, como en el caso que es presentado en esta investigación, plantear la posibilidad de medir se convierte en una tarea complicada. No obstante, esta parte del texto se ocupará de mostrar dos elementos para hacerlo. El primero está asociado a la demostración de los efectos de la violencia y la inseguridad, así como sus correlaciones espaciales. El segundo es relativo a las condiciones que se deberían medir para priorizar el gasto en los presupuestos participativos.

En este orden de ideas, es fundamental plantear si existe una correlación de variables. Para comprobarlo, se desarrolló el siguiente proceso. Primero se efectuó una regresión lineal entre las variables que se han seleccionado (violencia estimada como promedio de homicidios por UPZ en los años 2019-2020 normalizada en datos por cien mil habitantes [información proveniente de las estadísticas de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia en el año 2021], bajo ingreso proveniente del dato de ingreso distribuido en deciles por UPZ de la encuesta multipropósito del DANE y SDP año 2017, [de éste, se seleccionaron los dos deciles más bajos] y precio del suelo de acuerdo a los datos recopilados para el año 2019 por la UAECD por manzana en un promedio igual al de todas las manzanas por UPZ).

La regresión lineal arrojó un $R^2 = 0.2123$. Esto quiere decir que, las variables independientes explican el 21.23% de la violencia letal en un modelo que ofrece un error del 20.22%. El resultado es estadísticamente significativo y el modelo refleja que no existe multicolinealidad ni autocorrelación. Ahora bien, sí hay presencia de heterocedasticidad, la cual se deriva de la varianza del error provocado por los precios del suelo.

A pesar de lo anterior, la heterocedasticidad no es un problema cuando se decide espacializar el modelo, ya que el espacio corrige el comportamiento de las varianzas (de acuerdo con lo señalado en la Ecuación 5 (Ecuación de la regresión geográficamente ponderada). En consecuencia, se ha optado por usar una regresión geográficamente ponderada y ésta se ha empleado para crear vecindarios y estimar respecto de ellos lo que significa la correlación propuesta.

Aquí, debe reconocerse que los Sistemas de Información Geográfica (SIG) trabajan con una malla de datos compuesta por píxeles, los cuales se comportan como los cuadros dentro de un tablero de ajedrez, y los SIG requieren que el usuario especifique el tipo de contacto con el que se efectúa la distribución. En el caso analizado, se seleccionó el movimiento en forma de reina, considerando que no se puede descartar la presencia de ningún tipo de contacto por tangencial que pudiera resultar, además de que las variables independientes terminan asociadas a los vecindarios resultantes dentro del proceso estadístico con mayor fuerza cuando los contactos aumentan.

Se puede señalar que se cuenta con un modelo que presenta las siguientes características:

Ecuación 5 - Ecuación de la regresión geográficamente ponderada

$$\hat{y} = \mu + \beta_1(\rho W(y - \mu))X_1 + \beta_2(\rho W(y - \mu))X_2 + \varepsilon$$

Donde:

\hat{y}	=	violencia letal esperada
y	=	violencia letal
μ	=	nivel medio general de violencia
ρ	=	coeficiente de dependencia espacial
W	=	matriz de contigüidad
β_1	=	coeficiente de precio del suelo
β_2	=	coeficiente de participación en el ingreso
X_1	=	precio del suelo observado
X_2	=	participación en el ingreso observada
ε	=	error de autocorrelación espacial

Fuente: Elaboración propia.

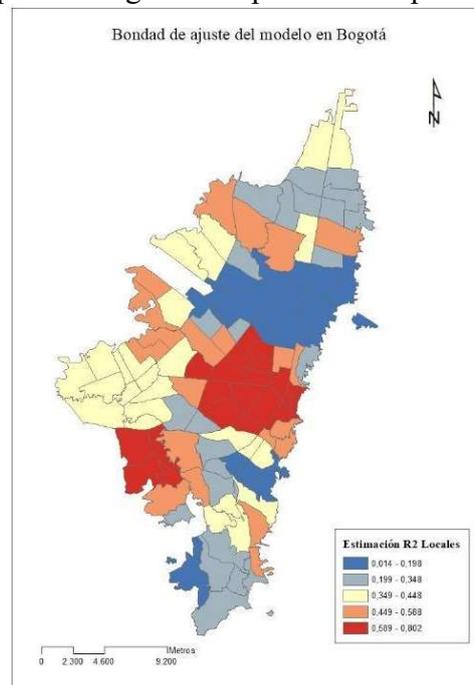
La mencionada combinación integra una técnica específica con uno de los propósitos para los que se ha utilizado, ya que es una de las metodologías derivadas de los enfoques relacionados con la investigación de la segregación. Esto tiene que ver con la idea planteada por Yao et al. (2019), según la cual la distancia es un elemento esencial para reflejar la relación espacial entre características geográficas y personas, basado en el índice de

proximidad espacial (SP) desarrollado por White (1983) el cual utiliza una función de distancia para representar cómo cambia el potencial de interacciones sociales en la medida que aumenta la distancia.

La proximidad espacial se puede entender como un promedio de las proximidades dentro de grupos, ponderado según las proporciones de cada grupo de población. Su valor será igual a 1 cuando no hay diferencias en la distribución de los grupos de población: mayor que 1 indica una agrupación de personas del mismo grupo; menor que 1, que los miembros de un grupo viven más cerca de otro. Los autores plantean que Grannis (2002) amplió el concepto de ponderación espacial para incluir casos con múltiples grupos de población, lo cual valida el hecho de no discriminar por clases, barrios o estratos a la población.

En cuanto a la bondad de ajuste del modelo, es decir, la referencia espacial con la que el SIG construye los vecindarios en los que se acierta con mayor o menor fiabilidad la inferencia que produce la correlación, se produce el siguiente mapa:

Mapa 13 - Regresión espacialmente ponderada

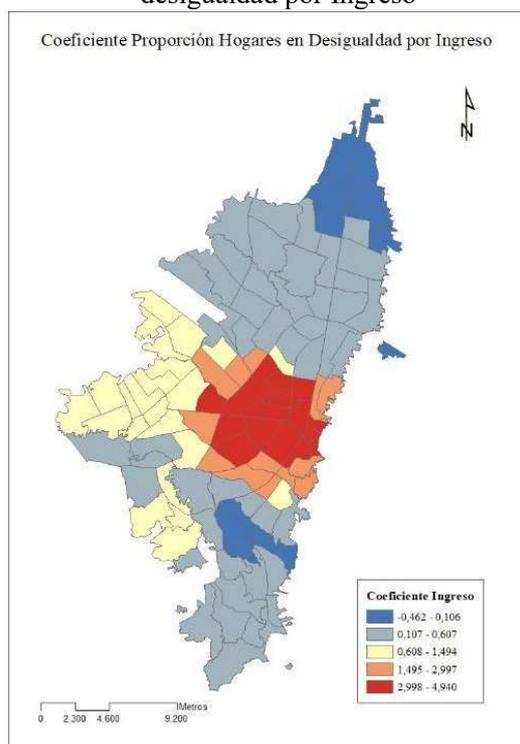


Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la UECD (2019), SDCSJ (2020) y de las SDP y DANE (2018). En este caso, se empleó la base de datos catastrales de precios comerciales del suelo por manzana, delitos de alto impacto e ingreso de los hogares.

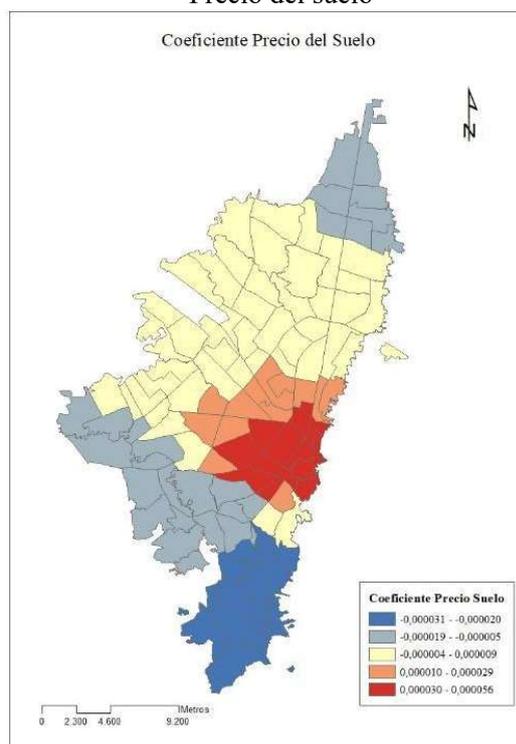
Esto implica que la violencia letal, vista ahora como una variable dependiente, está vinculada con la desigualdad en el ingreso y los precios del suelo. Además, se observa que existen dos vecindarios (en el centro y suroriente de la ciudad) en los que la relación es más fuerte. Respecto de las variables independientes, estas pueden ser consideradas como peligros vinculados entre sí, derivados del sistema de riesgo urbano de la ciudad, cuyo patrón espacial las posiciona como vectores que se contraponen.

El vector de ingresos muestra una relación dominante en sentido norte-sur, así como una incidencia reducida sobre el occidente. Sin embargo, en el vector de precios del suelo, los valores dominantes parecen mostrar la relación opuesta al ingreso. Esto nos lleva a deducir que el comportamiento social subyacente está determinando lo que se observa en los mapas de los coeficientes de las variables independientes:

Mapa 14 - Comportamiento de la variable desigualdad por Ingreso



Mapa 15 - Comportamiento de la variable Precio del suelo



Fuente: elaboración propia en ArcGIS® con datos de la UAECD (2019), SDCSJ (2020) y de las SDP y DANE (2018). En este caso, se empleó la base de datos catastrales de precios comerciales del suelo por manzana, delitos de alto impacto e ingreso de los hogares.

En general, la estimación permite presentar dos mapas en los que se observa un núcleo en el centro de la ciudad, más amplio para el ingreso que para el precio del suelo. Por tanto, la forma en la que se comportan los coeficientes tiene un aspecto concéntrico y radial.

De acuerdo con el análisis efectuado hasta este punto, los vectores que determinan la amenaza de violencia letal (bajo ingreso y precio del suelo) hacen que ésta se concrete en el centro de la ciudad. Esto ocurre casi con independencia, pero de manera sutilmente diferenciada.

En cuanto a la robustez de la regresión geográficamente ponderada, los estadísticos de prueba muestran un $R^2 = 0.8250$, lo que conduce a señalar que el modelo espacializado en el que se empleó una ponderación geográfica con un Kernel gaussiano (no afectado por la distancia) pronosticaría la ocurrencia del 82.4% del fenómeno. Dado que la técnica revela que entre menos vecindarios el modelo es más robusto, al pasar de 109 unidades espaciales a 24 vecindarios, se puede sostener que las variables independientes explican el fenómeno planteado.

Respecto de la distribución del error estándar y su margen de desviaciones estándar, se observa que es bastante homogénea y que se mueve entre 4 y 45 desviaciones estándar, lo que permite afirmar que el modelo interpreta adecuadamente el fenómeno descrito y que su heteroscedasticidad fue corregida con la espacialización. En todo caso, a mayor número de desviaciones estándar, mayor posibilidad de subregistro.

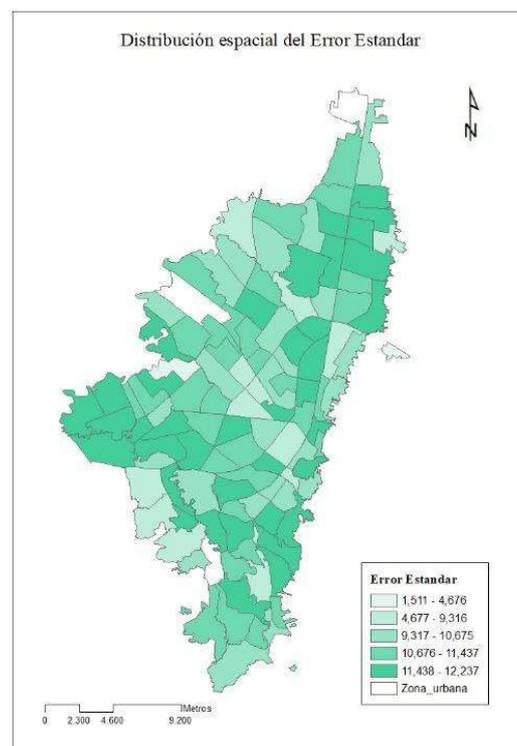
En este punto, ya se puede sostener que el comportamiento más débil de la desigualdad por ingreso se encuentra en el norte de la ciudad, aun cuando también existe una fracción (más pequeña) que se representa hacia el suroriente. En cuanto al precio del suelo, definitivamente es un fenómeno más débil hacia el suroriente de la ciudad. La conjunción de estos dos elementos es lo que conduce a establecer el comportamiento de tipo vectorial de las variables que fueron tomadas en cuenta.

Las fracciones *club* y *gueto* de la ciudad lo son por sus condiciones socioeconómicas y espaciales, pero los vecindarios de transición resultan por el efecto de la suma de vectores de riesgo socioeconómico y socioespacial, asociados a la violencia letal y a la inseguridad, cuyo error estándar implica que existen factores que pesan más o menos de acuerdo con la territorialidad de la fracción urbana que se reconoce en cada una de las UPZ de la ciudad.

Como señalan Fotheringham et al. (2002), los modelos en las ciencias sociales nunca son completamente precisos, ya que siempre hay cierto margen de error (a veces significativo), lo que conduce a indicar que ningún modelo logra capturar completamente el proceso que se está analizando y, aunque existe un esfuerzo constantemente por crear modelos más precisos, la búsqueda del modelo perfecto sigue siendo esquiva. Además, los resultados arrojados por un sistema difícilmente pueden ser replicados de manera idéntica en otro, si es que alguna vez lo logran.

A continuación, se observa cómo se ven los errores del modelo distribuidos a lo largo de la zona urbana de Bogotá en sus distintas UPZ:

Mapa 16 - Distribución del error estándar del modelo en Bogotá



Fuente: elaboración propia en ArcGIS®.

La observación no analítica del mapa justificaría la percepción de que el centro de la ciudad es más peligroso, sin considerar que, en realidad, se trata del área más golpeada por el fenómeno. Por ende, al comprender que la dinámica de la violencia es espacial, también se

puede estimar, como se hace en esta investigación, que su mitigación es posible cuando se aborda en términos de riesgo urbano y se asocia a la producción social del espacio.

Siendo las cosas así, cuando se toma en cuenta la violencia y se le equipara a la inseguridad, empiezan a aparecer problemas. Pues, como se señaló en el Capítulo 4, la inseguridad responde a una percepción derivada del miedo al disfrute del espacio público en la ciudad. Una vez que se comprende esto, se comienza a discutir la criminalidad de manera distinta.

En relación con lo planteado, se probaron varios delitos y múltiples variables, y se encontró que no todos los delitos son sensibles al espacio y no todas las variables espaciales interactúan con la criminalidad que se expresa como inseguridad. De esta manera, se estableció que sólo tres delitos son susceptibles de análisis: lesiones personales, hurto a residencias y hurto a personas. A pesar de ello, no se normalizaron los datos debido a que es imposible cuantificar el subregistro y a que la normalización cambiaría su comportamiento natural.

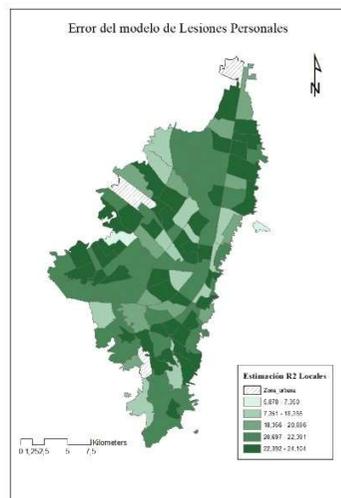
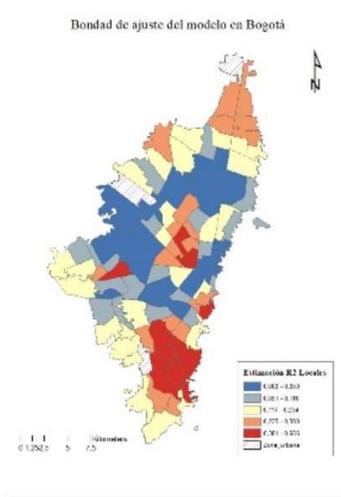
Las lesiones personales son sensibles al bajo ingreso y su $R^2=0.038$ explica el 3.8% de la incidencia. El precio del suelo explicó el hurto a personas en con un $R^2=0.1262$, es decir del 12.62%. Esto puede ocurrir porque la demanda de trabajo está asociada al precio del suelo, aunque no sea una explicación robusta.

En lo relativo al hurto a residencias, de forma casi evidente, el precio del suelo fue la variable que respondió. A pesar de esto, su capacidad explicativa no es tan fuerte, pues el $R^2=0.1623$ determina que la variable independiente explica al fenómeno en un 16.23%.

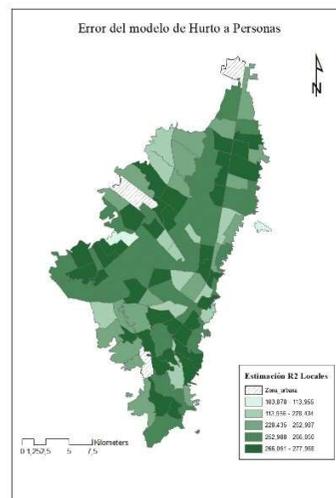
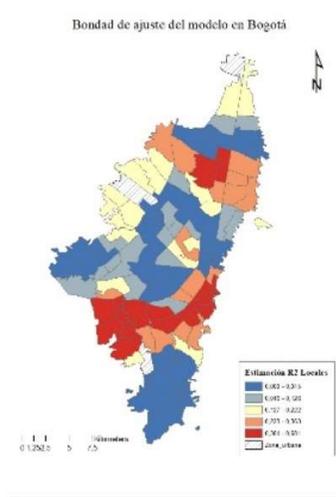
Por lo anterior, se decidió utilizar la variable "precio comercial del suelo" en la regresión geográficamente ponderada, la cual arrojó datos significativos en correlaciones univariadas. Desde esta perspectiva, se presentarán los mapas del ejercicio elaborado con el SIG.

De acuerdo con la iniciativa privada Bogotá Cómo Vamos (2021), el 88% de la ciudadanía percibe que la ciudad es insegura. Por consiguiente, el miedo, fundado en hechos ciertos o no, implica que la inseguridad se convierta en un hecho. Dicho de otra forma, la percepción determina la inseguridad y no el crimen. Por lo tanto, la regresión geográficamente ponderada obliga a mirar cómo ocurre la mayor afectación espacial del crimen y revela la inseguridad disociada de la percepción.

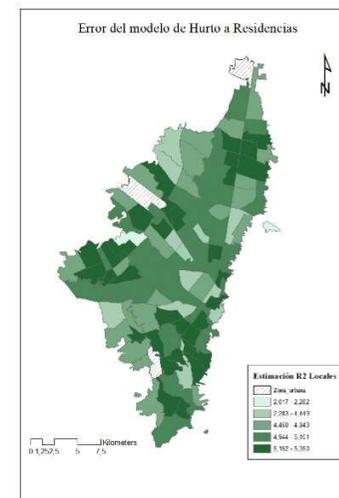
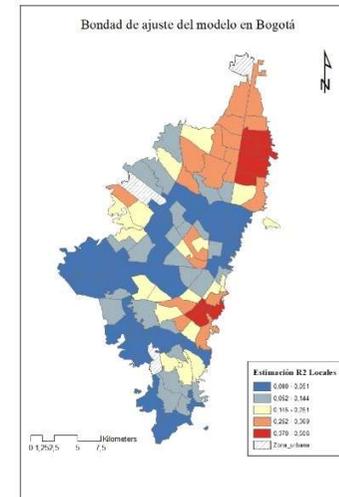
Mapa 17 - Lesiones personales en Bogotá



Mapa 18 - Hurtos a personas en Bogotá



Mapa 19 - Hurtos a residencias en Bogotá



Fuente: elaboración propia en ArcMap® con datos de la UAECD (2019) y SDCSJ (2020). En este caso, se empleó la base de datos catastrales de precios comerciales del suelo por manzana y delitos de alto impacto.

Entre menos vecindarios logre construir el SIG, la precisión sobre el alcance del modelo aumenta. En el primer caso (lesiones personales), se llegó a 17 vecindarios; en el segundo (hurto a personas), a 22; y, en el tercero (hurto a residencias), a 23. Adicionalmente, la capacidad de pronóstico del modelo aumentó significativamente respecto del R²: en el primero, fue de 0.7043, es decir, ofreció una capacidad explicativa del 70.43%; mientras que, en el segundo, fue de 0.6538, proveyendo una capacidad explicativa del 65.38%; y, por su parte, el tercero fue de 0.7162; lo que explica el 71.62% del fenómeno.

Gracias a estas representaciones gráficas, se debe considerar que para las lesiones el área en que se concentra de mejor manera la correlación es el suroriente de la ciudad. Aunque, en el centro, hacia el occidente y en el suroccidente, hay tres aglomeraciones de este fenómeno

Por lo que toca al hurto a personas, el mapa parece reflejar una frontera entre el suroriente y el resto de la ciudad, al igual que una concentración en el noroccidente. Pero, en relación con el hurto a residencias, los conglomerados se encuentran en el centro y en el nororiente.

Si se pudieran superponer los mapas, se vería que todos los fenómenos ocurren al mismo tiempo y que, por tanto, la causa de la inseguridad no es la misma en todas partes. Entonces, a pesar de que existe una preponderancia baja respecto de la violencia, su interpretación puede ser similar. Es decir, los vecindarios que resultan de la regresión (aquéllos que se comportan como *guetos*) son los que sufren la inseguridad. Sin embargo, como el miedo posee un efecto de contagio espacial, hace que se asuma que se trata de una condición generalizada.

Además, debido a que la regresión fue univariada y que la variable independiente que resultó ser explicativa del fenómeno no es otra que el precio del suelo se comprende que la distribución de los errores espaciales es similar entre las lesiones personales y el hurto a residencias. En lo referido al hurto a personas, aunque el comportamiento es similar al de los demás delitos, la cantidad impacta en la cuantificación de los errores. A la vez, esto permite observar que las zonas que aparecen con un error espacial más alto probablemente tienen un subregistro más elevado del delito.

Teniendo en cuenta lo anterior, el principal obstáculo que se experimenta con la inseguridad es, como se señaló, el subregistro y la dificultad frente a la normalización de los datos. Por ello, para establecer el comportamiento de la vulnerabilidad, sólo se consideró la tasa de homicidios por cada

cien mil habitantes y la densidad habitacional por unidad espacial, de lo cual surgió la siguiente ecuación:

Ecuación 6 - Vulnerabilidad a la violencia letal por densidad habitacional

$$Vulnerabilidad \text{ frente a violencia letal} = \frac{Tasa \text{ de homicidios}_{UPZ}}{Densidad \text{ habitacional}_{UPZ}}$$

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, debido a que se ha considerado que el espacio es la variable en función de la que se comprende el impacto territorial del fenómeno, se plantea que la exposición ocurre en la relación entre la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes y el área de las unidades espaciales. Por ende, se formuló otra ecuación:

Ecuación 7 - Exposición a violencia letal

$$Exposición \text{ a violencia letal} = \frac{Tasa \text{ de homicidios}_{UPZ}}{\text{Área}_{UPZ}}$$

Fuente: Elaboración propia.

Se puede estimar entonces que la vulnerabilidad refleja la relación entre la violencia letal y la densidad habitacional. La explicación más sencilla es que una mayor densidad implica menor vulnerabilidad. Sin embargo, una baja tasa de homicidios implicará que la vulnerabilidad es pequeña.

Cuando se plantea la ocurrencia de la exposición, lo que se observa es la forma en que el área de terreno de cada unidad espacial afecta la tasa de homicidios. En este sentido, las UPZ en Bogotá tienen dos funciones: tratan de ser unidades espaciales determinadas por la identidad de los elementos que vinculan e intentan que parámetros como el área no se excedan en demasía. No obstante, lo cierto es que la desviación estándar de la muestra es de 171.03, lo cual revela cómo se alejan los distintos valores del promedio, de modo que la relación entre violencia letal y área está mediada por dicha variación muestral.

A partir de lo anterior, se propone una variación respecto de la ecuación general del riesgo para la condición espacial. Al respecto, véase la siguiente forma:

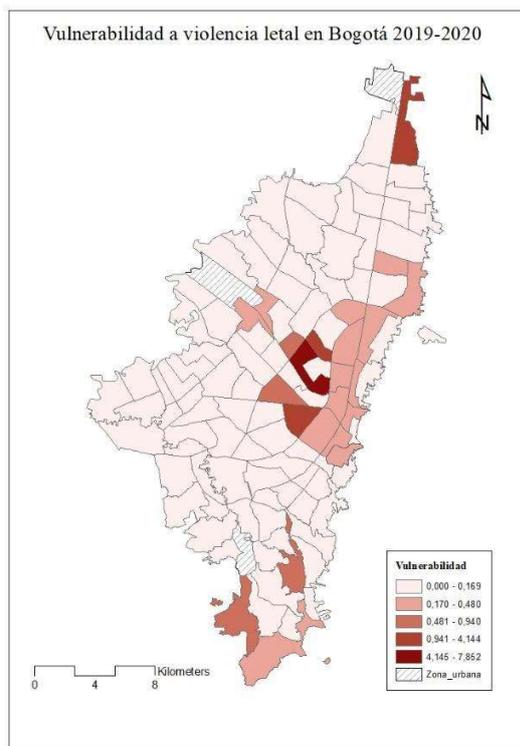
Ecuación 8 - Ecuación espacializada del riesgo urbano

$$Riesgo = Vulnerabilidad * Exposición$$

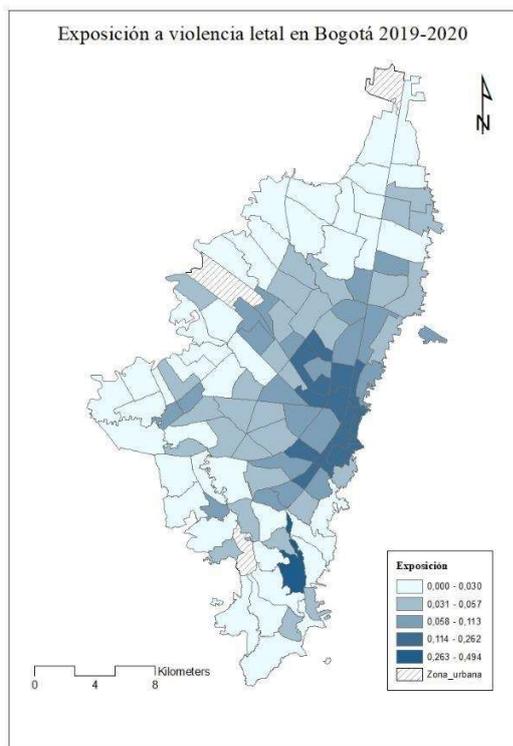
Fuente: Elaboración propia con fundamento en el marco de la gestión del riesgo.

Como evidencia de lo que se está tratando de plantear, pero como un ejercicio de carácter puramente teórico, se cartografiaron los resultados de la vulnerabilidad y la exposición a los riesgos antes planteados. Como resultado de este ejercicio hipotético, se elaboraron las siguientes salidas gráficas, como ejemplo de los insumos necesarios para iniciar un proceso de planeación participativa:

Mapa 20 - Vulnerabilidad en Bogotá 2019-2020



Mapa 21 - Exposición en Bogotá 2019-2020



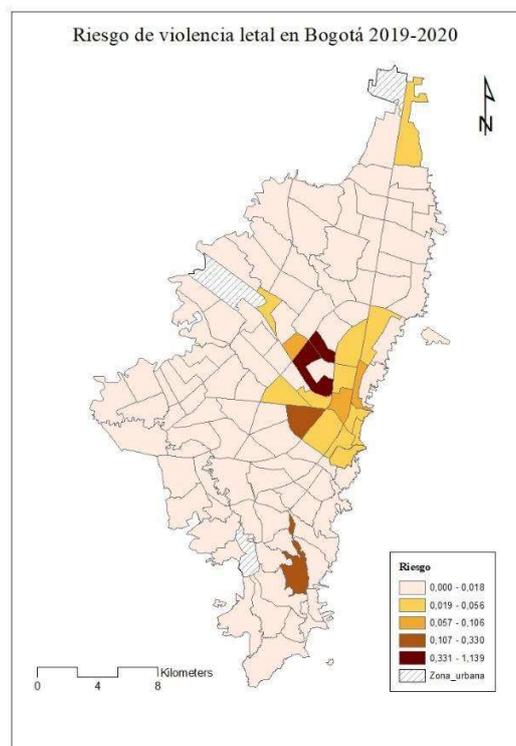
Fuente: Elaboración propia en ArcGIS®.

Tal como lo señala Cardona (2005), uno de los principales retos de la gestión del riesgo es medirlo y que su medición sea transparente, representativa y robusta. Por ello, el autor plantea la necesidad “de un sistema de indicadores de riesgo que represente la situación de cada país en términos de

vulnerabilidad y gestión” (p. 3). En consecuencia, se debe revelar que en la medida en que esta investigación ha planteado ampliar el marco del riesgo urbano y ha establecido los elementos que se comportan como amenazas y la forma en la que ocurre la exposición frente a estas, hacer una propuesta de medición representa tanto un avance como una limitación.

Finalmente, cuando interactúan la vulnerabilidad y la exposición, se puede empezar a notar el intrincado ámbito del riesgo urbano. De ahí que se ofrezca para la discusión el siguiente mapa como un resultado de la ecuación básica del riesgo:

Mapa 22 - Riesgo urbano de Bogotá 2019-2020



Fuente: Elaboración propia en ArcGIS®.

Entre las limitaciones del enfoque, se encuentra la multicausalidad, puesto que no se pueden confundir las relaciones encontradas con las causas del crimen. Por lo tanto, descubrir los elementos que se asocian como impactos, excede los objetivos que el enfoque puede ofrecer en este momento. A su vez, se observa que es difícil explicar la violencia letal como un riesgo urbano, ya que se asume que el miedo a la ciudad es causado por la inseguridad.

Si se deja de lado la posible cuantificación de la afectación individual, la minería de datos se vuelve un trabajo complejo en sí mismo. Pero, si además se asume que la punición es el remedio, eso conduce a mayores restricciones espaciales y al uso *legítimo* de la fuerza del Estado.

Este es el punto de partida para futuras investigaciones bajo un planteamiento que puede ser de interés para la acción social concertada.

5.6. Escenarios para la gestión del riesgo socioespacial y elementos para la gestión del riesgo existencial, social y urbano en Bogotá

De acuerdo con los propósitos de esta investigación, se ha tratado de describir el comportamiento del sistema de riesgo urbano en la ciudad de Bogotá, lo cual permite apreciar la correlación entre la segregación urbana y un bajo índice de redistribución, aceptando que la evidencia muestra que el impuesto predial no lo es. Así, para cambiar la deriva del modelo, se ha delineado un marco y se han establecido las herramientas y controles mínimos. Por ello, lo que sigue consiste en considerar los posibles desenlaces de la trayectoria del modelo urbano, para lo cual se plantea inicialmente elaborar un escenario prospectivo.

A pesar de esto, seleccionar la prospectiva es una estrategia arriesgada, no sólo porque tal no es una ciencia, sino porque no resuelve la incertidumbre a la que se enfrenta el investigador, ni sus sesgos o prejuicios. La ausencia de datos relevantes, el cambio jurídico, político, económico y social, al igual que un desafío institucional, también se constituyen como dificultades y hacen que la prospectiva pueda llegar a ser utópica, es decir, irrealizable (Buber, 1966).

En cambio, ciencias como la del cambio climático han enseñado que es posible delimitar escenarios cuando se conoce la trayectoria de un modelo (Hilde y Morrison, 2021), de modo que sea posible delimitar futuros inciertos más beneficiosos en oposición a los indeseables. En este sentido, se ha tomado la decisión de recoger las enseñanzas de este nuevo tipo de ciencia, siendo la Planeación Exploratoria de Escenarios (XPS) —Stapleton (2020)— la técnica que se ha escogido para esta parte de la investigación. La XPS, por oposición de condiciones o dialécticamente, toma en cuenta los elementos que existen y aquellos que se pueden rearticular para que la visión de un futuro deseado sea consistente.

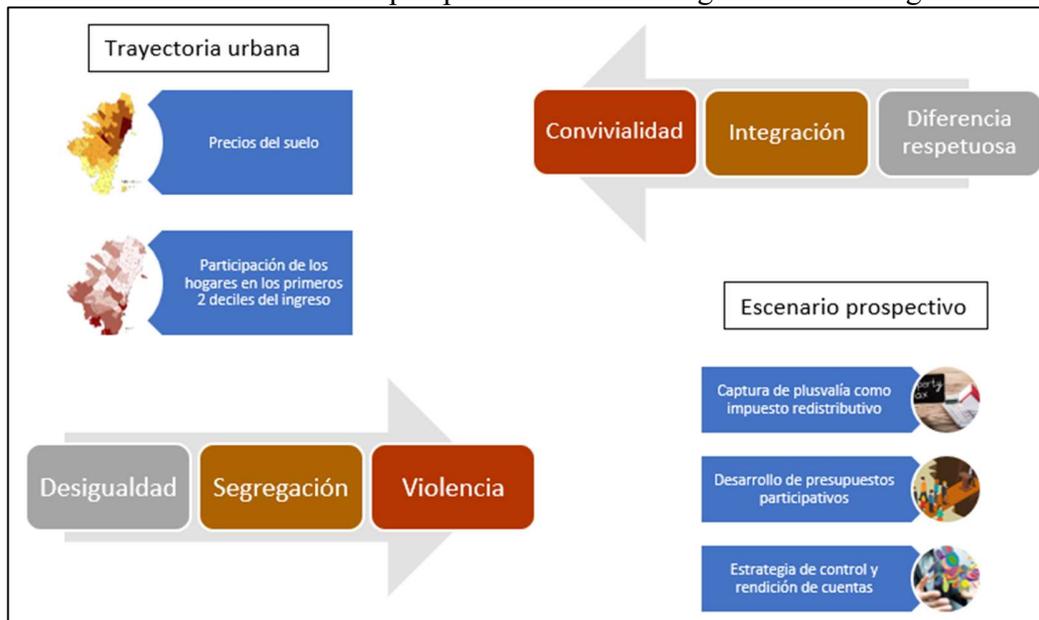
Entonces, si la regresión geográficamente ponderada mostró que la violencia, vista como homicidios, depende de la correlación entre el precio de suelo y la participación de los hogares en

los dos primeros deciles del ingreso, el cambio de las condiciones urbanas presentes resulta fundamental para ganar espacios de convivencia, integración social y diferenciación respetuosa de los derechos del otro.

En todo caso, se decide iniciar el análisis a partir de un escenario prospectivo que podría ser del siguiente orden: si el escenario indeseable ocurre por la relación causal entre desigualdad, segregación y violencia, se seleccionan los elementos que se consideran sus opuestos dialécticos y con ellos se configura un futuro deseable posible. En este sentido, y de acuerdo con lo investigado, se plantea que sea, entonces, la diferencia respetuosa de la otredad, la integración y la convivencia los elementos que delíneen el escenario prospectivo.

La principal dificultad que ofrece la prospectiva, construida como se acaba de señalar, es que no es posible establecer el camino para pasar de una situación a otra, lo cual implica, en términos de la gestión del riesgo, que la estrategia es irrealizable:

Ilustración 20 - Visión prospectiva frente al riesgo urbano en Bogotá



Fuente: Elaboración propia.

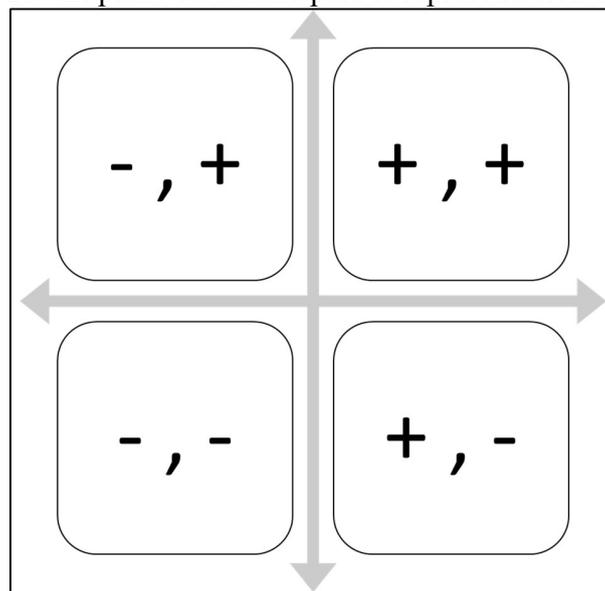
Otro problema del escenario prospectivo planteado es que no considera sus propias limitaciones y que, aunque puede convertirse en un objetivo, desconoce las posibilidades de materializarse o no. Por ello, el cambio de trayectoria requiere reconocer los actores relevantes (*stakeholders*), lo cual

vuelve significativo el análisis de vulnerabilidad institucional, la superación de debilidades que se encuentren, la comprensión del modelo de Estado, sus contradicciones, y el tipo de ciudad que se produce con ocasión de la planificación urbana.

Desde esta perspectiva, cuatro aspectos —o deberes— son importantes: 1) la producción institucional debe responder íntegramente al modelo constitucional; 2) el rector de la gestión integral del riesgo debe ser autónomo y contar con la facultad de transversalidad vinculante y disponibilidad presupuestal; 3) debe haber subordinación de los sectores de planeación, hacienda y gobierno, la cual debe ser inequívoca respecto del sector gestión del riesgo; y 4) la perspectiva punitivista debe cambiarse por la debida mitigación de amenazas y la gestión del riesgo urbano.

Ahora bien, la siguiente obviedad tiene que ver con el posible cuestionamiento acerca de superar las vulnerabilidades y mitigar las amenazas, algo que conduce a establecer si el escenario deseado es realizable. Se trata de la propuesta realizada por Stapleton (2020), la cual indica que se debe emplear un plano cartesiano para dibujar las fuerzas que inducen la trayectoria encontrada y plantear los opuestos que la transformen, de modo que una visión prospectiva funcione como guía en el ámbito de la incertidumbre y en función de la estrategia establecida. Dado lo anterior, se plantea el siguiente sistema de coordenadas:

Ilustración 21 - El plano cartesiano para la representación de escenarios

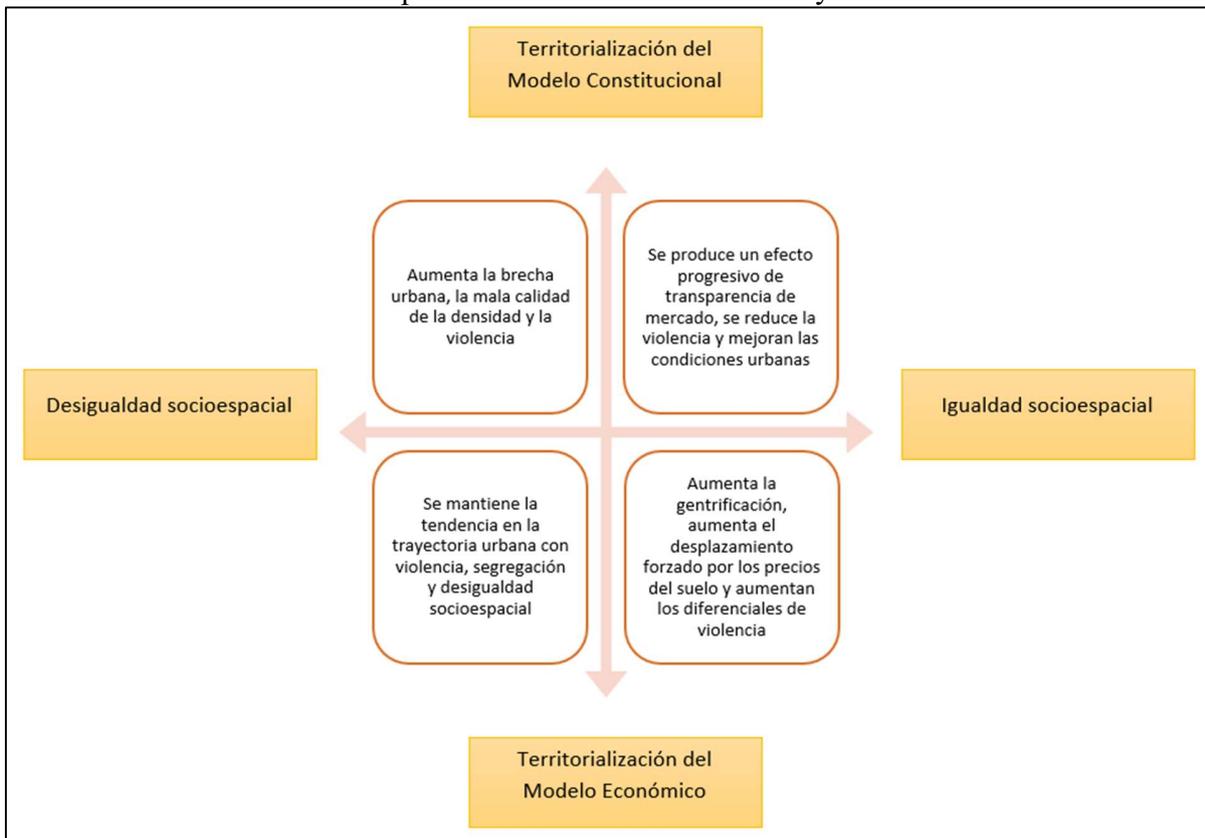


Fuente: elaboración propia con base en Stapleton (2020).

Para leer los sistemas de coordenadas, se hace uso del plano cartesiano y en él se reconoce que en el plano horizontal y hacia la derecha (partiendo desde la intersección), el sistema es creciente y posee un signo positivo. Lo mismo ocurre sobre la vertical, hacia arriba (desde la intersección). En consecuencia y por oposición, hacia abajo y hacia la izquierda, se pueden observar los decrecimientos, de ahí que la notación se exprese con signos negativos.

La técnica XSP, que es la misma que actualmente utiliza el IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), también emplea esta representación a través de un modelo cartesiano, en el que usa como variables las condiciones que reconoce como causantes antrópicas del cambio climático. Al transpolar esta forma de construir escenarios, el eje horizontal se fija como el eje de la igualdad entre los sujetos, mientras que el eje vertical funciona como el eje de la igualdad espacial a través de la territorialización del modelo constitucional en el espacio urbano, de donde resulta la siguiente representación:

Ilustración 22 - Escenarios para la reducción de la violencia y variables correlacionadas



Fuente: Elaboración propia.

El esquema también es representativo de la dialéctica espacial, en el sentido empleado por Lefebvre (1974), ya que el espacio no puede ser concebido como un vacío, sino que es soporte y productor de las relaciones económicas y sociales, de las fuerzas productivas y de las relaciones de trabajo. Esto debido a que la estructura económica es la que produce una forma de espacio. Dicho de otro modo, cambiar la forma en la que se produce el espacio a partir de la oposición dialéctica de condiciones (variables, si se quiere) permite observar los escenarios espaciales en los que se conservan o alteran dichas condiciones en función de los objetivos de planeación que el Estado establezca.

En este orden de ideas, en el cuadrante inferior izquierdo del esquema, se observan los elementos que implican dar continuidad a la trayectoria del modelo de riesgo urbano. Por otro lado, en el superior derecho, se reflejan los cambios fundamentales para que la trayectoria cambie positivamente. Por su parte, en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho se plantea sólo el cambio de uno de los dos factores determinantes para el cambio de trayectoria, lo que permite visualizar cambios de modelo bajo desajustes estructurales.

Como el cambio propuesto no es posible si no existe un marco analítico que funcione como motor del proceso, se considera que el cuadrante superior derecho es factible en la medida en que la presente investigación ha considerado que la gestión integral del riesgo de desastres tome este lugar, ya que se considera que la violencia y la inseguridad se comportan como peligros en relación con la conservación de la vida y productores de miedo. Así, las vulnerabilidades institucionales pasan a ser oportunidades de reducción de riesgo y las herramientas como el diseño de impuestos redistributivos, la gobernanza metropolitana y el control a la gestión hacen que las condiciones de las que parte el modelo cambien para que su gestión sea posible.

En consecuencia, se discute el papel de la gestión integral del riesgo, es decir, las condiciones de suficiencia del marco analítico para constituirse en fuente de la transformación de la realidad y legitimación del cambio de los arreglos normativos que, de forma coherente y en consistencia con dicha transformación, así como su papel de rector de la política de convivialidad, resulten transformadores de la realidad socioeconómica establecida. En este sentido, se puede advertir que las variables empleadas para comprender el riesgo equiparan la tendencia del modelo actual con la violencia letal. Mientras que, en los demás cuadrantes, dado que no se puede estimar su reducción,

sino en el caso del cuadrante absolutamente positivo, se cree que el cambio de modelo bajo la desigualdad estructural puede ser personal o espacial, pero conduce a la inseguridad y con ella al aumento de la percepción del riesgo.

Otros aspectos que se deben considerar en relación con los escenarios anteriores son 1) el tipo de riesgo asociado, 2) su posible cobertura por otros medios y 3) la posibilidad de evadir el peor escenario con base en una elección racional. Sobre el primero, Williams (1966) alega que existe una clara diferencia entre el riesgo puro y el riesgo especulativo. Esta diferenciación resulta interesante en el marco de esta investigación, pues el autor muestra el riesgo puro como una condición de pérdida absoluta; mientras que en el riesgo especulativo existe la posibilidad de ganancia económica.

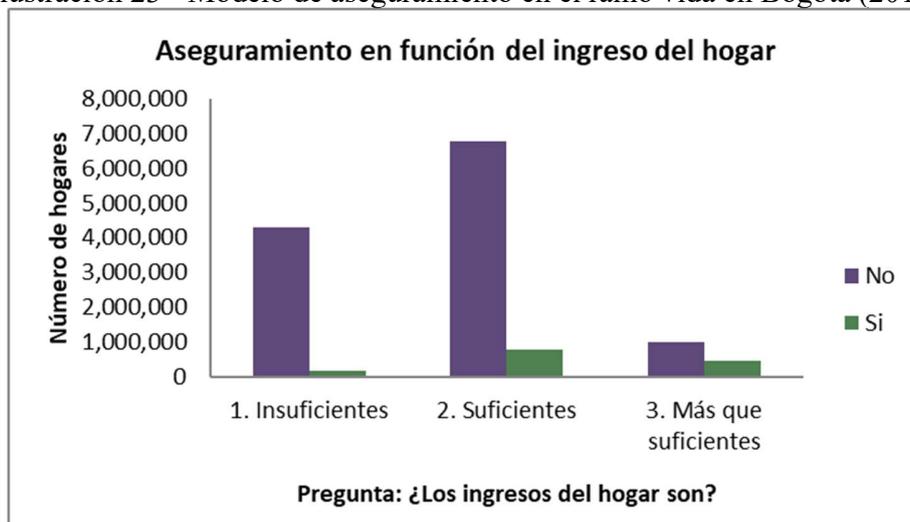
Sobre este planteamiento, se edifica la prima⁹⁰ de seguros, lo cual se vincula con esta investigación al observar que, entre los ramos generales, personas y daños, los primeros amparan la vida, integridad y salud de los individuos. A partir de lo cual —y de la evidencia encontrada a lo largo de la investigación— se puede señalar que el riesgo puro existe para el primer quintil del ingreso y en relación con su posición espacial en la ciudad.

Sin embargo, cuando se confrontan las cifras del gremio asegurador (Fasecolda), se constata que de los hogares que poseen ingresos insuficientes, apenas el 4% posee un seguro. Esto aumenta al 10% en relación con los hogares que poseen ingresos suficientes y se eleva al 32% entre quienes poseen un ingreso *más* que suficiente.

Por tanto, obviando el juicio relacionado con el papel del asegurador en la producción social del espacio, se puede advertir que el grupo en el que se concentra el riesgo puro está infra-asegurado; mientras que los sectores en los que se presenta un riesgo especulativo se encuentran asegurados de mejor forma. Lo cual se observa de la siguiente manera:

⁹⁰ Se trata del costo del seguro que ha de pagar un tomador o contratante respecto de la compañía aseguradora que le provea del contrato de seguros.

Ilustración 23 - Modelo de aseguramiento en el ramo vida en Bogotá (2018)



Fuente: Fasecolda (2018) con datos DANE (2012) derivados de la encuesta longitudinal de protección social.⁹¹

Ahora bien, si observamos que las primas emitidas para el ramo vida pueden ser del orden de cuatro millones de pólizas y que el rango en el que se siniestran (cuando se concreta el riesgo de vida) está por debajo del 40% (Fasecolda, 2019), se puede concluir preliminarmente que, de ciento sesenta mil pólizas expedidas a hogares con riesgos insuficientes, unas sesenta y cuatro mil se habrían siniestrado, cifra que incluye lesiones y defunciones (no necesariamente asociadas con hechos criminales). En otras palabras, bajo la trayectoria actual del modelo espacial —que se representa como riesgo puro en materia de vida— no sólo no hay alteraciones en las variables analizadas, sino que un número muy pequeño de personas logra asegurar un riesgo que se distribuye espacialmente. Esto confirma la necesidad de alterar la forma en la que se produce el espacio habitado. Sin embargo, quienes lo hacen con base en la fobópolis no están asegurando el riesgo puro, sino el especulativo (Williams, 1966).

Cuando se reconoce que sólo el riesgo especulativo es sujeto de aseguramiento y que frente al riesgo puro no existen ni seguros, ni acciones de política pública, se justifica preguntarse acerca

⁹¹ De acuerdo con el DANE, las encuestas longitudinales de protección social miden las dinámicas del sistema de protección social a lo largo del tiempo en relación con el sistema de protección social en cuanto a los siguientes temas: salud, pensiones, cuidado de menores y choques a los hogares (pérdida de algún miembro de la familia, pérdidas económicas, entre otros).

del tipo de elecciones que realizan los ciudadanos (por ejemplo, en función de la localización residencial).

En cuanto a la posibilidad de evadir el escenario más perjudicial a partir de una elección racional, de acuerdo con Tversky y Kahneman (1986), las decisiones óptimas incrementan las posibilidades de supervivencia en entornos competitivos. Para llegar a esta conclusión, los autores plantean que un sujeto se enfrenta a la elección de dos posibilidades. No obstante, en ocasiones, la elección no cumple con la forma canónica ($a > b > c > d \rightarrow a > d$).

A cambio, los autores presentan el caso de un paciente enfermo de cáncer como una muestra $N=100$.⁹² Por tanto, sus alternativas son fallecer por la enfermedad o someterse a un tratamiento que igualmente lo podría conducir a la muerte. En este sentido, Tversky y Kahneman llevan el sistema de elección racional al límite del absurdo para comprobar que las elecciones, sobre todo en entornos de riesgo, no son racionales.

Los escenarios planteados conducen a establecer que las personas sujetas del riesgo puro, determinado por la trayectoria del modelo, no cuentan con la posibilidad de tomar acciones como el aseguramiento o el cambio de su ubicación residencial, con lo cual quedan a la deriva de lo que el sistema económico, como productor del espacio, determine. Por consiguiente, tanto en el caso del enfermo de cáncer, como en el de las personas sujetas a un riesgo puro como es la violencia letal, un tercero (sea médico o dirigente) debe crear las condiciones para modificar la trayectoria del sistema, incluso cuando las posibilidades de sobrevivencia sean inferiores al 50%.

En otras palabras, es imposible afirmar (y esa es una limitación sustancial del planteamiento) que alterar las variables reducirá la violencia letal por encima del 50%. Sin embargo, desde una perspectiva humanista, conservar la vida es un imperativo, independientemente del porcentaje en el que dicha conservación pueda ocurrir.

Además, la propuesta de Tversky y Kahneman (1986) plantea un sistema de tres pasos: 1) enmarcar la decisión, 2) editar los presupuestos y 3) evaluar los resultados. En los términos que ocupan a esta investigación, la evaluación basada en escenarios requiere seguir estos tres pasos y valorar con base en los indicadores mínimos y básicos del riesgo urbano cómo se comporta el sistema, comprendiendo que la elección racional de resultados es un imposible teórico y conceptual.

⁹² La tasa de sobrevivencia cuando se aplica radioterapia es del 38%.

Para finalizar, se observa en relación con la técnica escogida que el Lincoln Institute of Land Policy ya la ha aceptado como válida en el ámbito de la planificación territorial (Hilde y Morrison, 2021) y propone cuatro iteraciones para enmarcar las decisiones asociadas: 1) cuando se mantienen las tendencias, 2) cuando cambia una de las variables, 3) cuando cambia la otra variable, y 4) cuando las cosas se hacen de distinta manera.

Asimismo, el Instituto relaciona dos políticas particulares: crecimiento y desarrollo, aunque desconoce la posibilidad de alterar las cifras en los escenarios futuros sin un fundamento claro. Esto en relación con el ejercicio que plantea, donde se termina incrementando la especulación, lo cual fomenta el aseguramiento de riesgos especulativos.

En todo caso, desde esta perspectiva, se considera que se han resuelto las inquietudes que pueden surgir en relación con la técnica y con las herramientas para cambiar el modelo. Sin embargo, se sugiere que la técnica forme parte del análisis de proyectos para la decisión de los presupuestos participativos, ya que con ella se advertirían los beneficios reales o potenciales de la producción social del espacio.

5.7. Expectativas frente a la puesta en práctica del modelo

Si se reescribieran los escenarios delineados en términos de los beneficios que se proyectan a partir del cambio en las condiciones del sistema, se podría plantear una situación de la siguiente forma:

Tabla 7 - Escenarios basados en evidencias de posibilidad

Escenario pesimista	Escenario Tendencial	Escenario Optimista
<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la desigualdad socioespacial - Aumenta el incumplimiento del modelo constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene la desigualdad socioespacial - Se mantiene el incumplimiento del modelo constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Se reduce la desigualdad socioespacial - Se reduce el incumplimiento del modelo constitucional
No es realista: posee como contexto el desastre existencial, social y urbano	Es realista: posee como contexto el riesgo existencial, social y urbano	Es probabilista: posee como contexto la mitigación del riesgo existencial, social y urbano

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia muestra que, aunque es posible que aumente la violencia letal, el modelo de producción requiere un mínimo de condiciones espaciales y, en consecuencia, la degeneración del espacio urbano no es un escenario realista.

Por su parte, la implementación de medidas punitivas y de policía es la continuidad de un modelo donde no existen cambios sustanciales. En este sentido, sí es realista suponer que todo cambia para que nada cambie. Es decir, que las condiciones estructurales del modelo persisten y en el cambio de la competencia social sigue habiendo ganadores y perdedores, aunque el nivel de estrés social tiende a aumentar en el tiempo.

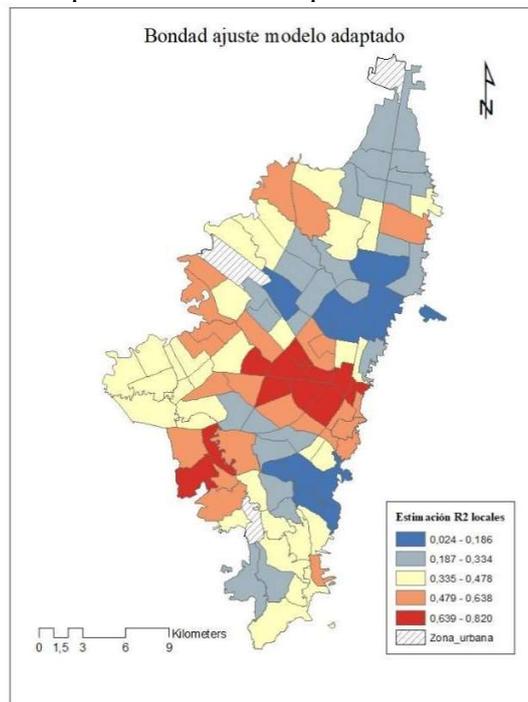
Se plantea entonces que el escenario optimista es probable, sobre todo porque no se requiere hacer cambios en relación con el Estado ni con el modo de producción. Sin embargo, debido a que el activo subyacente es la desigualdad y que las acciones que la modifican muestran resultados en el mediano y largo plazo, la renta política requiere inmediatez. Además, debido a que la acción del Estado depende de los recursos del presupuesto y que países como Colombia financian el gasto público mediante deuda —lo que hace que los planes, programas y proyectos asociados sean restringidos—, el escenario probable requerirá los recursos provenientes de la plusvalía urbana, como se especificó en este capítulo.

Para conseguir estos recursos, se propuso —después de revisar nuevamente la ecuación que explica la plusvalía urbana— que, si se reducía el 30% del valor del avalúo comercial en 40 de las 109 UPZ estudiadas (las cuales corresponden a las de mayor valor en la ciudad), dicho valor podría cubrir un aumento en el valor del suelo de las 68 UPZ restantes. Así, el valor de una de las UPZ permanece igual debido a que sus precios catastrales y comerciales se encuentran en cero.

Con la anterior información se volvió a correr el modelo de regresión espacial usando los valores ajustados —como se acaba de indicar— y al hacer una revisión de los resultados se encontró que el número de vecindarios disminuye ligeramente: pasa de 24 a 23 y muestra un $R^2=0.7980$. Es decir, puede explicar el fenómeno en el 79.8%. Asimismo, también mostró una pequeña reducción de la violencia letal, un comportamiento menos concentrado y una reducción de los máximos por UPZ.

Además, se podría señalar que el ajuste fue puramente espacial y, por lo mismo, es indicativo. Sin embargo, cuando el escenario probable se realice a través de la acción pública y privada constructora de ciudadanía, se confirmaría que la mitigación del riesgo debe ocurrir a través del tratamiento de la vulnerabilidad institucional. En esta medida, el nuevo comportamiento de la regresión se vería de la siguiente manera:

Mapa 23 - Mapa del modelo con precios del suelo adaptados



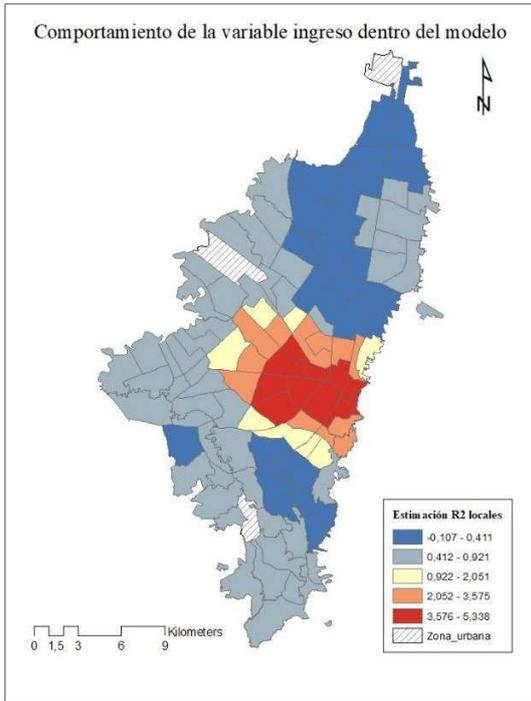
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en estos mapas, se puede observar que la variable ingreso ha perdido su comportamiento como vector tanto al norte como al sur de la ciudad, aunque tal sigue mostrando una importancia relevante dentro del modelo en el centro. Lo anterior puede significar que haya necesidad de implementar programas de empleo en esta zona o de apoyo a las empresas para la formalización laboral.

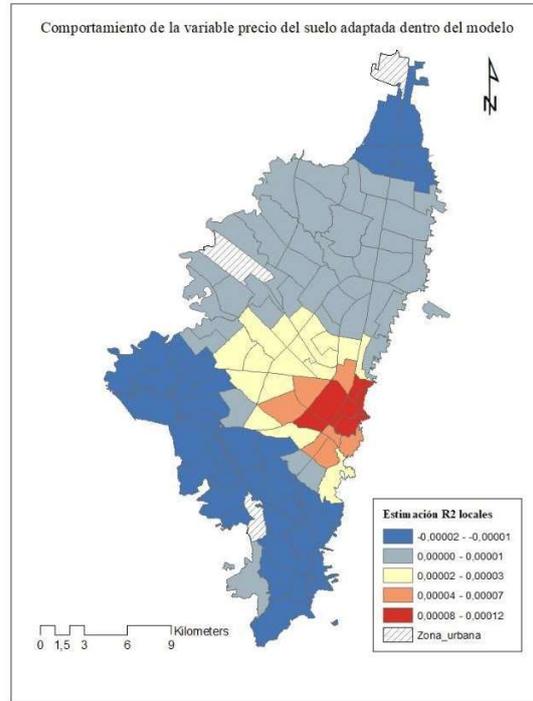
En lo relacionado a la variable precio del suelo, también ha perdido preponderancia y posee un patrón bastante definido que puede estar siendo motivado por la actividad constructiva que ocurre sobre el eje de Innovación. Esto implica que sobre dicho eje se puede aumentar la captura del tributo.

A su vez, los bajos valores (más bajos que en el modelo anterior) pueden estar mostrando indicios de un mejor comportamiento de la segregación, hecho que también se considera positivo.

Mapa 24 - Comportamiento de la variable ingreso



Mapa 25 - Comportamiento de la variable precio del suelo

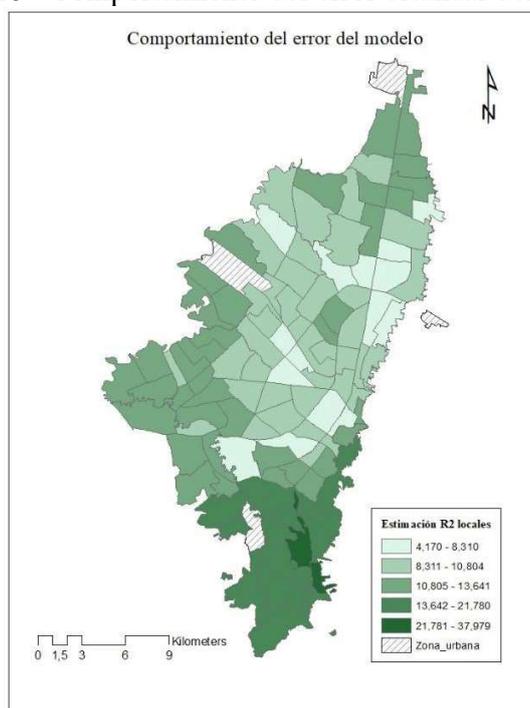


Fuente: Elaboración propia.

Como se verá, otro comportamiento positivo del modelo con precios del suelo adaptados es que los errores estándar mejoran sustancialmente, puesto que hay una distribución más homogénea de estos. Así, en el aspecto cuantitativo, los errores estándar varían entre 4 y 37. Esto refleja un mejor comportamiento del modelo, el cual se está afinando en dos sentidos: 1) como un mejor predictor del fenómeno; y 2) con una tendencia clara hacia la mitigación del riesgo existencial, social y urbano.

En este sentido, el próximo mapa muestra que la zona con mayor error es la que se encuentra en el suroriente de la ciudad. Se trata de un llamado de atención, debido a que ese tipo de comportamiento estadístico prueba que se requiere un análisis en profundidad de la zona y medidas específicas de mitigación. En consecuencia, la distribución de los errores se refleja a continuación de la siguiente forma:

Mapa 26 - Comportamiento del error estándar del modelo



Fuente: Elaboración propia.

Haciendo un ajuste formal, este cambio queda cerca del 3% en relación con el cambio de un modelo al otro cuando es adaptado. Se considera, por tanto, que puede ampliar los beneficios entre el 8 y el 13% como mínimo.

5.8. Relaciones de la gestión del riesgo existencial, social y urbano en Bogotá

El presente apartado es, si se quiere, el extracto dentro de la síntesis dialéctica. Para afirmar esto, se deben haber atravesado las discusiones teóricas y conceptuales que involucran la ampliación del marco del riesgo urbano en términos de vulnerabilidades y amenazas, para llegar a establecer cómo es dicho riesgo en Bogotá a partir de dos variables correlacionadas con la violencia letal.

Se trata de un ejercicio dialéctico en la medida en que, frente a cada contradicción encontrada, se ha ofrecido una respuesta. De esta manera, todas las respuestas se han vinculado entre sí para que respondan a la debilidad estructural señalada, consistente en la contradicción entre el modelo constitucional de Estado y el modo de producción.

Lo anterior ha mostrado una trayectoria urbana que se representa a través de una forma de producción social del espacio que está determinada por el modo de producción. Ésta es, pues, la

razón por la cual permite la reproducción de un sistema en el que la desigualdad y las restricciones presupuestarias funcionan alrededor de una forma de riesgo que afecta de manera desigual a los habitantes de la ciudad.

De acuerdo con el marco de la gestión integral del riesgo, parece ser claro que sin importar cuál sea el analizado, entre las estrategias de gestión, no se encuentra la alteración de las condiciones desencadenantes del riesgo, sino la mitigación de la amenaza, pues, de cierta manera, se procura que “para que todo siga como está, es necesario que todo cambie”.⁹³

Por lo tanto, la sugerencia presentada en este estudio sostiene que la planificación es la solución ante la contradicción. Sin embargo, para que funcione de manera efectiva, su objetivo debe ser transformar la situación económica, social y cultural inicial.

Entonces, como esta investigación se desarrolla alrededor del componente urbano y encuentra en el ámbito de lo espacial tanto los hechos como los problemas (a la vez que asume que allí se puede encontrar la solución), se concibe que lo espacial es mutable en la medida en que la ciudadanía se haga partícipe de dicha mutación. Este modo de actuar además requiere la recuperación del sentido ciudadano y el desarrollo de la convivialidad como experiencia social, misma que coexiste con una vida nueva para la democracia a través de un mecanismo de participación directa en las decisiones presupuestales por parte de la comunidad. Sin embargo, esto es imposible a menos que se sustente que existe una fuente de recursos de la cual el Estado, en su componente territorial, pueda participar como su beneficiario y que ello no implique la creación de un mecanismo confiscatorio.

En ese contexto, se analizó la plusvalía urbana y se observó la dimensión de hacerla funcionar como si se tratara de un impuesto pigouviano. Asimismo, se establecieron los indicadores mínimos de partida para conocer el estado actual del riesgo y la situación que le corresponde afrontar a la planeación, los cuales se tomaron como base para reconocer que la violencia letal es anormal si rebasa el número que representa por las correlaciones que involucra.

Esta prueba estuvo acompañada por un análisis del comportamiento en bruto de la inseguridad, la cual se revisó de tal manera por las dificultades que involucra su subregistro. No obstante, el precio del suelo surgió haciéndose más relevante que los demás y apoyando la observación según la cual, al administrar las condiciones que afectan la violencia letal, habrá un comportamiento

⁹³ Cfr. *El gatopardo* (Giuseppe Tomasi di Lampedusa, 1958).

social positivo en relación con los demás delitos de alto impacto que poseen una condición espacial que afecta a los habitantes de la ciudad.

Por último, se empleó el desarrollo de escenarios con la técnica que utiliza el IPCC para entregar al lector una aproximación que fuese cierta por oposición a la contradicción, en la que la estimación de cambio es inferior al 50%. Ésta resultó ser la más favorable desde una perspectiva humanista.

Capítulo 6. Hallazgos, discusiones y conclusiones

Esta investigación comenzó con la preocupación sobre la percepción de la desigualdad en el espacio urbano. Para comprender de una manera más exhaustiva el fenómeno, se requirió de un problema definido, un marco para analizar el fenómeno, una explicación teórica sobre lo que se estaba percibiendo, una prueba objetiva del daño que produce la desigualdad y una estrategia mínima para resolver los problemas detectados.

Al inicio, se observó que la desigualdad percibida en los espacios urbanos generaba especulación desde todos los rincones de la ciencia acerca de la forma en la que un ciudadano se convierte en amenaza para los demás, frente a lo cual la ley termina como referente por servir de límite a los comportamientos sociales. Esta forma de entender la realidad se ha construido a lo largo de los años bajo un solo mantra: sanciones penales más duras desalientan la perpetuación de un crimen.

Lo que se encontró en la investigación es que la ley, al menos en Colombia, no cumple el propósito de reducir la criminalidad. Para probar esto, se hizo una regresión univariante que usó como variable independiente una *dummy* que identifica los años entre 1985 y 2021 en los que se introdujeron regulaciones penales. Mientras que, como variable dependiente, se utilizó el número de homicidios cometidos en Colombia, así como en Bogotá. Los resultados arrojaron una correlación muy baja.

A partir de los resultados, se advierte que no se puede proponer ninguna forma de causalidad ni correlación a causa de la debilidad e inconsistencia de los datos. Entonces, si no es posible afirmar que la ley ayuda a la reducción de la criminalidad ¿Qué puede hacerlo? Según esta investigación, la gestión del riesgo existencial, social y urbano parece ser una respuesta.

Por lo que toca a las fuentes consultadas, la violencia, la inseguridad y el riesgo son conceptos que provienen de áreas diferentes e independientes. Se han llevado a cabo múltiples investigaciones con el fin de analizar esta cuestión de manera apropiada. Sin embargo, el objetivo primordial de estas siempre ha sido determinar cómo excluir a los delincuentes de los entornos sociales, partiendo de la suposición errónea de que la pobreza automáticamente conlleva peligrosidad (Catanzaro et al., 2016). En consecuencia, se notó que los estudios eran limitados e intentaban sistematizar los conceptos bajo marcos únicos, aunque, al parecer, todo se encuentra interconectado.

Para tener una imagen más amplia, se puede volver a Deleuze y Guattari (2014), quienes han cuestionado la representación del conocimiento como un sistema arborescente que permite ver un bosque lleno de árboles de todas las especies. Para los autores, la ciencia está oculta bajo tierra y se conecta a través de rizomas. En otras palabras, ésta aparece cuando los conceptos e ideas se conectan debajo de la producción académica y permiten discutir los fenómenos observados en el mundo.

Las anteriores conexiones fueron las que se buscaron en la revisión de las referencias presentadas y las que permitieron cuestionar lo siguiente: si aparentemente Latinoamérica es el territorio más peligroso del mundo⁹⁴ ¿Deben por ello sus ciudadanos cargar con el estigma de provenir de ciudades violentas, con Estados débiles y desprotegidos, y sin otra solución que vivir de esta manera? A lo que la presente investigación proporcionó una respuesta alternativa.

Para comenzar la discusión, se hizo patente la existencia de una colisión entre el modo de producción capitalista y el modelo constitucional del Estado, presentado en la investigación como problema. Esta contradicción precedió a todos los asuntos, pues, aunque el fenómeno es reconocido por las fuentes consultadas, no parece ser familiar para el campo del riesgo.

En términos científicos, existía una brecha entre la academia y el problema específico del contexto latinoamericano. Por lo tanto, la investigación buscó proporcionar una solución bien fundamentada que pudiera ser entendida y analizada de manera diferente. Así, se llegó a la siguiente pregunta de investigación: ¿La inseguridad y la violencia letal pueden ser interpretadas como amenazas dentro de un sistema de riesgo en una ciudad como Bogotá?

La hipótesis —ya comprobada— es que la inseguridad y la violencia letal se pueden interpretar como amenazas dentro de un sistema de riesgo existencial, social y urbano, dadas las condiciones en las que ocurre la producción social del espacio, lo cual se produce en medio de una contradicción entre el modo general de producción y los sistemas de derechos descritos en el modelo constitucional del Estado, donde prevalece la lógica del modo general de producción.

Esto es posible por la desigualdad, que lleva a un estado normalizado de riesgo expresado de manera diferencial en la ciudad, así como por las desarticulaciones urbanas, las cuales no pueden ser controladas por sistemas ortodoxos de reglas sociales y económicas, tal y como pretende la ley. Por ello, la violencia letal debe entenderse como una amenaza espacial y económica alimentada

⁹⁴ Cuando se hace referencia a territorios peligrosos, el conjunto se acota a aquéllos que no se encuentran en guerra.

por una mezcla de desigualdad y segregación que, en lugar de abordarse, ha recibido soluciones punitivas.

En cuanto a la inseguridad, se vio como una conducta delictiva sufrida por los ciudadanos, pero sesgada por la percepción. En comparación con la violencia letal, que consiste en la producción de un daño social normalizado, la inseguridad es una construcción social que alimenta la fobópolis (Lopes de Souza, 2008), la cual se refiere a una ciudad dominada por el miedo, situación que socava las redes de solidaridad (Davis, 2006).

En consecuencia, al considerar que el espacio es el lugar donde ocurre tanto la desigualdad como la segregación, se pudo demostrar que hay una ruptura en la relación entre el Estado, la ciudad y el ciudadano. Esa es la instancia de la construcción social del riesgo que se intentó abordar.

Desde esta perspectiva, la construcción social del riesgo debe entenderse asociada a las condiciones sociales y estatales que ponen en peligro a la sociedad bajo un sistema específico de amenazas y vulnerabilidades (Cardona, 2001). Por lo tanto, una propuesta integral de gestión del riesgo trata de transformar la vulnerabilidad, establecida como el conjunto de elementos que deben gestionarse para lograr cambios a nivel ambiental, social, político y democrático a través de una estrategia que involucre un alto grado de creatividad.

De la mano de la violencia y la inseguridad, la sociedad se ve perjudicada mediante la eliminación de personas, la creación de miedo y la destrucción del vínculo social, hechos que dificultan la creación de convivencia, ciudadanía y democracia. En otras palabras, se pone en riesgo a los ciudadanos y se crean las condiciones de angustia que socavan todo comportamiento social.

En este sentido, el estrés social (Wilkinson, 1996) es una fuente fundamental de depresión, ansiedad, inseguridad y pérdida del sentido de control (además de que disminuye la calidad de vida, especialmente, para las personas pobres). Por lo tanto, las personas de bajos ingresos y segregadas sufren mayores niveles de estrés social y no pueden establecer vínculos con otros al nivel de la ciudadanía.

A pesar de haber descartado el determinismo geográfico de Ratzel (1804-1944) —desarrollado en su *Antropogeografía* (1897)—, según el cual factores como la exposición al sol son determinantes climáticos que explican los cambios físicos, psicológicos y de distribución en la población humana, la flora, la fauna y la dependencia social de las estructuras económicas (Durkheim, 1899), se acepta que el espacio es una dimensión central de cualquier análisis social

en las diferentes escalas desde conceptos como ubicación, distribución y distancia (Buzai en Hiernaux y Lindon, 2006)).

El espacio, al que ya no se puede apelar como determinante de una conducta, es más que un medio para modificar a los sujetos, un contenedor de comportamiento social o un reflejo de la realidad (Rosales Ortega en Hiernaux y Lindon, 2006). Sin duda, se trata de una construcción social que todos sus habitantes transforman (M. Santos, 2006), aceptando que algunos tienen más poder que otros.

A su vez, el espacio se comporta como medio para conducir el comportamiento bajo una singularidad que evidencia la observación interpersonal. Este fenómeno psicológico se explica desde la geografía a través de la llamada Primera Ley de la Geografía (Tobler, 2004), la cual se refiere al contagio por proximidad. En otras palabras, dado que las unidades espaciales se asemejan más a las cercanas que a las lejanas, los fenómenos que ocurren dentro de ellas se propagan, tal y como lo haría el contagio de una enfermedad. Los elementos espaciales se parecen más entre más cercanos sean, debido a que las personas ven o se comportan de modo similar al que lo hacen sus pares.

Entonces, al igual que la violencia se experimenta en la proximidad, también ocurre esto con la percepción de inseguridad. Por lo tanto, aunque el espacio no sea la causa de la desigualdad observada, no se puede dar por sentado porque en él se producen factores de estrés social.

La investigación propuso iniciar con un conjunto de herramientas para influir en el ámbito de la planificación con el fin de promover la convivencia mediante presupuestos participativos y la captura de excedentes de renta del suelo, como parte de un enfoque de control basado en el riesgo. Esto permitió encontrar posibles escenarios que identificaron beneficios sociales espaciales.

El escenario preferible fue el resultado de la articulación entre el modo de producción y el modelo constitucional del Estado en torno a la igualdad socioespacial y la territorialización del modelo constitucional. Lo que significa que los derechos se pueden distribuir adecuadamente en el espacio urbano como bienestar y oportunidades, en lugar de estar sesgados por algunas formas de privilegio como sucede en la actualidad.

Para llegar a ese punto, además, la investigación expuso que hay una relación entre la inseguridad, la violencia letal, el riesgo socioeconómico y el riesgo socioespacial en Bogotá. Definitivamente, ésta es una ciudad que en el pasado fue considerada una de las más peligrosas del

mundo, donde la intersección presentada como un problema de investigación se refleja en la posibilidad de reconocer la desigualdad a través de la segregación impulsada por los precios de la tierra y la distribución de bajos ingresos.

Desde esta perspectiva, para verificar cómo la violencia es un riesgo construido, se observó que la vulnerabilidad a través de la cual se produce es institucional. En ese sentido, el Estado puede llevar a cabo la tarea sin alterar su comportamiento estructural y más bien ausentándose en sus propios programas de planificación, permitiendo que el capital haya comandado y corrompa la realidad mediante normas *de facto*.

Bogotá fue el tipo de ciudad perfecta para tratar este tema debido a la conjunción de múltiples crisis que ponen en peligro la existencia de la vida social. Además, la inseguridad y la violencia letal son las amenazas del riesgo social en la medida en que son producto de la acción humana, ya que no se conocen y, por lo tanto, no se pueden medir ni asegurar. Asimismo, la segregación y los ingresos pudieron interpretarse como factores de estrés social.

Siendo las cosas así, esta ciudad se entiende como un conglomerado que se encuentra sufriendo todo tipo de violencia: estructural, friccional y residual (Johansen E. et al., 2021). La violencia estructural es inherente a una sociedad dependiente de vulnerabilidades, mientras que la friccional depende de fenómenos como el terrorismo. La residual, por su parte, es una expresión del mal comportamiento humano. Por ello, a lo largo del tiempo ha habido una tendencia creciente en la violencia influenciada por los *stakeholders* predominantes (células urbanas guerrilleras, primera ola de paramilitares, segunda ola de paramilitares y grupos armados organizados, especialmente extranjeros narcotraficantes y sus aliados).

Este aspecto también puede ser motivo de debate al considerar que el mercado ofrece seguros de vida para la población en general. Sin embargo, esto se relativiza al contemplar que los beneficiarios de estos están comprando pólizas de miedo, pues no necesariamente son receptores de violencia letal.

En el contexto de la producción social del espacio según Lefebvre (1974), para materializar su objetivo de protección social (que solo puede alcanzarse cuando el modelo constitucional expresado en la carta magna se ve reflejado en el espacio), es necesario seguir los principios del modelo constitucional del Estado y coordinarse con el modo general de producción. Esto se tiene

que realizar sin priorizar ganancias egoístas y considerando el riesgo como una construcción social en la que participan cada unidad urbana y sus miembros.

Lo anterior nos lleva a la segregación, fenómeno que involucra tres factores simultáneos: 1) la concentración de la población, 2) la exclusión y 3) la incapacidad, tanto por deseo como por falta de interacción, de una población para relacionarse con otra población, la cual decide auto-segregarse y puede permitirse.

Aquí, los ingresos se interpretan como generadores de vulnerabilidades, pero es difícil proponer un cambio, ya que la economía laboral, para bien o para mal, se basa en un comportamiento económico determinado por variables macroeconómicas y decisiones empresariales para los niveles de ingresos. Al estudiar las ciudades, este hecho debe considerarse como algo fijo.

Por lo tanto, dada la imposibilidad de cambiar el modo de producción, los ingresos y la acumulación de riqueza, así como la desigualdad inducida por estos comportamientos, se contempló la posibilidad de generar cambios institucionales mediante la movilización de la articulación de intereses públicos, privados y sociales de manera diferente, permitiendo un desarrollo más armonioso frente a la colisión entre el modo general de producción y el modelo constitucional del Estado.

En relación con estos aspectos, uno de los hallazgos relacionados con las fuentes científicas es que los autores los han trabajado como pares ordenados (x,y) para explicar sus relaciones: desigualdad e inseguridad, desigualdad y violencia, el riesgo y lo urbano, el riesgo y lo social, el territorio y el Estado. A partir de su estudio, se puede sostener con un alto grado de confianza que los autores no sólo vinculan entre sí 3 de estas entidades, sino que no hay literatura que sintetice todas ellas en un mismo instrumento y, por lo mismo, se puede señalar que no proporciona una definición clara y pertinente de muchos conceptos necesarios para indagar en la investigación, tales como:

- Desigualdad
- Inseguridad
- Riesgo existencial, social y urbano
- Riesgo socioeconómico
- Riesgo socioespacial

- Territorialización del modelo constitucional del Estado
- Violencia letal

El proceso de construcción de conceptos abrió la comprensión acerca de la acción colectiva de los individuos como elementos con dimensiones espaciales y temporales que no pueden ser interpretados desde un indicador global. Al abordarlo de esta manera, se oculta el impacto producido por cada fenómeno en el espacio, el cual se experimenta en una escala precisa, ya sea como una condición estructural, como un acontecimiento local o como efecto friccional dependiendo de la configuración urbana y la fortaleza institucional.

La contradicción precedente a esta investigación cuestionaba el papel del Estado, ya que, en Estados debilitados, es decir, en aquéllos donde el privilegio ocurre en función del capital y no como evidencia de la protección universal de derechos, los valores del capital, que son los precios, prevalecen sobre los valores del Estado, que son los derechos que se representan en el espacio urbano. Por esto se hizo hincapié en el aspecto institucional, ya que se puede comprobar que la debilidad del Estado vista como debilidad institucional es abordada por instituciones que aparecen *de facto* para la distribución económica, pero no para el interés social (Acemoglu et al., 2005).

En este sentido, el caso de un país como Dinamarca demostró que un enfoque multiagencial es útil. En primer lugar, porque se exige para lograr la dimensión de la igualdad que ocurra una provisión de justicia legal, material y espacial como mecanismo para crear seguridad humana. En segundo lugar, para luchar contra la violencia residual, friccional o terrorista (Johansen E. et al., 2021).

En esta medida, Dinamarca fue elegida por dos razones: I) porque al consultar los indicadores de desempeño del Estado, se notó que históricamente ha sido el país con la clasificación más alta, y II) porque moviliza sus instituciones para equilibrar la conservación del poder por parte de las élites. Sin duda, es una monarquía constitucional que produce bienestar social como expresión del interés público para sus habitantes.

Entonces, al observar el desempeño del espacio en Bogotá y algunas ciudades de Dinamarca, se hizo evidente cómo se comporta la violencia letal. Además, se notó lo que plasmaba la academia científica en el sentido de que la violencia observada en Dinamarca es friccional, ya que existe una

prevalencia del derecho a la vida sin necesidad de un sistema de negociación entre individuos expuestos a conflictos o agresiones (Deas y Gaitán Daza, 1995; Kinnvall y Mitzen, 2018).

En este sentido, se entiende que detrás de la amenaza violenta interactúan condiciones socioeconómicas, directamente relacionadas con el componente socioespacial en sus intersecciones. En América Latina, pues, la violencia es estructural debido a la falta de capacidad del Estado para producir un mejor desempeño de los derechos en el espacio público. Es decir, la correlación entre los precios de la tierra (como elemento fundamental de la segregación socioespacial) y su impacto en términos de homicidios y desigualdad generada a partir de bajos ingresos, permite la identificación de barrios gracias al R2 del modelo econométrico planteado.

Este argumento refuta la premisa de Adorno (2002), quien sostuvo una tesis similar a la desarrollada en esta investigación, pero con conclusiones diferentes, ya que para él hay una confrontación entre la evidencia empírica que determina que un mayor ingreso tiene efectos en la reducción de la violencia. Para respaldar su idea, Adorno utilizó el indicador de Ingreso Per Cápita (IPC) en Brasil a lo largo del tiempo y observó que un mayor ingreso conduce a una mayor desigualdad. Aunque el argumento parece lógico, un hecho evidente lo socava: el ingreso per cápita no es el ingreso real, sino una estimación de desarrollo en condiciones igualitarias, lo cual no ocurre en América Latina.

Adorno (2002) también asoció la pobreza con altas densidades de población. En sus palabras, existe una “mayor predisposición a resultados fatales derivados de conflictos sociales, interpersonales e intersubjetivos” en poblaciones de entre 10 y 50 años. A pesar de esto, el autor no logró probar su conjetura ni la ausencia de una correlación entre la desigualdad y la violencia letal, ya que se limitó a hacer asociaciones conceptuales.

En Bogotá, se evidencia la coincidencia con el rango de edad descrito por Adorno (2002), ya que, según el SIEDCO, la mayoría de las muertes violentas ocurren durante la noche del sábado y la madrugada del domingo. Además, se destaca que más del 90% de estas víctimas son hombres, y que predominan los adultos como grupo más afectado, seguidos por personas de edad avanzada, adolescentes y niños.

Para volver a la gestión del riesgo como marco, se debe considerar que este es una construcción social, al igual que el espacio, asimismo que la identificación de la violencia, la inseguridad y la falta de capacidades del Estado son vulnerabilidades. Este elemento es el que responde a la

pregunta secundaria: ¿Qué vulnerabilidades hacen que el sistema se encuentre más sensible o expuesto?

Por ende, dentro del marco de la gestión integral del riesgo, se determinó que los precios de la tierra y los bajos ingresos podrían predecir la ocurrencia de la violencia y la inseguridad. Estos factores llevan a que aparezcan pérdidas sociales, como la ruptura de la cohesión social debido a la destrucción del ciudadano como sujeto urbano, lo cual ocurre en dos dimensiones: en virtud de la pérdida de la vida y como expresión de la ansiedad social experimentada en torno a la condición existencial.

El marco seleccionado es tan poderoso que las empresas lo utilizan para identificar fugas conocidas o desconocidas en sus ecosistemas comerciales y responder de manera efectiva a ellas, mejorando su capacidad de respuesta y logrando nuevos niveles de rentabilidad en su nicho comercial. Por tanto, una propuesta de esta investigación es que el Estado haga lo mismo.

En este punto, bien puede recuperarse la pregunta secundaria: ¿Cuál es la relación entre inseguridad, violencia letal, desigualdad y segregación?

No se debe olvidar que las relaciones entre la gestión del riesgo y la violencia, la seguridad y el espacio urbano corresponden a los vínculos esenciales para abordar la relación entre el riesgo socioeconómico, el riesgo socioespacial y la violencia letal. Es decir, sirven para conjeturar sobre el riesgo, la amenaza, la susceptibilidad y las vulnerabilidades.

Dado que el riesgo es una función inversa entre la intensidad y el período de retorno en el que se materializan las amenazas y las vulnerabilidades (Puente Aguilar, 2018), el papel del Estado es actuar como árbitro en la asignación de beneficios sociales e individuales. En esta medida, la vulnerabilidad debe ser vista como algo que se puede mitigar, independientemente de que las amenazas sean eventos ciertos o inciertos. En consecuencia, con respecto al riesgo y su relación con los marcos institucionales, se debe observar el alcance de las instituciones como palanca nacional, así como ampliar el marco analítico del riesgo urbano.

Lo que sigue puede dar cuenta de la respuesta a la pregunta secundaria: ¿Puede construirse un modelo de riesgo social bajo el cual se pueda interpretar dicha relación?

Si alguien preguntase si es posible pasar de un estado de emergencia a uno de prevención y mitigación del riesgo a través de la planificación urbana y las acciones del modelo constitucional del Estado en el espacio de la ciudad, la respuesta sería afirmativa. Sobre todo, si se reconoce que

el riesgo es un problema que impregna a la sociedad y que la vulnerabilidad está en el núcleo de la ocurrencia de desastres.

Además, para abordar la vulnerabilidad, se deben considerar las dimensiones afectadas por la patología, incluyendo aspectos físicos, sociales y gubernamentales. De esta manera, el riesgo puede gestionarse más efectivamente y se puede reducir la probabilidad de desastres. Hasta ahora, los precios de la tierra y la desigualdad de ingresos actúan como peligros que desencadenan las amenazas urbanas presentes en las ciudades latinoamericanas (incluida Bogotá, por supuesto).

Ahora bien, en cuanto a la violencia letal como amenaza urbana, se destacó que no se comporta estrictamente como un sistema de riesgo socioeconómico o un sistema de riesgo socioespacial, lo cual llevó a afirmar que responde a un comportamiento específico de riesgo urbano en el lugar donde ocurre. En otras palabras, el comportamiento no es universalizable, aunque la metodología para lograr tales hallazgos sí lo sea. Ello no implica que no deban existir la policía y los sistemas de justicia penal, sino que se consideren residuales, ya que su papel solo sería explícito en casos en los que la violencia friccional los haga necesarios.

En Bogotá, como caso seleccionado, los precios de la tierra y la desigualdad no se perciben fácilmente como peligrosos. Por otra parte, la amenaza de violencia e inseguridad generan miedo y, por tanto, llevan a la búsqueda de seguridad, ya sea privada o a partir de respuestas punitivas por parte del Estado.

En este sentido, la investigación examinó las razones por las cuales abordar el riesgo socioeconómico es tan complicado y, a su vez, consideró que el riesgo urbano debe tratarse como riesgo socioespacial, modificando las características urbanas de la ciudad a través de la planificación urbana. Esto requiere intención, recursos, control y capacidad para medir los cambios. Es decir, implica actuar sobre las condiciones espaciales, reconociendo las especificidades del modelo y la capacidad de gestión necesaria para modificarlas. Por lo tanto, el enfoque se vinculó con los estudios urbanos, concluyendo que la desigualdad de ingresos es constante, mientras que las variables socioespaciales pueden modificarse.

De cara a fundamentar lo anterior, se utilizó una regresión geográficamente ponderada como herramienta econométrica para comprender que las variables están asociadas en el espacio en función de su ocurrencia estadística. Además, se crearon vecindarios utilizando un estimador espacial.

El modelo analítico relacionó de manera exitosa las condiciones espaciales entre los fenómenos urbanos y predijo la ocurrencia de la violencia letal. También demostró ser más sólido que el análisis exploratorio de datos que busca identificar conglomerados, ya que creó vecindarios y reconoció la agregación de fenómenos espaciales.

Esto llevó al uso combinado de los enfoques de Ostrom (2015), Burdeau (2018) y Wacquant (2015) en relación con la existencia de bienes urbanos (residenciales) que se oponen, pero que se asocian con los roles que desempeñan. Por un lado, existen vecindarios exclusivos, mientras que, por el otro, existen otros que se denominan *guetos* (con vecindarios de transición entre ellos).

Entonces, la correlación entre la violencia, los precios de la tierra y la desigualdad de ingresos, aunque se manifiesta con fuerza en los vecindarios de *gueto*, se cristaliza en los de transición. Esto puede ocurrir porque en ellos se encuentran los nodos de transporte público, alrededor de los cuales se organiza la infraestructura, lo cual lleva a estructuras ilegales y semilegales a aprovecharlo para beneficiarse de instituciones de facto que introducen para lograr una distribución más favorable en su campo. Así, los precios de la tierra, por un lado, y la desigualdad de ingresos, por otro, se comportan como vectores que, debido a su dirección, magnitud y orientación, podrían anularse entre sí en los vecindarios de transición.

Hasta este punto, observamos el comportamiento de la amenaza espacial dentro del sistema de riesgo urbano de la ciudad de Bogotá. Por lo tanto, toca preguntarse qué sucede con las vulnerabilidades que afectan al sistema.

Al analizar el sistema de riesgo socioeconómico, notamos sus vulnerabilidades físicas, sociales y económicas. Sin embargo, al estudiar más de cerca el sistema, concluimos que las limitaciones impuestas por el Estado pueden modificarse, ya que son vulnerabilidades institucionales. Dadas estas consideraciones, se propuso realizar otro análisis detallado de las vulnerabilidades que afectan al sistema de riesgo urbano en Bogotá, seguido de la propuesta de un mecanismo para su gestión, que trate al sistema de riesgo local como un orden socioespacial.

Lo anterior fue el resultado de un ejercicio dialéctico en el que, frente a cada contradicción encontrada, se interconectaron preguntas y respuestas para abordar la debilidad estructural identificada, que consistió en la contradicción entre el modelo constitucional del Estado y el modo de producción. Debido a esto y según el marco de la gestión integral del riesgo, pareció claro que, independientemente del riesgo que se analice, alterar las condiciones desencadenantes del riesgo

no está entre las estrategias de gestión. En cambio, el enfoque se centró en mitigar la amenaza, ya que se busca asegurar que “para que todo siga igual, todo debe cambiar”.

Así las cosas, se decidió que era insuficiente describir y que, por lo tanto, se hacía necesario contestar la última de las preguntas secundarias: ¿Cuál puede ser el papel de la gestión integral del riesgo en relación con la relación mencionada?

En este sentido, la planificación es la respuesta a la contradicción experimentada en el espacio urbano. No obstante, para que funcione correctamente, su objetivo debe ser cambiar las condiciones iniciales económicas, sociales y culturales.

Dado que la investigación se enfocó en el componente urbano y encontró tanto los hechos como los problemas dentro del ámbito espacial, asumiendo que la solución se puede encontrar allí, se propone que la dimensión espacial sea mutable en la medida en que los ciudadanos se conviertan en participantes activos de dicha mutación. Esto, a su vez, requiere la recuperación de un sentido de ciudadanía y el desarrollo de la convivencia como una experiencia social, coexistiendo con una nueva vida para la democracia a través de un mecanismo de participación directa de la comunidad en las decisiones presupuestarias.

Es necesario, entonces, encontrar una fuente de recursos para que la unidad territorial se beneficie sin confiscación. A lo que se propone el uso del valor excedente urbano como un impuesto pigouviano. Por lo tanto, se deben establecer indicadores mínimos para evaluar el estado actual del riesgo y la situación a enfrentar, considerando que la violencia letal es anormal si supera la cantidad representada por las correlaciones.

Desde esta perspectiva, la inseguridad se analizó para obtener información. Esto implicó la emergencia de un elemento más relevante que cualquier otro al gestionar las condiciones que afectan la violencia letal: habrá un impacto positivo en el comportamiento social de otros delitos de alto impacto que afecten a los habitantes de la ciudad.

Para verificar lo anterior, se estableció un escenario prospectivo, reconociendo que no se puede confirmar debido a la incertidumbre involucrada. En consecuencia, se eligió la técnica de diseño de escenarios, actualmente utilizada por el IPCC para establecer el rumbo planetario.

Teniendo en cuenta que es posible determinar trayectorias, mediante la oposición, entre lo conocido y lo desconocido, el objetivo fue determinar un cambio en la trayectoria para la ciudad de Bogotá basado en la oposición de los elementos que indican el punto de partida. Es decir, los

precios de la tierra y los ingresos, sabiendo que este último no tiene el potencial de ser alterado en el contexto urbano.

En cuanto a la robustez de la regresión ponderada geográficamente, las estadísticas de prueba mostraron un R^2 alto para el fenómeno. La técnica reveló que el modelo se vuelve más robusto con menos vecindarios, pasando de 109 unidades espaciales a 26 vecindarios y, por lo tanto, permitió argumentar que las variables independientes describen el fenómeno propuesto y que este se explica dentro de la multicausalidad, hasta en un 82.5%.

En el caso de las lesiones personales, se observó que son sensibles al ingreso, esto a pesar de que su R^2 es igual a 0.038, lo cual plantea el 3.8% de incidencia. En el de los robos contra individuos, los precios de la tierra explican parcialmente el fenómeno con un $R^2=0.1262$, lo que significa que el 12.62% del fenómeno se explica por la correlación. Esto puede deberse a que la demanda de trabajo está asociada con los precios de la tierra, aunque no es una explicación sólida.

En cuanto al robo residencial, casi es evidente que los precios de la tierra fueron la variable de respuesta. Sin embargo, su poder explicativo tampoco es muy fuerte, ya que su $R^2=0.1623$ indica que la variable independiente solo da cuenta del fenómeno en un 16.23%.

Finalmente, este ejercicio reveló los elementos que deben estar interconectados como síntesis del enfoque dialéctico propuesto, dígame:

- 1) La planificación urbana como respuesta al sistema de riesgo socioespacial en términos de su transversalidad.
- 2) La adopción de presupuestos participativos como mecanismo para revitalizar la democracia, inseparable de la modernización del sistema de control para la gestión de recursos, basado en las vulnerabilidades del sistema político.
- 3) El valor excedente urbano como fuente de tributación redistributiva y espacial.
- 4) El desarrollo de un panel de indicadores para la rendición de cuentas en riesgo socioespacial.
- 5) El desarrollo prospectivo de escenarios que establezcan los cimientos de un mecanismo que resuelva la contradicción entre el modelo constitucional del Estado y el modo de producción.

Esto representa un avance en comparación con los mapas de riesgo, ya que aquéllos se centran en identificar la existencia de una amenaza que puede materializarse como un riesgo existencial. Sin embargo, son incapaces de determinar el curso de acción para reducir las amenazas, crear capacidades para aumentar la resiliencia o mitigar los efectos de los desastres.

En el caso presente, los elementos mencionados están naturalizados y, por lo tanto, no se perciben en su estricta dimensión. Además, la perspectiva del escenario optimista es lograr una reducción de entre el 8 y el 13% sin considerar cambios sociales, pues con estos últimos se alcanzaría alrededor del 30%. Así las cosas, además de haberse podido comprobar la hipótesis que se trabajó, se puso a prueba el método econométrico y se planteó que la realidad sí puede ser transformada.

En consecuencia, se podría sostener que se alcanzó el objetivo principal de la investigación, consistente en “explicar el riesgo existencial, social y urbano partir de la comprensión teórica del riesgo socioeconómico y socioespacial, y como producto local del entrelazamiento con la inseguridad y la violencia urbana, donde la producción social del espacio y las condiciones que imposibilitan la justicia en el espacio representan la colisión entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado en Colombia”.

Asimismo, que los objetivos secundarios, los cuales fueron descritos como “1) entender la inseguridad y la violencia urbana como amenazas en el sistema de riesgo socioeconómico y socioespacial. 2) determinar cuál es el ámbito en el que la vulnerabilidad institucional posibilita el entrelazamiento del riesgo socioeconómico, el riesgo socioespacial y, la inseguridad o la violencia urbana. 3) establecer cuál es el papel de la desigualdad como factor que supone un aumento de la susceptibilidad social y el de la gestión integral del riesgo para crear condiciones armónicas entre el modo general de producción y el modelo constitucional de Estado. Y, 4) plantear que la justicia en el espacio es el medio para realizar la constitucionalización de la producción social del espacio a través de la planeación como herramienta de la gestión integral del riesgo” también se lograron.

Bibliografía

- Abramo, P. (2006). *La Ciudad Calidoscópica* (pp. 1–52). X Jornadas de Economía Crítica.
- (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35–69.
- Acemoglu, D., Fergusson, L., Robinson, J., Romero, D., & Vargas, J. F. (2020). The perils of high-powered incentives: Evidence from Colombia's false positives. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 1–43.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 385–472). Elsevier.
- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16, 268–281.
- Adorno, S. (2002). Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, s/v(8), 84–135.
- Aguilar Castillo, C. M., Julio Estrada, D. J., Gaitán Alvarez, J., & Acosta Hernández, A. (2016). *Caracterización del gasto destinado a vivienda y servicios públicos en los hogares de Bogotá y municipios de Cundinamarca*.
- Alfonso, O. (2016). La Calidad de la Densidad Urbana en Bogotá. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 229–253.
- (2022). Bogotá, el futuro incierto al fragor de la pandemia metropolitana. In F. Carrión, M. Corti, P. R. Kuri, P. Abramo, & P. Cepeda (Eds.), *El futuro de las ciudades* (pp. 235–250).
- Alfonso, O., Jaramillo, S., & Moncayo C., V. M. (2011). *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos* (Ó. A. (comp) Alfonso Roa (Ed.)). Universidad Externado de Colombia.
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2019). ¿“Los becados con los becados y los ricos con los ricos”? Interacciones entre clases sociales distintas en una universidad de elite. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 59, 50–59.
- Análisis de la victimización en Bogotá*. (2018).
- Antillano, A., Arias, E. D., & Zubillaga, V. (2020). Violence and territorial order in Caracas, Venezuela. *Political Geography*, 82, 102–221.
- Arbeláez, Lady. (2020). *Geografía y Desarrollo Territorial en una Metrópoli Latinoamericana. Densidad e intensidad en el uso del suelo en Bogotá, 2000-2017*. (Búhos Editores Ltda. (Ed.)). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Avendaño Arias, J. A. (2020). Bichas, ganchos y territorios de la droga en Bogotá: toporrepresentaciones de una forma de esclavitud. *Revista Colombiana de Sociología*, 43(2), 129–155.
- Ayos, E. J., & Dallorso, N. (2011). (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Política Criminal*, 6(11), 1–18.
- Azuela, A. (2019). ¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales. In *El derecho en movimiento. Once ensayos de sociología jurídica*. (pp. 341–246). Tirant lo Blanch México.
- Bahrtdt, H. P. (1961). *La moderna metrópoli* (1970th ed.). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Banerjee, A. V. (1997). A theory of misgovernance. *The Quarterly Journal of Economics*, November, 1289–1332.
- Beccaria, C. (1764). *De los delitos y las penas* (1998th ed.). Editorial Temis S.A.
- Beck, U. (1998). La política de la sociedad de riesgo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3), 501–515.
- Beckmann, M. J., & McPherson, J. C. (1970). City size distribution in the Central Place Hierarchy: an alternative approach. *Journal of Regional Science*, 10(1), 243–248.
- Bergman, M., & Kessler, Y. G. (2008). Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en buenos aires: determinantes y consecuencias. *Desarrollo Economico*, 48(190–191), 209–234.
- Blanco, J. (2007). Espacio y Territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis

- geográfico. In R. Fernández Caso, María Victoria; Gurevich (Ed.), *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37–64). Editorial Biblos.
- Blanco, L. R. (2013). The impact of crime on trust in institutions in Mexico. *European Journal of Political Economy*, 32, 38–55.
- Boff, L. (2012). Para no perecer: la convivialidad necesaria. *Servicios Koinonía*.
<https://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=524>
- Boisteau, C., & Pedrazzini, Y. (2006). *Action-oriented research in Barcelona and Bogotá* (Urban Violence and Security Policies Local Public and Private Practices for Securing the Urban Space).
- Borja, J. (2000). Ciudadanía y espacio público. In *Laberintos urbanos en América Latina* (pp. 9–34). Abya-Yala.
- (2003). Ciudad y planificación: La urbanística para las ciudades de América Latina. *Cuadernos de La CEPAL*, 81–104.
- Borja Jiménez, E. (2003). Sobre el concepto de política criminal. Una aproximación a su significado desde la obra de Claus Roxin. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, LVI, 113–150.
- Bostrom, N. (2002). Existential Risks: Analyzing Human Extinction Scenarios. *Journal of Evolution and Technology*, 9(1), 1–31.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales* (2001st ed.). Editorial Desclée de Brower S.A.
- (2018). Social Space and the Genesis of Appropriated Physical Space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(1), 106–114.
- Brantingham, P. J., Carter, J., Macdonald, J., Melde, C., & Mohler, G. (2021). Is the recent surge in violence in American cities due to contagion? *Journal of Criminal Justice*, 76, 1–9.
- Bravo Acosta, D. E. (2020). *Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública: La participación de actores no estatales en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016 en el continuo urbano de los cantones*. FLACSO Ecuador.
- Buber, M. (1966). Caminos de Utopía. *Breviarios Del Fondo de Cultura Económica*, 203.
- Buckle, P. (1990). Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990s: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 8(3), 201–324.
- Caballero Montejo, G. A. (2004). El procedimiento de recolección y clasificación de información de criminalidad con fines estadísticos referencia para las estadísticas de violencia en salud pública. *Revista Criminalidad*, 49, 111–123.
- Caballero, W. J., Rubiano, J., Clavijo, J., & Sandoval, J. (2016). Procedencia en el extremo sur del Valle Medio del Magdalena durante el cenozoico: Determinaciones con base en el análisis cuantitativo de paleocorrientes. *Boletín de Geología*, 38(1), 73–86.
- Cameron, M. A., Hershberg, E., & Sharpe, K. (Eds.). (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, See México.
- Cantor Ortiz, C. F., García Sierra, A. A., Vargas, K. J., Chaparro, N. A., & Gelves, Ó. J. (2021). *Índice de capacidad de pago 2017. Bogotá y su área metropolitana*. (S. D. de Planeación (Ed.)). UT en alianza con Arkimax SDP 2019.
- Capel, H. (n.d.). *Horacio Capel - La morfología de las ciudades. II. Aedes facere - técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios.pdf*.
- Cardona, O. D. (2001a). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión.”*
- (2001b). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión.” *A International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice*.
- (2005). *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgo*.
- Carreño, M., Barbat, A., & Marulanda, M. C. (2013). Indicadores de amenaza , exposición y riesgo

- urbano. *Indicadores de Amenaza, Exposición y Riesgo Urbano*, 73–90.
- Carrión, F., Pontón, J., & Armijos, B. (2009). 120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana. In *FLACSO Sede Ecuador*.
- Castel, R. (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (V. (Trad) Ackerman (Ed.); 2017th ed.). epublibre.
- Catanzaro, G., Seghezzi, G., & Elisalde, S. (2016). La ideología de la inseguridad en la Argentina actual. *Sociedade e Cultura*, 19(1), 21–36.
- Champion, A. G., & Hugo, G. (2004). Introduction. Moving beyond the rural-urban dichotomy. In *New forms of urbanization : beyond the urban-rural dichotomy*. Ashgate.
- Chardon, A.-C. (2008). Amenaza, vulnerabilidad y sociedades urbanas. Una visión desde la dimensión institucional. *Investigación*, 11(2), 123–136.
- Charles-Coll, J. A. (2015). ¿EXISTE UNA TASA ÓPTIMA DE DESIGUALDAD? Evidencia empírica de un panel de 112 países*. *El Trimestre Económico*, 82(2)(326), 313–350.
- Chiodelli, F., & Moroni, S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review*, 86(4), 437–455.
- Chisari, O. O., Ramos, M. P., & León, S. (2019). Crimen y configuración urbana: una evaluación de precios de propiedades y bienestar en equilibrio general para la ciudad de Buenos Aires. *El Trimestre Económico*, 86(342), 437–466.
- CIDH. (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*.
- Clark, K. (1965). *Dark Ghetto. Dilemas of social power*. (1989th ed.). Wesleyan University Press.
- Colak, A. A., & Pearce, J. (2015). Securing the global city?: an analysis of the ‘Medellín Model’ through participatory research. *Conflict, Security & Development*, 15(3), 197–228.
- Combes, P.-P., Mayer, T., & Thisse, J.-F. (2008). *Space in economic thought* (pp. 26–49). Princeton University Press.
- Commons, J. R. (1934). *Institutional economics : its place in political economy* (1989th ed.). Library of Congress.
- Concha-Eastman, A., & Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 5(4/5), 322–331.
- Congleton, R. D. (2004). *The Median Voter Model BT - The Encyclopedia of Public Choice* (C. K. Rowley & F. Schneider (Eds.); pp. 707–712). Springer US.
- Coraggio, J. L. (1987). *Territorios en transición. Crítica a la Planeación Regional en América Latina*. (1994th ed.). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Costelloe, M. T., Chiricos, T., & Gertz, M. (2009). Punitive attitudes toward criminals: Exploring the relevance of crime salience and economic insecurity. *Punishment and Society*, 11(1), 25–49.
- Cristi, F. R. (1984). Hayek and Schmitt on the Rule of Law. *Canadian Journal of Political Science*, 17(3), 521–535.
- Cruz, J. M., & Durán-Martínez, A. (2016). Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, 53(2), 197–210.
- Cubides Salazar, O. M. (2014). Variables que inciden en la violencia en barrios de Bogotá. *Opera*, 15, 85–104.
- Dammert, L., & Malone, M. F. T. (2002). Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. *Desarrollo Económico*, 42(166), 285.
- Davis, D. E. (2006). The Age of Insecurity: Violence and Social Disorder in the New Latin America. *Latin American Research Review*, 41(1), 178–197.
- de Aguiar Arantes, R. (2021). *O(s) espaço(s) público(s) numa cidade desigual e segregada*. Caderno CRH.
- Deas, M., & Gaitán Daza, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. FONADE, Fondo financiero de proyectos de desarrollo : DNP, departamento nacional de planeación.
- Delaney, D. (2011). *The spatial, the legal and the pragmatics of world-making : nomospheric*

- investigations*. GlassHouse.
- Delgado, J., & Wences, G. (2020). A hedonic approach to the valuation of the effect of criminal violence on housing prices in Acapulco City. *Empirical Economics*, 59, 2999–3018.
- Descartes, R. (1642). *Meditaciones metafísicas con objeciones y respuestas* (V. Peña (Ed.); 1977th ed.). Alfaguara.
- Duguit, L. (1917). The Law and the State. *Harvard Law Review*, XXXI(1).
- Duncan, O. D., & Duncan, B. (1955a). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *Source*, 20(2), 210–217.
- (1955b). Residential Distribution and Occupational Stratification. *American Journal of Sociology*, 60(5), 493–503.
- Dunn Cavelty, M., Kaufmann, M., & Søyb Kristensen, K. (2015). Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*, 46(1), 3–14.
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0967010614559637>
- Duque-Cante, N. (2020). Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá. In A. Camargo Sierra (Ed.), *POLÍTICAS URBANAS Y DINÁMICAS SOCIOESPACIALES. VIVIENDA, RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO* (pp. 43–56). Universidad Sergio Arboleda, Universidad Pontificia Bolivariana, ACIUR.
- Duque-Escobar, G. (2015). El desastre de Armero a los 30 años de la erupción del Ruiz. *Biblioteca Digital Unal*, 30(5), 876–878.
- Durán-Martínez, A. (2015a). Drugs Around the Corner : Domestic Drug Markets and Violence in Colombia and Mexico. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 122–146.
- (2015b). To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1377–1402.
- Durkheim, É. (1899). *Friedrich Ratzel : Anthropogéographie*.
- Dussel, E. (1988). La teoría de la renta. In *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los Manuscritos del 61-63* (pp. 159–187). Siglo XXI.
- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio* (1989th ed.). Editorial Ariel S.A.
- Escobar Moyano, C. A. (2021). Constantes estructurales de la territorialización paramilitar en el área metropolitana en Bogotá (2009-2016). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 8(2), 105–120.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies* (2003rd ed.). Oxford University Press Oxford.
- Europapress. (2017). *No es xenofobia, es aporofobia (rechazo al pobre)*. Europapress; Europa Press.
- Fafchamps, M., & Moser, C. (2003). Crime, Isolation and Law Enforcement. *Journal Of American Economies*, 12(4), 625–671.
- Fainstein, S. S. (2016). Spatial Justice and Planning. In *Readings in Planning Theory: Fourth Edition*.
- Fergusson, L., Harker, A., & Molina, C. (2018). *Do ghosts exist? Clientelistic networks and corruption in public education **.
- Fergusson, L., Vargas, J. F., & Vela, M. A. (2013). Sunlight disinfects? Free media in weak democracies. *Documentos CEDE*, 14.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311.
- Flynn, L. B., & Schwartz, H. M. (2017). No Exit: Social Reproduction in an Era of Rising Income Inequality. *Politics & Society*, 45(4), 471–503.
- Forde, S. (2022). The violence of space and spaces of violence: Peace as violence in unequal and divided spaces. *Political Geography*, 93, 1–9.
- Fotheringham, A. S., Brunson, C., & Charlton, M. (2002). *Geographically Weighted Regression the analysis of spatially varying relationships*. Wiley.
- Freedman, J. (2015). Status insecurity and temporality in world politics. *European Journal of International Relations*, 22(4), 797–822.
- Fresneda Bautista, O. (2017). Evolución de la estructura de clases sociales en Colombia, 1938-2010. ¿Han

- crecido las clases medias? *Sociedad y Economía*, 33, 205–236.
- Fritz, C. E., & Williams, H. B. (1957). The Human Being in Disasters: A Research Perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 309(1), 42–51.
- Garay, L. J., & Rodríguez, A. (2007). Exclusión e inequidad. Vías para un cambio constructivo. *Theologica Xaveriana*, 57(164), 591–609.
- Garay Salamanca, L. J. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Revista Prospectiva*, 8, 52–77.
- García-Acosta, V. (2022a). Introducción. In V. García-Acosta (Ed.), *La antropología de los desastres en América Latina* (pp. 19–63). Gedisa Editorial.
- (2022b). La vertiente mexicana en la Antropología de los Desastres y del Riesgo. In V. García-Acosta (Ed.), *La antropología de los desastres en América Latina* (pp. 217–258). Gedisa Editorial.
- Garfinkel, M. R., & Syropoulos, C. (2020). Inequality and conflict: Burning resources to support peace. *Economics Letters*, 197, 1–4.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and social order in contemporary society* (2002nd ed.). The Chicago University Press.
- Garrido Genovés, V. (2001). *Principios de criminología*. Tirant lo Blanch Biblioteca Digital de Aranjuez.
- Gellert-de Pinto, G.-I. (2012). Latín-A: El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. *Sapiens Research*, 2(1), 13–17.
- Giddens, A. (2003). *Un mundo desbocado : los efectos de la globalización en nuestras vidas* (P. Cifuentes Díaz (Ed.); 5ª ed). Taurus Madrid.
- Goldstein, D. M. (2005). Flexible justice: Neoliberal violence and “self-help” security in Bolivia. *Critique of Anthropology*, 25(4), 389–411.
- Göle, N. (2022). Public Space Democracy. *Public Space Democracy*, July.
- Gómez, C. M. (2010). Teoría económica de los impuestos pigouvianos: información y eficiencia. In *Lecturas de Economía* (Issue 53, pp. 91–123).
- Gómez Carbajal, O. A. (2018). Dialéctica del espacio. El fetichismo del poder en la producción de arquitectura y ciudad. *Bitácora Arquitectura*, 38, 52.
- Gómez, P. A. (2001). Imaginarios sociales y análisis semiótico. Una aproximación a la construcción narrativa de la realidad. *Cuadernos*, 17.
- González Hernández, G. M. (2016). Renta monopólica por identidad cultural. *Ciudades*, 111, 26–34.
- González, J. I. (2011). Prólogo. In O. Alfonso (Ed.), *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*. Universidad Externado de Colombia.
- Group I contribution to the IPCC’s Fourth Assessment. (2007). The Physical Science Basis. In *Climate Change 2007*.
- Gutiérrez, F. (2014). Urban Segregation in Bogotá . *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(13), 68–83.
- Han, B. C. (2013). *Tipología de la violencia* (Titivillus (Ed.)). epublibre.
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban & Regional Research*, 2(1), 101–131.
- (2010). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo* (2012th ed.). Ediciones Akal S.A.
- (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (J. Madariaga (Ed.); 1a. edición). Madrid : Akal, 2013, ©2013.
- Hayek, F. (1985). *Camino de servidumbre* [Book]. Alianza.
- Heller, H. (1934). *Teoría del Estado* (2015th ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Hénaff, M., & Strong, T. B. (2001). The conditions of public space: Vision, speech, and theatricality. In T. B. Hénaff, Marcel; Strong (Ed.), *Public Space and Democracy* (pp. 1–40). University of Minnesota Press.
- Hiernaux, D., & Lindon, A. (2006). *Tratado de Geografía Humana*. Anthropos.
- Hilde, T., & Morrison, H. (2021). *Scenario Planning in Small and Mid-Size Legacy Cities : Framework and Tool Adaptations in Youngstown, Ohio* (Issue August).

- Hill Collins, P. (1998). It's All In the Family: Intersections of Gender, Race, and Nation. *Hypatia: A Journal of Feminist Philosophy*, 13(3), 62–82.
- Hodgson, G. M. (2003). John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 37(3), 547–576.
- Hoskyns, T. (2014). The production of democratic public space. In *The Empty Place*.
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *Source: The Economic Journal*, 39(153), 41–57.
- Iadicola, P., & Shupe, A. (2013). *Violence, inequality and human freedom* (3rd ed.). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Isunza, E., & Hevia de la Jara, F. (2006). Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación. In *Cuadernos para la Democratización* (Vol. 4). Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y Vida de las Grandes Ciudades* (2011th ed.). Capitán Swing].
- Jakobsen, L., & Buur, L. (2018). The blurred (in)security of community policing in Bolivia. *Security Blurs: The Politics of Plural Security Provision*, August, 100–117.
- Jamil, G. (2017). *Accumulation by segregation: Muslim localities in Delhi* (Issue October 2020).
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la "participación en plusvalías."*
- (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2a ed. rev). Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2009.
- (2021). Reorientación del gran capital hacia lo inmobiliario. *Punto Sur*, 4, 26–46.
- Jellinek, G. (1936). *Compendio de la teoría general del Estado*. México : M. de J. Nucamendi, 1936.
- Jessop, B. (2016). *El Estado. Pasado, presente y futuro* (2017th ed.). Polity Press.
- Jiménez-García, W. G. (2020). La vulnerabilidad como enfoque metodológico para los estudios de violencia. In W. G. Jiménez-García & L. A. Martínez Herrera (Eds.), *Sociedad, Crimen y Violencias: Debates Disciplinarios* (pp. 77–118). Universidad Católica de Pereira; Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Jiménez-García, W. G., Manzano-Chávez, L., & Mohor-Bellalta, A. (2021). Medición de la vulnerabilidad social: propuesta de un índice para el estudio de barrios vulnerables a la violencia en América Latina. *Papers. Revista de Sociología*, 106(3), 381–412.
- Johansen E., M.-L., Bræmer Warburg, A., & Mynster Christensen, M. (2021). Frictional Security Governance. *Perspectives on Terrorism (Lowell)*, 15(4), 111–124.
- Kandel, E. R. (2019). *En busca de la memoria*.
- Kant, I. (1781). *Crítica de la razón pura* (J. F. Bennett (Ed.); 1979th ed.). Alianza Editorial.
- Kaplow, L. (2005). Taxation and Redistribution: Some Clarifications. *SSRN Electronic Journal*.
- Kedrov, B. M., & Spirkin, A. G. (1986). *La ciencia* (A. (trad) Méndez García (Ed.)). Quinto Sol.
- Kelsen, H. (1934). *Teoría pura del derecho* (2001st ed.). Eudeba.
- (1960). *Teoría pura del derecho* (2009th ed.). Eudeba.
- (1979). *Teoría general del estado* (15 ed.). [México] : Nacional, [c1979].
- (1985). *¿Qué es la justicia?* (2015th ed.). Grupo Editorial Éxodo.
- Keynes, J. M. (1968). *Crítica de la economía clásica* (1984th ed.). SAPRE.
- Kinnvall, C., & Mitzen, J. (2018). Ontological security and conflict: the dynamics of crisis and the constitution of community. *Journal of International Relations and Development*, 21, 825–835.
- Klein, J. R. (2015). National Insecurity Crime. *Criminal Justice Ethics*, 34(1), 1–17.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado : fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*. Depalma.
- Kropotkin, P. (1902). *El apoyo mutuo*. Fundación Besnard.
- Krug, E. G., & Dahlberg, L. L. (2002). Violence - a global public health problem. In *World report on violence and health* (pp. 3–21).
- Kumar, K. (1993). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology*, 44(3), 375–395.
- Lauridsen, J., Nannerup, N., & Skak, M. (2013). House prices and land regulation in the Copenhagen area.

- Journal of Property Research*, 30(3), 205–220.
- Lavell, A. (1998) “Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998” en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.
- (2001). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. *Biblioteca Virtual En Salud de Desastres-OPS*, 4, 1–22.
- (2003). *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación.
- Lefebvre, H. (1970). *Lógica formal. Lógica dialéctica*. Siglo XXI de España Editores S.A.
- (1974). *La producción del espacio* (2013th ed.). Capitán Swing.
- Lenin, V. I. (1948). *Materialismo y Empirocriticismo* (1975th ed.). Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Lens, M. C. (2015). Measuring the geography of opportunity. *Progress in Human Geography*, 41(1), 3–25.
- Lindon, A. (2008). Violencia/miedo, espacialidades y ciudad. *Casa Del Tiempo*, 4, 8–14.
- Llorente, M. V., Escobedo, R., Echandía, C., & Rubio, M. (2002). Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá. *Sociologias*, 8, 172–205.
- Lopes de Souza, M. (2008). *Fobópole: 0 Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana*. Editora Bertrand Brasil Ltda.
- López Pérez, L. A. (2013). La Segregación Socioeconómica en el espacio Urbano de Bogotá D.C. In *Secretaría Distrital de Planeación Dirección de Estratificación. Universidad Nacional de Colombia, 2013*. (Vol. 116, Issue 10). Universidad Nacional de Colombia.
- López Trigal, L. (2011). “Las leyes del crecimiento espacial de los Estados” en el contexto del determinismo geográfico ratzeliano. *Geopolítica(S)*, 2(1), 157–163.
- Luhmann, N. (1981). *Sociología del Riesgo* (1991st ed.). Walter de Gruyter y Co.
- Lukács, G. (1970). *Historia y conciencia de clase* (T. Blanco (Ed.)). Editorial de Ciencias Sociales del Instituto del Libro.
- Lund, C. (2016). Rule and Rupture: State Formation through the Production of Property and Citizenship. *Development and Change*, 47(6), 1199–1228.
- Maldonado Copello, M. M. (1999). Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano. *Territorios*, 2.
- Malthus, R. (1798). *Primer ensayo sobre la población Malthus* (Vol. II). Appleton & Company.
- Marques, L. (2020). Pandemics, Existential and non-Existential Risks to Humanity. *Ambiente & Sociedade*, 23, 1–9.
- Martínez Bayón, P. (2016). La Percepción de Riesgo por Peligros Hidrometeorológicos Extremos en Cuba: Mirada desde el Entorno Geográfico. *Trayectorias*, 18(43), 53–72.
- Marx, K. (1867a). *Contribución a la crítica de la economía política* (M. (trad. . Kuznetsov (Ed.); 1989th ed.). Editorial Progreso.
- (1867b). *El Capital* (2008th ed.). Siglo XXI Editores.
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. 137.
- Massey, D. S. (2004). Segregation and stratification: A Biosocial Perspective. *Du Bois Review*, 1(1), 7–25.
- (2015). Urban Violence. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition* (Second Edi, Vol. 24, Issue 1968). Elsevier.
- Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces*, 67(2), 281–315.
- Mead, G. H. (1991). La génesis del self y el control social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 55, 165–186.
- Mendieta, E. (2012). Mapping the geographies of social inequality: Patricia Hill Collins’s intersectional critical theory. *Journal of Speculative Philosophy*, 26(2), 458–465.
- Mirrlees, J. A. (1976). The Optimal Structure of Incentives and Authority within an Organization. In *Source: The Bell Journal of Economics* (Vol. 7, Issue 1).
- Moctezuma Mendoza, V. (2019). Not Just Noise and Fury. Lynchings, Popular Actions against Insecurity

- and Moral Economies of Violence. *Estudios Sociológicos*, 37(111), 785–802.
- Morales Zurita, L., & Arias Arbeláez, F. A. (2005). La calidad de la vivienda en Bogotá : Enfoque de precios hedónicos de hogares y de agregados espaciales. *Sociedad y Economía*, 9, 47–80.
- Morín, E. (2019). *La Fraternité Pourquoi? Résister à la cruauté du monde*. Studio Actes Sud.
- Moser, C., Winton, A., & Moser, A. (2005). Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America. In *The Urban Poor in Latin America* (Issue October 2014). The World Bank.
- Musset, A. (2015). El mito de la ciudad justa, una estafa neoliberal. *Bitacora Urbano Territorial*, 25(1), 11–20.
- Nogué, J. (2015). Emoción, lugar y paisaje. In L. Puigbert & G. Bretcha (Eds.), *Teoría y paisaje II: Paisaje y emoción. El resurgir de las geografías emocionales: Vol. II* (pp. 137–147). Universidad Pempeu Fabra.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (2014th ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Norza Céspedes, E., López Guaje, W. A., & Peñalosa Otero, M. X. (2012). Exégesis de los delitos en Colombia, 2011. *Revista Criminalidad*, 54(1), 17–54.
- O’Sullivan, A. (2009). Schelling’s model revisited: Residential sorting with competitive bidding for land. *Regional Science and Urban Economics*, 39, 397–408.
- Ochoa León, S. M. (2014). *El riesgo en la sociología contemporánea : de los riesgos sociales a los riesgos modernos*. CLACSO.
- Oliver-Smith, A. (2022). Prólogo. In *La antropología de los desastres en América Latina* (pp. 23–27). Gedisa Editorial.
- Olmo, P. O. (2005). El concepto de control social en la historia social: Estructuración del orden y respuestas al desorden. *Historia Social*, 51(8), 1–24.
- ONU-HABITAT. (2020). *La Nueva Agenda Urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- A/RES/69/283, Pub. L. No. A/69/L.67 (2015).
- Ord, T. (2020). *The Precipice. Existential Risk and the future of humanity*. Hachette Books.
- Ortiz Contreras, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor : evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Journal of Regional Research Investigaciones Regionales*, 65(3), 167–187.
- Ost, S., & Fleury, S. (2013). O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta. *Dados*, 56(3), 635–671.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional* (M. Moro Vallina, A. Lara, A. Chávez, & F. Jiménez (Eds.)). Fondo de Cultura Económica.
- Otero, G., Volker, B., & Rozer, J. (2021). Space and social capital: social contacts in a segregated city. *Urban Geography*.
- Pamplona Ramão, F., & Marmitt Wadi, Y. (2010). Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel/PR. *Revista de Sociologia e Política*, 18(35), 207–230.
- Pavoni, A., & Tulumello, S. (2018). What is urban violence? *Progress in Human Geography*, 44(1), 49–76.
- Penglase, B. (2009). States of insecurity: Everyday emergencies, public secrets, and drug trafficker power in a Brazilian Favela. *Political and Legal Anthropology Review*, 32(1), 47–63.
- Pickett, K., & Wilkinson, R. (2009). *The spirit level*. Bloomsbury Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI. Thomas Piketty*. Harvard University Press.
- Piña, D., & Martínez, H. (2016). Convivialidad: Construcción De Su Significado Desde La Perspectiva Del Profesor Universitario Venezolano En Sus Prácticas Académicas. *Dialógica*, 253–272.
- Platón. (370 B.C.E.). *La Republica* (1987th ed.). Montaña Mágica.
- Pontes Nogueira, J. (2017). Third World Quarterly From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice. *Third World Quarterly*, 38(7), 1437–1453.

- Popper, K. (1962). *La lógica de la investigación científica* (1985 (Ed.)). Editorial Tecnos S.A.
- Poulantzas, N. (1976). *La crise de l'état* (S. de Brunhoff (Ed.)). [s.l.] : Puf, [c1976].
- Precedo Ledo, A. J. (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 29–46. <http://boletin.age-geografia.es/articulos/38/02 PRECEDO 29-45.pdf>
- Puente Aguilar, S. (2018a). Construyendo nuestro propio riesgo: por una política pública resiliente. *Otros Diálogos*, 2.
- (2018b). Una aproximación conceptual y analítica a la evaluación integral de vulnerabilidad institucional en política pública de gestión integral de riesgo de desastres. In J. L. Lezama (Ed.), *Cambio climático, ciudad y gestión ambiental* (pp. 271–307). El Colegio de México.
- Quesada, F. (2022). On the Fringes of Urban Justice: Violence and Environmental Risks in Guatemala City. *Social Inclusion*, 10(1), 58–71.
- Ramírez, C. E., & Rodríguez, J. (2002). Pobreza en Colombia: Tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000. *Estudios Gerenciales*, 85, 81–109. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21208504>
- Rawls, J. (1971). *La teoría de la justicia* (2006th ed.). The Belknap Press of Harvard University Press.
- Revollo Fernández, D. A. (2009). Calidad de la vivienda a partir de la metodología de precios hedónicos para la Ciudad de Bogotá -Colombia. *Revista Digital Universitaria*, 10(7).
- Roberto, E. (2018). The Spatial Proximity and Connectivity Method for Measuring and Analyzing Residential Segregation. *Sociological Methodology*, 48(1), 182–224. <http://sm.sagepub.com>
- Robinson, J. (2016). La miseria en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 76, 9–88.
- Rodrigues, T., & Rodríguez-Pinzón, E. (2020). «Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho. *América Latina Hoy*, 84, 89–113.
- Rodríguez Lara, D. V., & Rodrigues da Silva, A. N. (2021). A spatial analysis.pdf. In A. Geertman, S.C.M.; Petit, Christopher; Goodspeed, Robert; Staffans (Ed.), *Urban Informatics and Future Cities* (pp. 575–590). Springer.
- Rousseau, J. J. (1762). *El contrato social* (2015th ed.). El Aleph.
- (1764). *Lettres écrites de la montagne* (P. Hidalgo (Ed.); 2018th ed.). Philosophie.
- Ruiz-Tagle, J., & López M, E. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *EURE (Santiago)*, 40(119), 25–48.
- Ruiz-Vásquez, J. C., & Páez, K. (2016). Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá y Medellín Assessing. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 14, 53–69.
- Rutherford, M. (1983). J. R. Commons's Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 17(3), 721–744.
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE (Santiago)*, 34(103), 5–26.
- Sampson, R. J., & Levy, B. L. (2020). Beyond Residential Segregation: Mobility-Based Connectedness and Rates of Violence in Large Cities. *Race and Social Problems*, 12, 77–86.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230–231, 11–30.
- Sandel, M. (2020). *La Tiranía del Mérito* (Epub). Debate.
- Santos, B. de S. (2011). *Derecho y emancipación*.
- Santos, M. (2006). *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção* (4th ed.). EduSP.
- Sartre, J. P. (1943). *El Ser y la Nada* (1993rd ed.). Atalaya.
- Savell, S. (2016). Performing humanitarian militarism: Public security and the military in Brazil. *Focaal*, 2016(75), 59–72.
- Schelling, T. C. (1971). Dynamic models of segregation. *Journal of Mathematical Sociology*, 1, 143–186.
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2022). *Guía metodológica: Conoce presupuestos participativos*.
- Sepúlveda Valenzuela, L. (2010). Las trayectorias de vida y el análisis de curso de vida como fuentes de conocimiento y orientación de políticas sociales. *Revista Perspectivas: Notas Sobre Intervención y*

- Acción Social*, 21, 27–53.
- Singer, P. (1973). Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. In M. Schteingart (Ed.), *Urbanización y dependencia en América Latina*. Ediciones SIAP.
- Sintomer, Y. (2000). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Reforma y Democracia*, 31, 1–17.
- Sintomer, Y., Ganuza, E., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. (2011th ed.). La Découverte.
- Smith, A. (1759). *Teoría de los sentimientos morales* (E. O’Gorman (Ed.); 1941st ed.). El Colegio de Mexico.
- (1776). *La riqueza de las naciones* (2016th ed.). ShandonPress.
- Smolka, M. O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. In L. Mullahy & M. O. Smolka (Eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (Issue January, pp. 71–78). Lincoln Institute of Land and Policy.
- Spielman, S. E., Tuccillo, J., Folch, D. C., Schweikert, A., Davies, R., Wood, N., & Tate, E. (2020). Evaluating social vulnerability indicators: criteria and their application to the Social Vulnerability Index. *Natural Hazards*, 100, 417–436.
- Stapleton, J. (2020). *Exploratory Scenario Planning (XSP) Navigating an Uncertain Future*. Lincoln Institute of Land and Policy.
- Stiglitz, J. (2013). *Price of Inequality*. Wiley.
- (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Taleb, N. N. (2017). *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random House.
- Taylor, C. (2004). *Modern social imaginaries*. Duke University Press.
- Teoría Económica*. (n.d.). Instituto de Posgrados y Estudios Superiores.
- Tobler, W. (1970). A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region. *Economic Geography*, 46, 234–240.
- (2004). On the First Law of Geography: A Reply. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2), 304–310.
- Topalov, C. (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis* (2006th ed.). Universidad de Buenos Aires.
- (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Siglo XXI Editores de España.
- Torres Reyes, C. E. (2020). Impacto del plan de vigilancia comunitaria por cuadrantes en la seguridad ciudadana del barrio Chapinero Central en Bogotá 2015-2018. *Revista Jurídica Piélagus*, 19(2).
- Tuan, Y. F. (2013). Landscapes of fear. In *Landscapes of Fear*.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1986). Rational Choice and the Framing of Decisions. *The Journal of Business*, 59(4), S251–S278.
- Understanding and Preventing Violence. (1993). In A. J. Reiss & J. A. Roth (Eds.), *Understanding and Preventing Violence* (1998th ed., Vol. 1). National Academy Press.
- UNODC. (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. UNDOC.
- Urrutia-Mosquera, J., López-Ospina, H., Sabatini, F., & Rasse, A. (2017). Tolerancia a la diversidad y segregación residencial. Una adaptación del modelo de segregación de Schelling con tres grupos sociales. *EURE*, 43(130), 5–24.
- Valenzuela Aguilera, A. (2016). *La construcción espacial del miedo* (Issue April).
- Van Young, E. (1988). Islands in the storm: quiet cities and violent countrysides in the mexican independence era. *Past and Present*, 118(1), 130–155.
- Varian, H. R. (2010). *Microeconomía Intermedia* (8th ed.). Antoni Bosch.
- Vilalta, C., & Fondevila, G. (2019). Populismo penal na américa latina. *Nota Estratégica*, 32, 1–11.
- Vilalta, C., Lopez-Ramirez, P., & Fondevila, G. (2021). The spatial diffusion of homicide in Mexico City: a test of theories in context. *Global Crime*, 22(3), 222–239.

- Villar Borda, L. (1995). Nueva política regional y ordenamiento territorial en Colombia. *Estudios de Derecho*, 54(119), 96–116.
- (2007). Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. *Revista Derecho Del Estado*, 20, 73–96.
- Wacquant, L. (2015). Ghetto. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 10, 121–126.
- Wallerstein, I. (1991). *Geopolítica y Geocultura*. Editorial Kairós S.A.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad* (2002nd ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Weinstein, L. (2017). Insecurity as confinement: The entrenched politics of staying put in Delhi and Mumbai. *International Sociology*, 32(4), 512–531.
- Wheeler, S. (1967). Criminal Statistics: A Reformulation of the Problem. *Source: The Journal of Criminal Law*, 58(3), 317–324.
- White, M. J. (1983, March). The Measurement of Spatial Segregation. *American Journal of Sociology*, 1008–1018.
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Herramientas para la crisis. Desastres, ecologismo y formación profesional*. Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA.
- (1993). La vulnerabilidad global. *Los Desastres No Son Naturales*, 11–44.
- (2005). Fundamentos éticos de la gestión del riesgo. *Nómadas*, 22, 48–61.
- Wilkinson, R. (1996). *Unhealthy societies*. Routledge.
- Williams, A. (1966). Attitudes toward Speculative Risks as an Indicator of Attitudes toward Pure Risks. *The Journal of Risk and Insurance*, 33(4), 577–586.
- Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. (2012th ed.). University of Chicago Press.
- Wladyka, D., & Yaworsky, W. (2017). The impact of researchers' perceptions of insecurity and organized crime on fieldwork in central America and Mexico. *Human Organization*, 76(4), 370–380.
- Wong, D. W. S. (2004). Comparing Traditional and Spatial Segregation Measures: A Spatial Scale Perspective. *Urban Geography*, 25(1), 66–82.
- Yamin, L. E., Ghesquiere, F., Cardona, O. D., & Ordaz, M. G. (Eds.). (2013). *Modelación probabilista para la gestión del riesgo de desastre El caso de Bogotá, Colombia*. Universidad de los Andes.
- Yáñez, J. (2012). Impuesto Pigouviano. *Centro de Estudios Tributarios*, 9478, 159–198.
- Yao, J., Wong, D. W. S., Bailey, N., & Minton, J. (2019). Spatial Segregation Measures: A Methodological Review. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 110(3), 235–250.
- Yeung, L. L. (2019). Bias, insecurity and the level of trust in the judiciary: the case of Brazil. *Journal of Institutional Economics*, 15(1), 163–188.

Recursos electrónicos consultados

<https://es.insightcrime.org/tag/tren-de-aragua-es/>
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-314617>
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-416435>
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/alcaldesa-anuncio-estrategias-y-comandos-especializados-de-seguridad>
<https://scj.gov.co/es/oficina-oaiee/estadisticas-mapas>
<https://www.semana.com/nacion/articulo/los-violentologos/88236-3/>
<https://e1.portalacademico.cch.unam.mx/alumno/biologia2/estructura-procesos-ecosistema/relaciones-intraespecificas>
<https://www.eltiempo.com/bogota/asi-lo-analiza-a-usted-un-atracador-antes-de-robarlo-en-bogota-297442>
<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k630227>
<https://www.jotdown.es/2013/02/detroit-asi-se-hundio-el-titanic-del-capitalismo-estadounidense/>
<https://www.banrep.gov.co/es/impacto-economico-regional-del-covid-19-colombia-analisis-insumo-producto>
<https://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=524>
<https://www.dst.dk/da/>
<https://www.transparency.org/>
<https://fragilestatesindex.org/>
<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2018-economia-ilegal-mueve-el-35-del-pib>
<https://www.elspectador.com/educacion/ser-pilo-paga-un-programa-que-se-convirtio-en-una-deuda-impagable-para-mas-de-cuatro-mil-pilos/>
http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_PARTICIP_CIUDE_CDMX_12_08_2019.pdf
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/54de7baa-en.pdf?expires=1651078134&id=idyaccname=guestychecksum=3D14886EB0AC7E7EEAA18A6D7FD6EB51>
<https://iatistandard.org/en/>

Bases de Datos Consultadas

Base de datos catastral de Bogotá	UAECD, 2019
Censo Nacional de Población	DANE, 2018
Delitos de Alto Impacto	SDCSJ, 2020
Encuesta longitudinal de protección social	DANE, 2009
Encuesta Multipropósito	DANE y SDP, 2017
Encuesta Multipropósito	DANE y SDP, 2021
Estratificación de Bogotá por Manzana	SDP, 2019
Índice de Precios de Vivienda Usada	Banco de la República, 2022

Anexos de Vulnerabilidad Institucional

Tabla de vulnerabilidad institucional 1 - Cumplimiento normativo

Dimensión	Factor	Concepto	Indicadores	Valores	Ponderación	Resultado	Ponderado	Valor
Mapas de Riesgo	30%	Existencia de los mapas	Actualizado	0	10	0	0,0	0,12589286
			No actualizado	50				
			Sin Años	100				
		Escala de los mapas	1 : 25 000	10	5	50	0,0	
			1 : 50 000	25				
			1 : 100 000	50				
		Existencia de un Plan de Gestión del Riesgo	1 : 500 000	100	5	0	0,0	
			Existe	0				
		Existencia de un Plan de Gestión del Riesgo	No existe	100	5	0	0,0	
			Contiene cálculo de pérdidas	100				
		Estimación de la Vulnerabilidad estructural en el Plan	No contiene cálculo de pérdidas	50	15	50	0,1	
			Contiene estimación de vulnerabilidad social	0				
		Estimación de la Vulnerabilidad social en el Plan	No contiene estimación de vulnerabilidad social	100	15	100	0,1	
			Realiza análisis integrado	50				
		Contiene un análisis / diseño integrado de riesgo (vulnerabilidad + amenazas)	No realiza análisis integrado	100	20	100	0,1	
Inundación + Remoción en masa + geológico + cambio climático + otros	100							
Tipo de amenaza que se incluye	Inundación + Remoción en masa + geológico + cambio climático	75	5	75	0,0			
	Inundación + Remoción en masa + geológico	50						
	Inundación + Remoción en masa	25						
	Indefinidos	10						
	Por zonas y por inmuebles	75						
Definición de riesgo por zonas e inmuebles	Por grandes zonas	100	10	100	0,1			
	Incluye acciones de mitigación/prevenión por tipo de amenaza	0						
Focalización de acciones de mitigación por amenaza específica	Incluye acciones de mitigación/prevenión	75	15	0	0,0			
	No incluye acciones de mitigación/prevenión	100						
Plan de Desarrollo	20%	Actualización Plan de Ordenamiento Territorial	1998	0	25	100	0,25	0,05
			2000	10				
			2012	25				
			2020	50				
			2022	100				
			El Plan de Elaboró conforme al Plan	sí				
no	100							
Las normas de inferior jerarquía se elaboran conforme al Plan	sí siempre	0	25	0	0			
	sí algunas veces	50						
Nivel Jerárquico	20%	La jerarquía de la entidad de Gestión del Riesgo	Secretaría	0	100	50	0,5	0,1
			Entidad adscrita o vinculada	50				
Gestión urbana	15%	Existencia de asentamientos regulares en alto riesgo	Dependencia	100	60	100	0	0,08
			sí	100				
		no	0					
Existencia de asentamientos irregulares en alto riesgo	sí	100	40	100	0,4			
	no	0						
	Existen	0						
Mecanismos de transversalidad	15%	Existencia de instancias de orientación y coordinación	No existen	100	30	0	0	
			3 ó más al año	0				
			2 al año	50				
			1 al año	70				
Periodicidad de las reuniones	ninguna	100	70	0	0	0		

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012: “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, usando el método descrito por Puente Aguilar, (2018b).

Tabla de vulnerabilidad institucional 2 - Creación de capacidades

Dimensión	Factor	Concepto	Indicadores	Valores	Ponderación	Resultado	Ponderación	Valor
Prioridad presupuestal	20%	Porcentaje del presupuesto asignado a protección civil	5% o más	0	50	75	0,375	
			3.5% a 4.9%	25				
			2% a 3.4%	50				
			0.5% a 1.9%	75				
			menos de 0.5%	100				
		Porcentaje del gasto asociado a funcionamiento	10% o más	0	30	0	0	
			5% a 10%	50				
			menos de 5%	100				
		Definición esquemas financieros y aseguramiento para mitigación	No específica	100	20	0	0	
			Especificados	0				
Esquemas financieros y aseguramiento	10%	Programas de estímulos fiscales o prediales	si	0	50	100	0,5	0,1
			No	100				
		Programas de coparticipación en planes de aseguramiento	si	0	50	100	0,5	
			No	100				
Presupuestos especiales	10%	Existencia de un fondo preventivo especial	Si	0	100	0	0	
			No	100				
Recursos humanos	40%	Personal ocupado en protección civil respecto del resto	5% o más	0	20	0	0,0	
			2% al 4.9%	25				
			1% al 1.9%	50				
			menos del 1%	100				
			3 ó más al año	0				
		Acciones de capacitación	2 al año	25	25	25	0,1	
			1 al año	75				
			ninguno	100				
		Certificación	Certificación operativa y administrativa	0	35	100	0,4	
			Certificación operativa	25				
			Certificación administrativa	75				
			Sin certificación	100				
Escolaridad toma decisiones	Profesional o superior	0	20	0	0,0			
	Bachiller o Técnico	50						
	Primaria completa	100						
Recursos materiales	20%	Recursos materiales	Especializados por tipo de amenaza	0	100	50	1	0,2
			Generales	50				
			Insuficientes	100				

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012: “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, usando el método descrito por Puente Aguilar, (2018b).

Tabla de vulnerabilidad institucional 3 - Capacidad de implementación

Dimensión	Factor	Concepto	Indicadores	Valores	Ponderación	Resultado	Ponderación	Valor
Acciones específicas de mitigación, adaptación y prevención	25%	Reforzamiento estructural inmuebles	No son necesarias	0	50	100	0,5	0,1875
			Al menos una serie de acciones realizadas al año	50				
			Ninguna	100				
		Reasentamiento por alto riesgo no mitigable	No son necesarias	0	50	50	0,25	
			Al menos una serie de acciones realizadas al año	50				
			Ninguna	100				
Participación/ inclusión social	25%	Registro de organizaciones de la sociedad civil	Actualizado	0	30	50	0	0,09375
			Desactualizado	50				
			Sin registro	100				
		Convocatoria y participación osc	Al menos 3	0	40	75	0,3	
			2 al año	50				
			1 al año	75				
		Transferencia del conocimiento	Ninguna	100	30	25	0,1	
			Continuo	0				
			Al menos 1 vez al año	25				
Acciones de supervisión	15%	Certificación de programas y protocolos de protección civil	Nunca	100	100	100	1	0,15
			Actualizado	0				
			Desactualizado	50				
Simulacros	15%	Realización de simulacros	Sin registro	100	100	50	0,5	0,075
			Más de 2 al año	0				
			1 al año	50				
Programas especiales	10%	Programas para escuelas y hospitales	Ninguna	100	100	100	1	0,1
			Programas específicos para escuelas y hospitales	0				
			Programas solo para escuelas y hospitales	50				
Acciones de control	10%	Cálculo de capital social fijo (inmuebles e infraestructura)	Hay estimación	0	100	0	0	0
			No hay estimación	100				

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012: “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, usando el método descrito por Puente Aguilar, (2018b).