

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

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



## URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

### Editorial

**Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana** ..... 7-11  
Laura Pérez

### Resumen

..... 12-18

### Investigación

**Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia** ..... 21-35

Ludmila Ribeiro y Luciane Patrício

**Respuestas a la inseguridad en Lima** ..... 36-54

Gino Costa y Carlos Romero

**Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires** ..... 55-69

Alina Lis Ríos

**La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal** ..... 70-88

Andreina Torres Angarita

**Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil** ..... 89-101

Renato Sérgio de Lima y Carolina de Mattos Ricardo

**Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina** ..... 102-112

Florencia Beltrame

## Artículo

---

**Policías militares brasileñas: policías o militares** ..... 115-121  
Alessandro Rezende

## Comparativo

---

por Lorena Flórez Holguín  
..... 124-136

## Reseña

---

Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*.  
Buenos Aires: Siglo XXI  
..... 139-140  
Sofía Gordón

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*.  
Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores ..... 141-143  
Adriana Sepúlveda Jiménez

## Bibliografía y enlaces

---

..... 148-152

## Política editorial

---

..... 153-154

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • June 2010 | No. 9

Editor's note

**Governing the city through public safety** ..... 7-11

Laura Pérez

Summary

..... 12-18

Investigation

**Local governments and citizen security in Brazil: the role of technical consultants in the development of municipal plans for violence prevention** ..... 21-35

Ludmila Ribeiro and Luciane Patrício

**Responses to insecurity in Lima** ..... 36-54

Gino Costa and Carlos Romero

**Police and autonomy: local government and security in Buenos Aires City** ..... 55-69

Alina Lis Rios

**The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort** ..... 70-88

Andreina Torres Angarita

**Local governments, democracy and public safety in Brazil** ..... 89-101

Renato Sérgio de Lima and Carolina de Mattos Ricardo

**Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina** ..... 102-112

Florencia Beltrame

## Article

---

**Brazilian military police: police or military** ..... 115-121  
Alessandro Rezende

## Comparative section

---

by Lorena Flórez Holguín  
..... 124-136

## Book reviews

---

Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*.  
Buenos Aires: Siglo XXI

..... 139-140  
Sofía Gordón

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*.

Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores ..... 141-143  
Adriana Sepúlveda Jiménez

## Bibliography and links

---

..... 148-152

## Editorial policy

---

..... 153-154

## Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana

### *Governing the city through public safety*

■ Laura Pérez<sup>1</sup>

#### Introducción

La seguridad ciudadana en América Latina se representa a través del número de actores que, desde la multicausalidad de la problemática, se responsabilizan de manera directa o indirecta del planteamiento y ejecución de soluciones. Tradicionalmente, la mayoría de los países latinoamericanos han establecido políticas nacionales para el tratamiento de la temática seguridad, llevándola al nivel de seguridad nacional y ofreciendo la ejecución de políticas centralizadas por actores como la policía, el ejército o el sistema penitenciario, históricamente responsables de mantener el orden público y punir el desorden.

Son pocos los países latinoamericanos, como Brasil o Argentina, cuyo sistema político federalista y descentralizado ha permitido la repartición de responsabilidades con gobiernos locales, más próximos a la comunidad y con más conocimiento del territorio en cuanto a la manejabilidad por cercanía física. Sin duda, la consecución de una convivencia pacífica y el aseguramiento de la seguridad ciudadana, entendida desde diferentes ópticas como veremos más adelante, constituyen uno de los retos prioritarios y uno de los asuntos más sensibles de las agendas políticas. Los índices,

las estadísticas, la numerología concerniente al número de asaltos, robos, asesinatos y acciones violentas exponen la necesidad urgente de dividir funciones según especialización y capacidad en diferentes actores. Entender la problemática y las múltiples causas en diferentes escenarios es el primer reto de los gobiernos nacionales. Diseñar estrategias de remisión adecuadas a ser ejecutadas desde el gobierno local puede ser el segundo. En todo caso, el fin está orientado hacia un mismo objetivo, donde cada actor pueda sumar en actividades facilitando la ejecución de diferentes políticas públicas que, a su vez, puedan ser apoyadas en su concepción por el mundo académico y de la investigación, así como monitoreadas por estamentos con capacidad de establecer indicadores que midan cuantitativamente el impacto y lo evalúen cualitativamente.

#### Cambios en el concepto seguridad

Según apunta Florencia Beltrame (2011) en su artículo, tomando palabras de Baratta, la seguridad ciudadana se percibe

[S]iempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública o con relación a un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad.

Así, la seguridad ciudadana se manifestaría en lugares de uso común, limitándose de esta

<sup>1</sup> Periodista, en la actualidad, se desempeña como Coordinadora del proyecto Ciudades Seguras de ONU- Mujeres, en la ciudad de Quito.

manera a los actos visibles al ojo público, aquellos que crean inseguridad y alarma ciudadana. Son los medios de comunicación los encargados de exaltar, calificar y clasificar los actos delictivos en cuanto publicitan las conductas criminales. Finalmente, la incidencia de las informaciones tiene como destino final la reacción política a través de la presión de la opinión pública.

En tanto la semántica del concepto del delito es decidida por grupos de poder, esta puede variar —y varía— contando con cambios estacionales que los medios articulan. Así se determinan convicciones, se exponen casos que las aseguren y se terminan por constatar por medio de la opinión pública. Esta concepción permite limitar el número de criminales —de causantes de inseguridad—, e incluso delimitarlos geográficamente en barrios marginales, excusa para excluir estos espacios del derecho a la protección o marginalizar la presencia de efectivos policiales. Esto también ocurre por características como la presencia de inmigrantes o jóvenes.

En los años de la Guerra Fría, la seguridad se trataba como un concepto amplio que implicaba la seguridad nacional y que se antepone a los conflictos sociales internos de una sociedad azotada por la crisis, el desempleo y la pobreza. En momentos de terrorismo, en Lima, la seguridad se atribuía a la tranquilidad nacional en ausencia de asaltos senderistas y de desplazamiento interno. Como consecuencia de esta y otras causas de migración interna, la capital del país peruano se convirtió en una meta-ciudad con dificultades para controlar la violencia manifestada en bandas y drogas. Hoy en día, la seguridad es una preocupación ciudadana que promueve la intervención de actores civiles de la sociedad.

## Actores

Tal y como en su artículo señala Beltrame, refiriéndose al cambio de modelo en la gestión de la seguridad, el modelo reactivo, que fue el inicial, concentraba en el Estado la respon-

sabilidad única en el diseño y la intervención de estrategias concernientes a la seguridad ciudadana. El Estado centralizaba las políticas públicas concernientes y limitaba la ejecución a la policía, el sistema penal y la administración de justicia. El mapa de actores que resolvía la seguridad como eje central era entonces exclusivo, como lo muestra la siguiente imagen:



Figura 1

Por su parte, apunta Velásquez en su contribución que “los pasos hacia una democracia deliberativa o participativa en el discurso y en la norma, y algunas veces en la práctica también, están induciendo cambios en los modos de gestión de lo público”. El mapa anterior va quedando desfasado a partir de nuevos modelos de gestión que priman la participación local por entenderla prioritaria y que encuentran en la prevención un instrumento necesario para marginalizar en la agenda pública las preocupaciones sobre seguridad. Existe, a su vez, una demanda por parte de la comunidad que promueve nuevos involucrados en la toma de decisiones que los afectan de manera directa.

El nuevo modelo versa sobre el nuevo concepto de seguridad y le da respuesta centrándose en intervenciones dirigidas a víctimas potenciales e identificando sectores de riesgo. Las acciones de este nuevo modelo

inciden directamente sobre los espacios urbanos, formulando programas de embellecimiento y creación de condiciones de vida en barrios de manera que se ofrezcan nuevas oportunidades y se prevengan futuros actos delictivos.

En este nuevo orden, la policía debe quedar integrada a los nuevos modelos descentralizados que parten de la municipalidad y promueven la participación de actores de la sociedad civil. El Dr. Hugo Acero (2006), quien diseñó las políticas de convivencia pacífica y seguridad ciudadana aplicadas en Bogotá, afirma que “hay dos consideraciones que hay que tomar en cuenta frente a ello; de un lado, cada vez el tema de la seguridad abarca más que a la Policía, ya que involucra un alto componente preventivo y, de otro lado, el tema es cada vez más local”.

Aunque Bogotá es la única ciudad latinoamericana que presenta descensos en el número de homicidios y actos violentos, el Dr. Acero (2006) encuentra fricciones en el sistema y los atribuye directamente a la despreocupación

municipal con sus nuevas atribuciones: “Pese a este avance constitucional y legal, después de casi catorce años, empezamos a darnos cuenta de que la gran mayoría de gobernadores y alcaldes no asumían el tema”. Desde Bogotá se apuesta por el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), que tiene como objetivo asumir la responsabilidad sobre la seguridad ciudadana desde gobiernos municipales y gobernadores.

En esta edición de *Urvio* se presenta el papel de nuevos actores que participan en diferente grado dentro de la implementación de políticas de seguridad. Es el caso de Brasil, donde los municipios, al verse imbuidos en tales responsabilidades, incluyen a un nuevo actor en el diseño y monitoreo de programas municipales. Con fondos públicos se contratan técnicos de proyectos, consultores especializados, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales que se incorporan al número de actores responsables de la aplicación de medidas preventivas y de la medición del impacto de las políticas, pro-

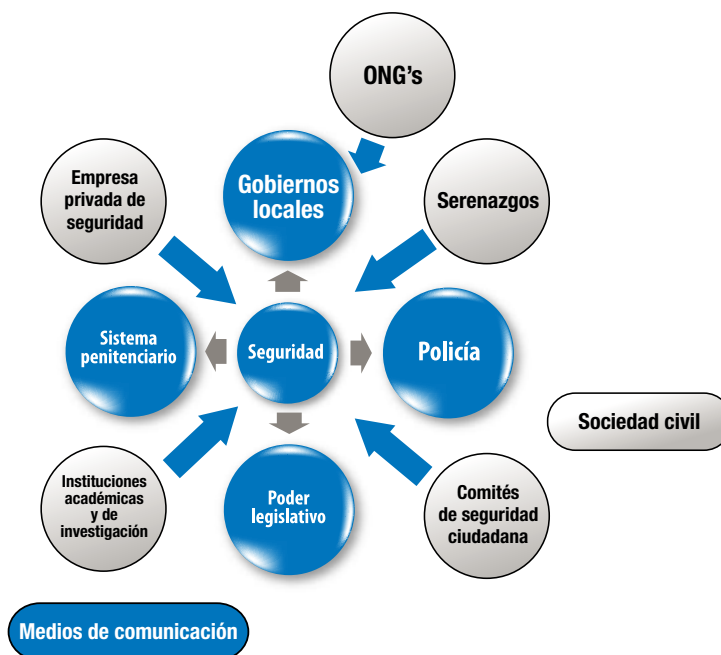


Figura 2



fesionalizando así un sector hasta el momento ajeno a la intervención municipal. Se trata de una sociedad público-privada y de una apropiación integral de responsabilidades efectivas, tal y como señalan Ludmila Ribeiro y Luciane Patrício:

[L]as consultorías técnicas realizadas por los institutos de investigación para las alcaldías municipales podrían entenderse como modalidades de sociedad público-privada porque, en primer lugar, ellas son contratadas por la alcaldía a partir de la utilización de sus propios recursos o utilizando los recursos de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Esta contratación tiene como meta la ejecución de actividades que su cuadro técnico no es capaz de realizar en la medida en que no posee los conocimientos suficientes para esto.

Se complementan, de la misma forma que ocurre en la capital peruana, donde esta integralidad se efectiviza en forma de comités de seguridad ciudadana, instancias que coordinan diferentes instituciones y que preside el alcalde. Desde la municipalidad y con el apoyo policial se crea y fortalece la misión del serenazgo, que supone un cuerpo de seguridad que desde el gobierno municipal controla las acciones incívicas o antisociales. Recientemente, se estableció como obligatorio el patrullaje conjunto con la policía, lo cual dota de efectividad las acciones de intervención ante conductas inadecuadas y delitos.

El mapa de actores se amplía y diversifica desde posturas de descentralización. Los diferentes ejemplos que se presentan en los siguientes artículos son una muestra de las iniciativas de ciudades de Ecuador, Argentina, Perú y Brasil.

Los medios masivos abrazan todo el mapa de actores en cuanto influyen de manera determinante en todos los espacios. La globalización mediática obliga a las diferentes estancias de poder y a la opinión pública a sustentar globos de información segmentada, espirales de silencio a través de los cuales los medios no sólo refuerzan aptitudes y acti-

tudes, sino que también las modifican. El lugar de los medios en la creación de opinión pública, según Noelle Neumann, es “proporcionar la presión ambiental a la que las personas responden con solicitud, ya sea con el consentimiento o con el silencio”.

La realidad social se puede asociar directamente a la realidad que nos transmiten los medios de comunicación, ya que éstos se encuentran en una posición privilegiada para reproducir conceptos, significados, esquemas cognitivos y modelos interpretativos de la misma realidad. Las primeras líneas de la teoría de la agenda *setting* se escribieron hace ya más de veinte años, pero siguen siendo, en la práctica, las más significativas para dar explicación a la creación de una opinión pública activa. Los medios transmiten a la audiencia, a través de la selección de noticias y su presentación, los temas de actualidad, y así jerarquizan los problemas sociales. Cabe decir que el establecimiento de esta agenda está suscrito a rutinas periodísticas y no podemos relacionarlo fácilmente con métodos de manipulación, sino más bien a las rutinas de acceso a la información más reciente. Sin embargo, en tanto que masivos, los medios son vistos como participantes activos en la construcción de la opinión pública, todo como resultado de la centralidad comunicativa de la actividad política en las sociedades modernas. De ahí que los medios de comunicación masivos sean los responsables de posicionar en las agendas semanales la preocupación ciudadana que revierte en la búsqueda por conseguir medidas preventivas en las políticas municipales más cercanas a la reacción de la ciudadanía.

### **Lógica del regionalismo y la descentralización**

En casos como el de Bogotá, podemos ejemplificar la efectividad y eficacia de sistemas que han descentralizado en municipios las políticas de seguridad y han distinguido en su práctica la seguridad ciudadana de la seguridad nacional. Ya en 2006, F. Carrión

apuntaba algunos cambios que se han ido materializando en los últimos años:

En la región se vive de manera creciente un proceso de reforma del Estado en el que uno de sus componentes centrales es la descentralización, situación que ha llevado al desarrollo de proyectos específicos, cambios institucionales, reformas constitucionales y mutaciones legales significativas (2006: 1).

Estos procesos de reforma en ocasiones vienen relacionados al descrédito de los cuerpos policiales para proporcionar seguridad. La estructura jerárquica de algunos cuerpos policiales, metodologías de acción desfasadas, inequitativa distribución territorial de efectivos, corrupción, abuso de poder, consecuencias negativas de la unificación de las fuerzas policiales, privatización del servicio policial y regímenes laborales inadecuados: todos estos componentes han promovido la proliferación vertiginosa de empresas de seguridad y de personal civil ejerciendo funciones policiales.

La creciente preocupación por la seguridad promueve el protagonismo municipal a través de la creación y el fortalecimiento de los serenazgos en Lima, de una Corporación Metropolitana específica de Seguridad Ciudadana en Quito, o a un rápido desarrollo de la seguridad y vigilancia privada, como ha ocurrido en ambas ciudades.

### Consideraciones finales

El tema central de la presente edición de *Urvio* gira alrededor del gobierno: gobiernos locales y seguridad ciudadana; ciudadanos exigiendo seguridad a los gobiernos y gobiernos en busca de nuevos sistemas de llegar a la misma; un complejo entramado en el que encontramos diversos actores, algunos nuevos, otros tradicionalmente ligados a la aplicación de estrategias de seguridad, todos en busca de fórmulas, de especialización, de jerarquías que dejan de ser históricas, etc.

En esta edición, se analiza, a través de las miradas de investigadores de diferentes universidades latinoamericanas, las prácticas desde gobiernos nacionales y municipales de esta región del mundo en el que la inseguridad supone uno de los temas centrales que causan preocupación ciudadana. Entra a debate la desmilitarización de la policía militar en Brasil, el papel de las ONG como asistentes técnicos de municipalidades en cuestiones de seguridad, la posición ciudadana que se torna activa y militante ante causas barriales, y otras temáticas como los casos particulares de Buenos Aires y Lima. □

### Bibliografía y referencias

- Acero Velásquez, Hugo (2006). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.
- Beltrame, Florencia (2011). "Seguridad ciudadana y nuevas estrategias del control del delito en Argentina". En *Urvio* No. 9, Quito: FLACSO Ecuador.
- Berger y Luckman, P. (1984). *La construcción social de la realidad*. B. Aires: Amorrortu.
- Carrión, F. (2006). "Seguridad ciudadana y gobiernos locales". En *Ciudad Segura*, n.º 12. Quito: FLACSO Ecuador.
- Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia*. Barcelona: Trotta.
- Ribeiro, Ludmila y Luciane Patrício (2011). "Seguridad ciudadana y nuevas estrategias del control del delito en Argentina". En *Urvio* No. 9, Quito: FLACSO Ecuador.
- Tuchman, G. (1983). *La producción de la noticia*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Velásquez, Elkin. "Documento I. Base conceptual de la seguridad. Documento I. Gobernabilidad y seguridad urbana". En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*, Juan Carlos Ruiz y Franz Varderschueren. Pp. 60-87.

# Resumen / Summary

## **Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia**

### **Local governments and citizen security in Brazil: the role of technical consultants in the development of municipal plans for violence prevention**

pp. 21-35

Ludmila Ribeiro y Luciane Patrício

#### **Resumen**

La descentralización de las políticas públicas en Brasil, ocurrida durante la década de los años ochenta, no contempló directamente la seguridad pública. Aún así, en los últimos años, en razón del aumento de la criminalidad y la inseguridad, los municipios fueron presionados a asumir un papel de mayor protagonismo en este sentido. Ocurre que delante de la inexistencia de cuadros especializados para la administración de esta cuestión en el ámbito local, diversas municipalidades han recurrido a las consultorías ofrecidas por las instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales para la realización de estas actividades. Este artículo es una reflexión sobre cuál es el papel de las instituciones externas al municipio en el ámbito de la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas municipales de seguridad pública, cuando éstas pasan a ser consideradas sociedades público-privadas. En especial, se pretende presentar cuáles son los límites que tales configuraciones enfrentan, así como las potencialidades y problemas de este acuerdo para el desarrollo de una cultura de seguridad ciudadana.

**Palabras clave:** *seguridad ciudadana, consultoría, Plan Municipal de Prevención de la Violencia, gobiernos locales, seguridad pública, criminalidad, violencia.*

#### **Abstract**

The decentralization of public policies in Brazil, which occurred during the 1980s, has not taken directly to public safety. However, in recent years, because of rising crime and insecurity, the municipalities started to be pressured to assume an important role towards this regard. Nevertheless, due to a lack of specialized staff for the administration of this issue at the local level, several municipalities have resorted to consulting offered by research institutions and nongovernmental organizations to carry out such activities. This aid has made several consultancies to conform to public-private partnerships, whose success is related to the ability of these entities to define the responsibilities of each in implementing an activity of this nature.

**Keywords:** *citizen security, consultancy, Municipal Plan for Violence Prevention, local governments, public security, criminality, violence.*

## Respuestas a la inseguridad en Lima

### Responses to insecurity in Lima

pp. 36-54

Gino Costa y Carlos Romero

#### Resumen

La inseguridad en Lima, en un contexto de debilidad institucional de la Policía, ha visto emerger los municipios como un protagonista central en la prevención del delito y los serenazgos como su instrumento principal. En los barrios periféricos y populares, la organización vecinal es un nuevo actor relevante. El esfuerzo del Estado por articular estas iniciativas se ha traducido en la creación de los comités de seguridad ciudadana como instancias de coordinación interinstitucional presididas por los alcaldes. Con el telón de fondo de la inseguridad, el artículo comenta estos desarrollos y da cuenta de los desafíos.

**Palabras clave:** *Lima, seguridad ciudadana, Policía, municipios, gobiernos locales, alcaldes, serenazgos, juntas vecinales, comités de seguridad ciudadana.*

#### Abstract

Given the institutional shortcomings of the Peruvian National Police, municipal governments in metropolitan Lima have emerged as central actors in crime prevention, with serenazgos serving as their primary instrument. Among peripheral, low income populations, neighbourhood organizations are now relevant actors. The State's attempts to coordinate efforts of these different initiatives has led to the creation of citizen security committees, which are presided over by mayors and intend to foster inter-institutional cooperation. Against the backdrop of insecurity, this article describes these developments and comments on the challenges they present.

**Keywords:** *Lima, citizen security, Police, municipalities, local government, mayors, serenazgos, neighborhood organizations, citizen security committees.*

## **Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires**

### **Police and autonomy: local government and security in Buenos Aires City**

pp. 55-69

Alina Lis Ríos

#### **Resumen**

En este trabajo se analiza la Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GU) como técnica para el gobierno local de la seguridad en relación con la racionalidad política con la que articula. En primer lugar, se refiere a la creación de la GU, en su vinculación con la disputa más general sobre la definición del ejercicio del poder de Policía en la ciudad y con las reivindicaciones de la autonomía del gobierno local. En relación con ello, se define la emergencia de la GU como constitutiva de un modelo de policiamiento que se presenta dual. Finalmente, y a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones acerca de las condiciones de posibilidad de la disolución de la GU, ligadas a la puesta en crisis de este modelo dual, la redefinición del problema de seguridad y las demandas de una "Policía propia".

**Palabras clave:** *seguridad, gobierno local, poder de Policía, autonomía, racionalidad política.*

#### **Abstract**

In this work, we analyze the "Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GU)" as a technology for the local government of the security and the political rationality with which the GU is articulated. First, we refer to the creation of the GU, in his links with the most general dispute on the definition of the exercise of the power of Police in the city and with the recoveries of the autonomy of the local government. In relation to this, we will define the emergency of the GU as constitutive of a model of policing that appears like a dual model. Finally, and like conclusion, some reflections on the conditions of possibility of the dissolution of the GU, tied to the putting in crisis of this dual model, the redefinition of the security problem and the demands of an "own Police".

**Keywords:** *security, local government, power of Police, autonomy, political rationality.*

## La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal

### The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort

pp. 70-88

Andreina Torres Angarita

#### Resumen

Las políticas de seguridad ciudadana en Ecuador han sido altamente localizadas y diferenciadas. Este trabajo analiza el caso de la ciudad de Quito y el proceso de institucionalización de la política pública de seguridad ciudadana impulsada por el gobierno municipal en el período 2000-2009. Explora el marco legal, el surgimiento del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito y los énfasis en la asignación y ejecución presupuestaria. Finalmente, hace una revisión de los indicadores de violencia y criminalidad como una manera de evaluar los impactos de esta política. Se identifican así los principales logros de esta política, pero también áreas susceptibles de mejora para lograr mejores resultados en el corto y largo plazo.

**Palabras clave:** *seguridad ciudadana, Quito, políticas públicas, gobierno local, presupuesto.*

#### Abstract

Public safety policies in Ecuador have developed in a highly localized and diverse manner. This article focuses on the case of Quito and the implementation process of a citizen security public policy launched by its local government during 2000-2009. It explores its regulatory framework, the consolidation of a Metropolitan Citizen Security System, and its budget allocation and distribution. Finally, it reviews crime and violence statistics as a means to evaluate the policies' impacts. Thus, it identifies the initiative's main achievements and challenges for future short and long term advancement in the containment of urban crime and violence.

**Keywords:** *citizen security, Quito, public policies, local government, budget.*

## Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil

### Local governments, democracy and public safety in Brazil

pp. 89-101

Renato Sérgio de Lima y Carolina de Mattos Ricardo

#### Resumen

El siguiente artículo presenta una discusión sobre el papel del gobierno local en la seguridad pública en Brasil y los avances y desafíos en el proceso de consolidación del Municipio como un importante actor en la implementación de políticas de seguridad pública. Desde 2000, tal debate ha cobrado fuerza y en el artículo se presentan importantes ejes de discusión que han marcado ese debate, como el marco institucional/legal y las atribuciones de los municipios en la seguridad pública; la relación con las policías; la creación de mecanismos de participación social y de gestión en las políticas locales de seguridad pública; el desarrollo y la cualificación de políticas urbanas de prevención; y la relación con el gobierno federal.

**Palabras clave:** *gobiernos locales, seguridad pública, prevención de la violencia, guardias municipales, participación ciudadana, gestión local.*

#### Abstract

This article presents a discussion about the role of local government in public security in Brazil, with its mains progress and challenges. Since 2000, the debate has been increasing, and this article presents some of the mains issues that mark the debate, as the institutional framework/law of municipalities in public security, the relationship with the police, the creation of mechanisms of social participation and management of the local public security policies; development and qualification of urban policies for violence prevention; and the relationship with federal government.

**Keywords:** *local government, public security, violence prevention, municipal police, social participation, local management.*

## Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina

### Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina

pp. 102-112

Florencia Beltrame

#### Resumen

Las políticas de control y prevención del delito emergen en Argentina fundamentalmente a mediados de la década de los años noventa. Desde este momento, la problemática de la inseguridad –y en consecuencia de la “seguridad ciudadana”– se instala tanto en la agenda política como en la opinión pública. El llamado problema de la inseguridad –o delincuencia– aparece en el escenario social con nuevas formas y características. La problematización de la “cuestión criminal” redefine los modos y las formas en que el delito es tratado, constituyéndose en un nuevo eje que atraviesa la relación seguridad/inseguridad. El presente ensayo analiza brevemente las transformaciones en relación con el concepto de inseguridad y en la elaboración y diseño de las políticas de control del delito en la sociedad argentina; así como también los cambios en las prácticas discursivas (promovidos mayormente desde los medios de comunicación) en torno a la noción de delito.

**Palabras clave:** *delito, seguridad ciudadana, inseguridad, prevención, políticas de seguridad, Argentina.*

#### Abstract

Control policies and crime prevention in Argentina emerge primarily in the mid 90s. Since that moment, the problem of insecurity, and consequently the “public safety”, are installed both on the political agenda and in public opinion. In this sense, the so-called problem of insecurity or crime appears on the social scene with new forms and speaking with new features. The new question posed by the “criminal matter” reformulate the ways in which the crime is treated, constituting a new axis that through the safety/insecurity relation. The present essay will discuss briefly the changes related to the concept of insecurity and the development and design of policies to control crime in Argentina as well as the changes in discursive practices (mainly promoted by the mass-media) about the notion of crime.

**Keywords:** *crime, citizen security, insecurity, prevention, security policies, Argentina.*



## **Policías militares brasileñas: policías o militares**

### **Brazilian military police: police or military**

pp. 115-121

**Alessandro Rezende**

#### **Resumen**

Este artículo relata la dicotomía en la actuación de las policías militares. En Brasil, por ser un país federativo, los gobiernos de las provincias tienen autonomía sobre el cuerpo policial provincial. Uno de los principales problemas de las instituciones está relacionado con su forma de actuación: militar o policial. Esta dicotomía da paso a muchas críticas sobre su desempeño como institución responsable del mantenimiento del orden público presencial, debido a que evidencia una jerarquía muy fuerte que distancia la institución de la sociedad.

**Palabras clave:** *Policía Militar Brasileña, policías, militares, Ejército.*

#### **Abstract**

This article reports about the dichotomy about how the military-police works. In Brazil, as a federal country, the government of each autonomy state is the leader of the provincial police force. One of the main problems of the institutions is related to its mode of action: military or police. This dichotomy leads to a lot of criticism about his performance as the responsible institution for maintaining the ostensible public policy, because it shows a very strong hierarchy is so far the institution of society.

**Keywords:** *Brazilian Military Police, police, military, Army.*



GOBERNACION DEL AZUAY



# Investigación

Foto: Marcha frente al edificio de la Gobernación del Azuay-Ecuador



# Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia

## *Local governments and citizen security in Brazil: the role of technical consultants in the development of municipal plans for violence prevention*

■ Ludmila Ribeiro<sup>1</sup>  
Luciane Patrício<sup>2</sup>

### Resumen

La descentralización de las políticas públicas en Brasil, ocurrida durante la década de los años ochenta, no contempló directamente la seguridad pública. Aún así, en los últimos años, en razón del aumento de la criminalidad y la inseguridad, los municipios fueron presionados a asumir un papel de mayor protagonismo en este sentido. Ocurre que delante de la inexistencia de cuadros especializados para la administración de esta cuestión en el ámbito local, diversas municipalidades han recurrido a las consultorías ofrecidas por las instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales para la realización de estas actividades. Este artículo es una reflexión sobre cuál es el papel de las instituciones externas al municipio en el ámbito de la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas municipales de seguridad pública, cuando éstas pasan a ser consideradas sociedades público-privadas. En especial, se pretende presentar cuáles son los límites que tales configuraciones enfrentan, así como las potencialidades y problemas de este acuerdo para el desarrollo de una cultura de seguridad ciudadana.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, consultoría, Plan Municipal de Prevención de la Violencia, gobiernos locales, seguridad pública, criminalidad, violencia.

1 Investigadora del CPDOC, FGV. Doctora en Sociología por el Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (IUPERJ, por sus siglas en portugués). Magíster y Licenciada en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (FJP). Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

Correo electrónico: ludmila.ribeiro@gmail.com

2 Doctoranda en Antropología por la UFF. Magíster en Antropología por la UFF. Licenciada en Ciencias Sociales por la UFRJ. Investigadora en el Área de Seguridad Pública y Justicia Criminal y servidora del Ministerio de Justicia. Actualmente es coordinadora general de investigación y análisis de la información de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

Correo electrónico: luciane.patricio@uol.com.br

## Abstract

The decentralization of public policies in Brazil, which occurred during the 1980s, has not taken directly to public safety. However, in recent years, because of rising crime and insecurity, the municipalities started to be pressured to assume an important role towards this regard. Nevertheless, due to a lack of specialized staff for the administration of this issue at the local level, several municipalities have resorted to consulting offered by research institutions and nongovernmental organizations to carry out such activities. This aid has made several consultancies to conform to public-private partnerships, whose success is related to the ability of these entities to define the responsibilities of each in implementing an activity of this nature.

**Keywords:** citizen security, consultancy, Municipal Plan for Violence Prevention, local governments, public security, criminality, violence.

La seguridad pública<sup>3</sup> es un tema que ha despertado la preocupación de las administraciones municipales debido especialmente a los índices de criminalidad y violencia con los que se ha señalado a diversas ciudades en los últimos años. No obstante, dos cuestiones parecen afectar sustancialmente la capacidad de las administraciones municipales para coordinar de forma eficaz este problema.

Primero, el hecho de que en diversos países de América Latina los gobiernos locales no poseen atribuciones para la gestión de la seguridad pública. Segundo, en algunas situaciones el hecho de poseer atribuciones no significa que posean cuadros especializados para el desarrollo de las acciones relacionadas, principalmente para la prevención del crimen.

En Brasil, este escenario se ha transformado progresivamente en los últimos años. Tal como afirma Sento-Sé (2005: 08), presionados por la gravedad del problema y por las crecientes demandas de la opinión pública, el poder federal y algunos municipios pasaron, poco a poco, a manifestarse

sobre el asunto. Sin embargo, la inserción de los municipios en esta esfera comienza a ocurrir efectivamente a partir de la publicación del Plan Nacional de Seguridad Pública, documento que formó las bases para una política local abarcadora en este campo.

De acuerdo con Adorno (2008), una de las grandes innovaciones planteadas por el Plan fue la creación del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), cuyos recursos serían repasados a los estados y municipios que desarrollaran acciones en las áreas seleccionadas como prioritarias en el ámbito del propio Plan. Con eso, se esperaba revertir el cuadro de desconfianza en las instituciones públicas debido a la acentuada influencia del tráfico y uso de drogas en la evolución de los crímenes, ciclo creciente de impunidad y sistemática violación de derechos.

A la creación del FNSP le siguió una creciente demanda de los gobiernos locales por financiamiento federal para la elaboración e implementación de planes municipales de prevención de la violencia. La gran cuestión a partir de ese cambio fue cómo hacer para que las acciones contenidas en este documento se hicieran realidad en el ámbito local.

Dada la ausencia de experiencia de los gobiernos locales en este sentido —aliada a las dificultades para la realización de un concurso público que fuera capaz de suplir

3 Una primera versión de este artículo fue presentada en el 32 Encuentro Anual de ANPOCS. Agradecemos a los profesores Roberto Kant de Lima y Rodrigo Azevedo los valiosos comentarios para la redacción final de este artículo.

la ausencia de saber especializado en el campo de la seguridad pública en el ámbito local,<sup>4</sup> diversas administraciones municipales contrataron organismos de investigación (ONG, universidades) para la implementación de las acciones del Plan.

En dichos términos, este artículo es una reflexión sobre cuál es el papel de las instituciones externas al municipio en el ámbito de la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas municipales de seguridad pública, cuando éstas pasan a ser consideradas sociedades público-privadas. En especial, se pretende presentar cuáles son los límites que tales configuraciones enfrentan, así como las potencialidades y problemas de este acuerdo para el desarrollo de una cultura de seguridad ciudadana.

El presente artículo se encuentra dividido en tres secciones. La primera discute el papel de los municipios en la seguridad pública. La segunda presenta las posibilidades de interpretar el vínculo entre la Alcaldía y las consultorías técnicas en el proceso de desarrollo de un plan municipal de prevención de la violencia como una modalidad de sociedad

público-privada. La tercera sección problematiza cuál sería el papel de las instituciones de investigación o de las organizaciones no gubernamentales que auxilian en la ejecución del trabajo de constitución, administración y evaluación de esta política. La última sección muestra una reflexión respecto a formas de sociedad público-privada y la institucionalización de la cultura de seguridad ciudadana.

### El papel del municipio en la seguridad pública: recientes transformaciones en el escenario nacional

Los países de la América Latina viven un escenario de transformación en la seguridad pública, con altas tasas de incidencia criminal, que aumentaron de manera significativa a lo largo de la década de los años noventa, además de experimentaren un decrecimiento también sustantivo a partir de los años 2000 (tabla 1).

Esta alteración del cuadro presentado en la tabla 01 se debe en parte al cambio en la forma de administración del problema,

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	4,3	4,1	4,5	4,7	4,7	5,2	5,8	6,9	7,5	7,3	5,8
Brasil	20,2	22,7	23,4	24,0	24,5	24,7	25,7	26,8	27,4	27,7	25,9
Chile	2,9	3,3	3,0	2,6	2,8	3,0	5,2	5,5	5,4	5,3	5,4
Colombia	77,4	64,4	67,0	60,1	64,2	66,0	72,2	74,3	77,3	61,3	52,6
Costa Rica	5,6	5,3	5,6	5,8	6,0	6,5	6,5	6,4	6,6	7,3	6,6
República Dominicana	4,8	4,6	5,0	6,6	7,8	7,6	5,8	4,6	3,8	5,6	-
Ecuador	11,4	13,4	14,0	12,3	15,1	14,8	16,6	15,6	15,9	13,5	17,5
El Salvador	45,5	44,7	38,0	44,2	38,3	35,8	35,1	30,8	32,3	39,6	48,8
Guatemala	20,9	19,6	21,1	28,6	26,2	18,1	19,4	20,3	24,2	28,5	28,5
México	17,3	16,8	15,4	14,1	14,0	12,4	10,7	10,0	9,7	9,6	8,8
Nicaragua	5,7	6,3	6,2	5,5	6,5	6,8	7,3	6,8	9,4	10,0	10,4
Panamá	7,8	10,7	8,9	8,6	9,9	10,4	12,1	11,7	10,4		
Paraguay	9,7	10,5	12,0	10,0	10,3	9,8	12,0	11,9	11,2	12,0	12,3
Uruguay	4,5	4,7	4,4	4,8	5,8	5,4	5,6	4,9	4,5	-	-
Venezuela	15,9	15,2	12,8	12,4	17,4	27,1	27,5	30,9	35,8	29,5	30,1
América Latina	20,3	19,8	20,9	20,3	20,9	20,8	22,0	22,6	23,2	22,3	20,6

Fuente: Waiselfisz, 2008.

Tabla 1. Tasa de homicidio por países de América Latina, 1994-2004

4 Eso ocurre porque en Brasil los individuos que trabajan regularmente en los órganos de la administración pública municipal deben ser, por ley, funcionarios públicos, lo que a su vez demanda la realización de un proceso de selección largo y oneroso para su entrada.

especialmente a partir de la inserción de los gobiernos locales como actores relevantes para esta política.

En Brasil el escenario no es diferente. A finales de la década de los años setenta, el

Fuente: Artículo 144 de la Constitución Federal Brasileña de 1988, CF/88.

Institución	Competencias
Policía Federal	Se orienta, en la forma de la ley, a apurar infracciones penales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija represión uniforme, según se disponga en la ley. Se ocupa además de la prevención y de la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el contrabando y desvío, sin perjuicio de la acción tributaria y de otros órganos públicos en las respectivas áreas competencia; ejercer las funciones de Policía Marítima, Aeroportuaria y de Fronteras. Por último, ejerce con exclusividad las funciones de Policía Judicial de la Unión.
Policía Vial Federal	Está destinada, en la forma de la ley, al patrullaje de las carreteras federales.
Policía Ferroviaria Federal	Se destina, en la forma de la ley, al patrullaje ostensivo de las ferrovías federales.
Policía Civil	Le incumbe, observada la atribución de la Unión, las funciones de Policía Judicial y la apuración de infracciones penales, excepto las militares.
Policía Militar	Le compete, en la forma de la ley, las funciones de Policía ostensiva y de preservación del orden público. Son, además, fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, subordinándose, junto con las policías civiles, a los gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios.
Cuerpo de Bomberos Militar	Le incumbe, por fuerza legal, la ejecución de actividades de defensa civil y, junto con la Policía Militar, se constituyen en fuerzas auxiliares y reserva del Ejército.
Guardia Municipal	Posee, en la forma de la ley, la competencia de protección de los bienes, servicios e instalaciones municipales, conforme disponga la ley de su creación.

Cuadro 1. Instituciones responsables por la provisión de seguridad pública en el escenario nacional

crimen era concebido básicamente un problema de Policía, por eso, un excesivo énfasis en la cuestión era visto como sospechoso. Además, la izquierda esperaba, como en otros países, que el fin de la dictadura y la apertura democrática resolviera, por sí misma, esa cuestión. Así, la temática del crimen era concebida, en esa época, como una temática de derecha, de los defensores de la ley y el orden. Por consiguiente, no existía una reflexión ni una propuesta de los sectores progresistas que cuestionara la simple demanda por orden proveniente de los grupos conservadores. El pensamiento preponderante era que, siendo el autoritarismo una de las principales causas de la violencia, el fin del régimen de excepción conduciría automáticamente a la mejoría de tales indicadores en el ámbito de la sociedad brasileña (Cano, 2006).

Este pensamiento de seguridad pública entendido como un problema de Policía fue reforzado con la promulgación de la Constitución Federal Brasileña en 1988, la cual

estableció en su artículo 144<sup>5</sup> la atribución de los entes federados en este campo. Incluso el acuerdo institucional hoy vigente no contempla directamente al municipio como actor en este contexto, tal como lo muestra el cuadro 1.

Esa disposición presentada en el cuadro 1 es bastante semejante a la vigente durante el período dictatorial. Así como la redemocratización no fue capaz de transformar la forma de opresión del sistema judicial criminal (Pinheiro y otros, 1999) en lugar de reducción del crimen, lo que se consolidó en los años subsecuentes fue lo que diversos científicos sociales denominaron “la paradoja brasileña”, o la combinación entre aumento

5 Art. 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, a través de los siguientes órganos: I. Policía Federal; II. Policía Vial Federal; III. Policía Ferroviaria Federal; IV. Policías Civiles; V. Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares.

Investigación

simultáneo de violencia y de democracia. Esta paradoja se hizo todavía más peculiar para el caso brasileño, especialmente por la inserción de nuevos elementos en la constitución del crimen y de cómo no se dio la transformación de las agencias de control social para que operaran dentro de esta nueva realidad (Peralva, 2000; Prillaman, 2003).

La inserción del tráfico de drogas en la sociedad brasileña (Zaluar, 1985; Zaluar y Alvito, 1998), la transformación de la propia criminalidad (que se hizo más empresarial y menos interpersonal, tal como lo destacó Mingardi, 1998), la constatación de que las políticas sociales no serían capaces de resolver el problema de seguridad pública (Adorno, 2002) y de que el crimen no es apenas un problema de Policía (Sento-Sé, 2005) llevaron a la institucionalización del binomio pobreza-criminalidad como principal problema público brasileño en la primera década de vigencia de la constitución ciudadana (Sapori y Wanderley, 2001; Cano y Santos, 2001).

Por otro lado, la administración de la criminalidad en las áreas metropolitanas tampoco se transformó como se esperaba a lo largo de los años 1990. Las violaciones de los derechos humanos por parte de las policías militares (Cano, 1999); las máculas de la tradición inquisitorial brasileña vivificadas en el cotidiano operacional de la Policía Civil (Kant de Lima, 1995, 1997 y 2004); la ausencia de control bajo la discreción de la acción policial (Lemgruber y otros, 2003); la incapacidad del sistema judicial para procesar las demandas que llagan a su conocimiento (Vargas, 2007; Misse y Vargas, 2007); y la insipiente con que el sistema penitenciario garantiza los derechos humanos de los encarcelados (Goes, 2004; Maia y otros, 2009) hicieron que la ciudadanía en Brasil fuera considerada, a finales de la década de los años noventa, un fenómeno social en construcción (Mitchell y Wood, 1999).

Como los derechos civiles todavía no se encuentran plenamente garantizados en Brasil (Carvalho, 2002) y por ser estos la base para el

ejercicio de todos los demás derechos y deberes que integran el concepto de ciudadanía (Jelin y Hershberg, 1996), el dilema actual es cómo institucionalizar nuevas formas de administración de viejos problemas (Caldeira, 2000).

En ese contexto, nuevas dimensiones teóricas también fueron lanzadas acerca de la comprensión del camino a seguir por las políticas de seguridad pública, que pasaron a ser concebidas desde el punto de vista conceptual como políticas municipales de prevención de la violencia, denominadas en América Latina políticas de seguridad ciudadana (Dammert, 2005; Dammert y Paulsen, 2005; Cano, 2006).

Por eso, en los últimos años el papel del Gobierno Federal brasileño ha sido incentivar a los municipios en el desarrollo de programas, proyectos y acciones en el área de prevención al crimen. En el interior de este estímulo está la idea de una seguridad pública más capaz de administrar la prevención y la represión al crimen de manera más acorde con los principios de ciudadanía.

Fue claramente a partir del lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Pública que el tema de la seguridad pública municipal ganó fuerza en la agenda política. Tal Plan dedicó todo el capítulo IV a las “reformas sustantivas en la esfera municipal”, enfatizando, principalmente, en la institución de guardias municipales y de consejos comunitarios locales para tratar esta cuestión (Ricardo y Caruso, 2007).

Otro cambio importante que contribuyó aún más a la formalización del municipio como agente relevante en la gestión de la seguridad pública fue la publicación del Decreto n.º 4.991, del 18 de febrero de 2004, el cual aprobó la estructura reglamentaria del Ministerio de Justicia. En su artículo 14,<sup>6</sup> esa legis-

6 Artículo 14. A la Secretaría Nacional de Seguridad Pública compete: I. Asesorar al ministro de Justicia en la definición, implementación y acompañamiento de la Política Nacional de Seguridad Pública y de los programas federales de prevención social u control de la violencia y criminalidad; II. Planificar, acompañar y evaluar la implementa-



lación definió las atribuciones de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), entre las cuales cabe destacar la de estimular y proponer a los órganos estatales y municipales la elaboración de planes y programas integrados de seguridad pública, con el objetivo de controlar acciones de organizaciones criminales o factores específicos que generen índices de criminalidad y violencia.

Apenas para tener una idea de la magnitud de este apoyo, cabe destacar que en el período comprendido entre los años 2003 y 2005, utilizando el presupuesto del FNSP, la SENASP contempló 75 municipios. En 2006, cien municipios con población sobre los 100 mil habitantes también fueron contemplados con tales recursos (Ricardo y Caruso, 2007).<sup>7</sup>

ción de programas del Gobierno Federal para el área de seguridad pública; III. Elaborar propuestas de legislación y reglamentación en asuntos de seguridad pública, referentes al sector público y al sector privado; IV. Promover la integración de los órganos de seguridad pública; V. Estimular la modernización y la re-disposición de los órganos de seguridad pública; VI. Promover la interfaz de acciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, de ámbito nacional e internacional; VII. Realizar y fomentar estudios e investigaciones dirigidas a la reducción de la criminalidad y de la violencia; VIII. Estimular y proponer a los órganos estatales y municipales la elaboración de planes y programas integrados de seguridad pública con el objetivo de controlar acciones de organizaciones criminales o factores específicos que generen índices de criminalidad y violencia, así como estimular acciones sociales de prevención de la violencia y la criminalidad; IX. Ejercer, por su titular, las funciones de oidor-general de las policías federales; X. Implementar, mantener y modernizar el Sistema Nacional de Informaciones de Justicia y Seguridad Pública (INFOSEG, por sus siglas en portugués); XI. Promover y coordinar las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP, por sus siglas en portugués); y XII. Incentivar y acompañar la actuación de los Consejos Regionales de Seguridad Pública.

<sup>7</sup> Infelizmente la SENASP no pasó las informaciones referentes al número de municipios que tuvieron planes municipales de seguridad públi-

El análisis de estas experiencias demostró que los gobiernos locales pueden asumir un importante protagonismo en la gestión de la seguridad pública: desarrollar, a partir de la elaboración e implementación de planes municipales e implementación de la violencia, políticas y acciones que viabilizan la consolidación de las exigencias mínimas de calidad de vida y de adecuada provisión de servicios de seguridad pública.

Mientras estos avances, las análisis indican que el papel asumido por las alcaldías en los últimos años no estuvo acompañado de la constitución de cuadros públicos competentes para la administración del campo de la seguridad pública. Salvo raras excepciones, la ausencia de “experts” en la temática de la seguridad pública en diversos municipios brasileños, especialmente entre aquellos que pretendían o planteaban recursos para la realización de planes municipales de prevención de la violencia, se resolvió, a partir de la contratación de consultorías externas especializadas en el asunto, especialmente de varias ONG y universidades. No obstante, dada la configuración asumida por estas consultorías, pueden ser consideradas sociedades público-privadas, tal como se discutirá en la siguiente sección. Obviamente este tipo de configuración posee implicaciones directas en la forma en que la seguridad pública es generada en el ámbito local, lo que se verá en la tercera sección.

### **Las consultorías técnicas para las alcaldías municipales como una modalidad análoga a la sociedad público-privada**

De acuerdo con Garces y Silveira (2002), la gestión de programas ofrece una visión más amplia en lo que concierne al origen y naturaleza de los recursos necesarios para la conse-

ca aprobados y financiados entre los años 2007 y 2010; por eso, la información disponible en el trabajo de Ricardo y Caruso no puede ser actualizada.

cución de los objetivos de la administración pública. Un programa concebido bajo esa nueva perspectiva puede articular acciones de diferentes agentes públicos o privados, como también otros recursos que no sean solamente financieros –personas, conocimiento, capacidad de gestión y recursos materiales– para la obtención de los resultados deseados. Una forma de maximizar la gestión por programas es a partir del establecimiento de sociedades entre el sector público y el privado.

Así, un posible concepto para las sociedades público-privadas (PPP) sería:

acuerdo firmado entre la administración pública y entes privados, que establezca vínculo jurídico para la implantación o gestión, de todo o una parte, de servicios, emprendimientos y actividades de interés público (primera parte del artículo 2, Proyecto de Ley (PL) en el 2.546/2003).

Algunos autores, como Soares y Campos Neto (2004), entienden que a estas características deben además sumarse el financiamiento y la responsabilidad por la inversión y la investigación por parte del partícipe privado. Mientras otros autores, como Garces y Silveira (2002), entienden que esos no son criterios definidores de esa modalidad de sociedad, ya que el sector privado puede financiar la implementación de programas y proyectos, cuyas actividades quedarán bajo cargo y responsabilidad del partícipe privado, aunque éste no las financie directamente. De ahí por qué Weise (2002) afirma que las sociedades público-privadas (PPP) son mecanismos de colaboración entre el Estado y actores del sector privado, remunerados según criterios previamente acordados en contrato, en plazo compatible con las actividades que serán realizadas.

No obstante, es consenso entre los autores que las características esenciales de un emprendimiento en PPP es el hecho de “estar direccionado a la provisión de servicios públicos”.

En la actualidad, las PPP son utilizadas especialmente cuando el Estado busca implementar acciones estratégicas de forma más

dinámica y ágil, cualquiera que sean las áreas en cuestión. Para el poder público, el principal beneficio en un acuerdo como este es materializar definiciones estratégicas, dinamizar o viabilizar proyectos para los cuales exista una pequeña parcela de recursos disponibles. Para la iniciativa privada, el principal beneficio es la posibilidad de ejecutar proyectos que no serían viabilizados por el Estado en función del riesgo político, comercial o del volumen de recursos involucrados. En este sentido, cabe el argumento de Modesto (1997: 40):

En este nuevo orden de ideas, se dice que el Estado no debe ni tiene condiciones de *monopolizar* la prestación directa, ejecutiva, de los servicios públicos y de los servicios de asistencia social de interés colectivo. Estos pueden ser administrados o ejecutados por otros sujetos, públicos o privados, incluso *públicos no-estatales*, como asociaciones o consorcios de usuarios, fundaciones y organizaciones no gubernamentales sin fines lucrativos, siempre bajo la fiscalización y supervisión inmediata del Estado.

Dentro de este marco teórico, las consultorías técnicas contratadas por alcaldías para la realización de las etapas que anteceden y suceden la implementación de un plan municipal de prevención de la violencia, pueden ser comprendidas como una modalidad análoga a la sociedad público-privada, así como en los casos en que las universidades públicas son contratadas como consultores.<sup>8</sup>

Primero, porque se trata de un tipo de contratación hecha por la Alcaldía, en la cual la iniciativa privada asume la función de

8 Esto porque, en esos casos, la gestión financiera del proyecto no ocurre directamente en el ámbito de la burocracia de la universidad, sino dentro de fundaciones de investigación que son constituidas como apoyo de la propia universidad pública para dar mayor flexibilidad a la gestión financiera de los proyectos. En estas situaciones, usualmente y jurídicamente, la naturaleza de tal fundación es de economía mixta, de tal forma que el recurso público pueda transitar por ella sin toda la burocracia de los órganos estatales.

ejecución de las actividades de elaboración, implementación, monitoreo y evaluación del plan municipal de prevención de la violencia. Pero, todo esto es hecho bajo la coordinación de la Alcaldía, haciendo con que el partícipe privado reciba para esto una determinada retribución monetaria.

Segundo, porque la contratación puede ocurrir gracias a que la Alcaldía no posee en su interior cuadros especializados para la realización de las actividades supra-destacadas, dado que la temática es nueva en el ámbito local. Tercero, porque una consultoría técnica de esta naturaleza es algo temporal, en la medida en que esta debe ser entendida como prestación de un servicio por parte de un agente externo, para la creación de la infraestructura necesaria para la ejecución de ciertas actividades por parte de los propios organismos públicos responsables de la gestión de la seguridad pública a nivel municipal. O sea, es esperado que la consultoría técnica permanezca ayudando la Alcaldía por apenas un tiempo y que, mientras esta ayuda externa, el poder local busque personas calificadas para administración de la cuestión cuando del fin de la consultoría.

Por lo tanto, es posible afirmar que la mayor parte de los elementos que definen una sociedad público-privada se hace presente en la consultoría técnica prestada por universidades y ONG a las alcaldías para el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia. Estas son: a) ejecución de servicio técnico especializado (de atribución del estado) por un particular; b) pago de la administración pública al ente privado que ejecuta las actividades bajo la supervisión pública; y c) necesidad de contratación de terceros ya que la administración pública no puede realizar el servicio por no poseer cuadros especializados para esto.

Exactamente, porque las consultorías técnicas son contratadas para la ejecución de una serie de actividades por un plazo determinado, es necesario que el poder público tenga cierta visión de largo plazo desde el

momento de la contratación del partícipe privado. Esto significa que durante la ejecución del convenio es necesaria una preparación de la Alcaldía en el sentido de crear cuadros especializados y de acumular saber en este campo, de tal manera que las acciones del plan continúen realizándose aún cuando finalice la consultoría.

Sin embargo, lo que algunos ejemplos del escenario brasileño parecen denotar es exactamente la ausencia de visión de futuro. Esto senario hace el Plan Municipal de Prevención de la Violencia como un conjunto de acciones desempeñadas por las consultorías técnicas en detrimento de una política pública implementada por el gobierno local. En este sentido, la forma de alterar este escenario es exactamente discutiendo cuáles son las competencias del poder público y del partícipe privado en el ámbito de las PPP.

### **Elementos articuladores de un Plan Municipal de Prevención de la Violencia: definiendo el papel de las consultorías técnicas y de las alcaldías municipales en el ámbito de las sociedades público-privadas**

Las políticas municipales de seguridad pública pueden ser entendidas como estrategias de acción orientadas a la reducción de crímenes y violencia, y para la promoción de la seguridad de la ciudadanía. Pensadas de esta forma, pueden ser desarrolladas, no apenas de forma reactiva, después de la emergencia o el crecimiento de problemas de crimen, violencia e inseguridad, sino también de forma proactiva, con la finalidad de evitar la ocurrencia de estos fenómenos. Sin embargo, para saber si la política municipal debe ser preventiva o represiva, su punto de partida debe ser la elaboración de un diagnóstico de los problemas sobre los cuales se pretende intervenir.

De acuerdo con Mesquita Neto (2006a y 2006b), el diagnóstico del problema es una etapa anterior a la formulación de la política. Así, su existencia y pertinencia en relación a

sus objetivos están relacionadas a la existencia de información cualificada. Ese diagnóstico debe estar fundamentado en el análisis de datos, cuantitativos y cualitativos, confiables y válidos, que viabilizarán la formulación de políticas públicas en esa área. Datos válidos son aquellos que efectivamente se enfocan en el objeto de diagnóstico y de la política. Datos confiables son aquellos que son producidos a partir de metodologías y técnicas reconocidas y adecuadas.

Esta primera etapa es fundamental porque permite basar las estrategias de prevención y control de la criminalidad en un diagnóstico riguroso de la problemática delictiva en el municipio. A través de la recolección y análisis de información producida por las instituciones de seguridad, por el sistema de salud y por los diferentes órganos del municipio es posible indicar las dinámicas criminales, los factores y grupos de riesgo, y las diferentes manifestaciones y causas locales de la criminalidad. Es importante resaltar que cuanto mayor el volumen de información que nutre el diagnóstico, mayores serán las posibilidades de suceso de las estrategias a ser diseñadas en los planes municipales de prevención de la violencia.

Considerando la propia naturaleza de tales actividades, parece ser consenso entre los especialistas (Dammert y Paulsen, 2005) que la ausencia de experiencia de las alcaldías junto con la realización de estos diagnósticos, aliada a la tradición de la comunidad académica de no apenas compilar el fenómeno en ciertos documentos sino además en establecer relaciones de causa-efecto entre los diversos campos analizados, hace con que la actividad de diagnóstico sea realizada por las consultorías técnicas. A esto se suma el hecho de que las consultorías técnicas poseen la neutralidad necesaria para conversar con personas diversas, reunir la información sensible que, muchas veces, por razón de la disputa entre diferentes organismos de una misma localidad, no aparece como relevante o revelada a los que integran una realidad dada.

Sin embargo, la cuestión es qué hacer con las informaciones una vez cerrada la fase de diagnóstico. Se entiende que el papel de las instituciones de investigación es someter a análisis del problema, junto con la propuesta de algunas estrategias de acción, a los miembros de la Alcaldía. Incumbe a esta organizar las audiencias públicas para la presentación de los datos a la ciudad. El resultado del debate y reflexión del diagnóstico y de las líneas de acción propuestas por la consultoría técnica alimentará la redacción del documento final del Plan.

O sea, la redacción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia debe basarse en las conclusiones del diagnóstico y en la comprensión de la Alcaldía y de la ciudadanía sobre cuáles deben ser los programas y las intervenciones focalizadas en las diferentes manifestaciones de la inseguridad.

Una vez elaborado el Plan, se da inicio a la fase de implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia. De acuerdo con Silva Melo (2006), esta etapa puede ser entendida como la ejecución de actividades que permitan que determinadas acciones previstas en una política se hagan realidad. La primera acción a ser realizada en esta fase es la constitución de la unidad de gestión de la política.

En el entender de Guidani (2005: 110), esa comisión gestora del Plan tiene un papel prominente por que debe si constituir en referencia local permanente de la política de seguridad urbana, si conformando el órgano de la Alcaldía capaz de articular la participación comunitaria para el desarrollo de las prioridades locales de seguridad. Entonces esa unidad es necesaria en el ámbito de los planes municipales de prevención de la violencia porque el liderazgo político del alcalde (que es fundamental) no garantiza la movilización del gobierno y de la sociedad, lo que solamente ocurre con la existencia de gestores motivados y capaces de viabilizar la materialización de las acciones previstas por el Plan.

En este sentido, cabe destacar que la unidad gestora del Plan *no debe ser la institución de consultoría técnica*. Eso porque, como indica la propia naturaleza jurídica de la sociedad público-privada, la presencia de las consultorías técnicas en el ámbito local es apenas temporal. Así es la Alcaldía quien debe preocuparse por constituir un cuerpo técnico especializado capaz de incorporar en su rutina determinadas acciones que, al momento de la vigencia de las PPP, son de responsabilidad de la institución de investigación.

En caso de que la Alcaldía no asuma el papel que le compete como titular de la política pública en ejecución, inevitablemente, la institución de investigación asumirá funciones que ultrapasan la simple consultoría en este campo, pasando a constituirse en verdadera protagonista y hasta en ejecutora de las acciones previstas en el Plan.

El resultado perverso de esta configuración puede ser que el Plan pase a ser visto como de propiedad de la parte privada de la sociedad y no de la estructura gerencial de la Alcaldía. Si por un lado este protagonismo externo viabiliza la realización de algunas acciones que demandan cierta neutralidad, posteriormente, la salida del agente externo puede implicar en el desaparecimiento de la propia acción, dada la ausencia de un gestor local para continuar su realización.

Dicho de otra manera, en la implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia, el papel de la consultoría técnica es monitorear el proceso apuntando sus principales fallas y cómo éstas pueden corregirse sin implicar el fracaso del proceso de ejecución de dichas acciones. En el caso de que el órgano responsable asuma funciones que ultrapasen el simple monitoreo, constituyéndose en verdadero protagonista, y hasta en ejecutor de las acciones previstas, es muy probable que esta política sea entendida como de propiedad del órgano externo y no de la estructura gerencial de la Alcaldía, y menos de los ciudadanos y ciudadanas.

Por otro lado, existe la necesidad de monitorear externamente el proceso de implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia, el cual está relacionado con la constatación de que únicamente de esa forma será posible garantizar la efectiva realización de los programas y acciones definidos en la formulación de la política.

El monitoreo y evaluación representan un proceso sistemático de análisis de las acciones, características y resultados de un programa social o una política pública. Por esto, debe ser capaz de generar recomendaciones para su corrección y mejoría. Evaluar es atribuir valor, medir el grado de eficiencia y eficacia de las acciones. Así comprendidos, el monitoreo y la evaluación identifican procesos y resultados, cuantifican y cualifican datos de desempeño, comparan, analizan, informan y proponen, permitiendo el perfeccionamiento de las actividades desarrolladas por el proyecto social (Salamanca, 2004).

Sin embargo, para que el monitoreo y evaluación puedan ser efectivos y eficaces, es necesario el desarrollo de indicadores especialmente destinados a verificar si el curso de acción ocurrió o no como era de esperarse. De acuerdo con el Vera Institute of Justice (2003: 02), un indicador es una medida que puede auxiliar tanto al investigador como al gestor de políticas públicas a evaluar la efectividad de su acción, sea en lo respectivo a la materialización de esta acción en el plazo previsto (monitoreo) o en lo que se refiere al alcance de los objetivos propuestos (evaluación).

De acuerdo con los especialistas en el área de indicadores para el monitoreo y evaluación de proyectos de seguridad pública (Cano, 2002, 2004; Salamanca, 2004; Fröling, 2006, Mohor, 2007, Beato, 2008), son diversas las políticas de seguridad municipal que tienden a fracasar exactamente por no considerar los efectos directos e indirectos de sus acciones sobre las poblaciones residentes en las áreas en que se realizan las intervenciones.

En estos términos, es posible afirmar que la formulación y el uso de indicadores de

monitoreo son indispensables para la buena ejecución de cualquier política, en la medida en que viabilizan: a) generación de subsidios indispensables para la alimentación del proceso de toma de decisiones por parte de los gestores; b) transparencia en el uso de recursos públicos destinados a la ejecución del proyecto; c) verificación de la capacidad de gasto de los gestores asociada a cada intervención diseñada, impidiendo desigualdades de presupuesto entre las acciones; d) seguimiento de la consonancia entre la política nacional y la política local; y e) renegociación de plazos y recursos junto a los órganos financieros (Ribeiro y Patrício, 2008).

Así, dada la naturaleza –mucho más teórica y reflexiva– de las actividades relacionadas con el monitoreo del proceso de implementación, esta debe incumbir a las instituciones de investigación, las cuales poseen mayor experiencia y proximidad a la metodología que subyace al proceso de creación de indicadores capaces de monitorear si las actividades previstas están (o no) siendo realizadas tal como fueron propuestas en el Plan. Por fin, los indicadores deben ser capaces de verificar si las acciones previstas están ocurriendo en el plazo que el plan presupone.

El cierre del proceso de monitoreo de la implementación implica el inicio de una nueva etapa, la evaluación de los resultados alcanzados. Los resultados se refieren a las consecuencias e impactos producidos por la implementación de la política. Las consecuencias pueden ser intencionales o no intencionales, los impactos pueden ser positivos o negativos. Focalizar apenas las consecuencias esperadas y los impactos positivos, y desconsiderar o minimizar la importancia de consecuencias no esperadas y resultados negativos, es un error común que si no disminuye la calidad, descalifica procesos de evaluación (Cano, 2004).

Por lo tanto, la evaluación del Plan se destina sustancialmente a verificar la efectividad de cada una de las acciones previstas, en el sentido de medir si éstas están o no

alcanzando el objetivo para el cual fueron diseñadas, y aún cuáles consecuencias no esperadas tuvieron lugar en el ámbito de esas esferas.

Sin embargo, esos indicadores deben ser incorporados por la Alcaldía en su actividad cotidiana, ya que una vez terminada la sociedad público-privada, le corresponderá evaluar si las acciones están o no produciendo los resultados esperados. En el caso de que no estén alcanzando los objetivos para los cuales fueron pensadas, la Alcaldía podrá incluso recurrir al instituto de investigación para la colecta de informaciones especializadas sobre cómo resolver el problema.

Esta última consideración es de extrema importancia porque las intervenciones en la realidad social demoran cierto tiempo en ser procesadas y, de esta manera, los cambios en los indicadores deben procesarse después de algunos años de la constitución de este aparato. Este fenómeno, por si solo, coloca la necesidad de constante acompañamiento de la política.

Entonces, a pesar de que los indicadores de evaluación sean constituidos por los institutos de investigación, su aplicación y todavía más las decisiones que deberá implicar su aplicación, apenas irán a ocurrir, muy probablemente, cuando la sociedad público-privada ya se haya terminado y los funcionarios de la Alcaldía se vean, en ese momento, solos con su actividad de medir los efectos de las acciones del Plan.

Por lo tanto, las consultorías técnicas realizadas por los institutos de investigación para las alcaldías municipales podrían entenderse como modalidades de sociedad público-privada porque, en primer lugar, ellas son contratadas por la Alcaldía a partir de la utilización de sus propios recursos o utilizando los recursos de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Esta contratación tiene como meta la ejecución de actividades que su cuadro técnico no es capaz de realizar en la medida en que no posee los conocimientos suficientes para esto.

El mismo término “sociedad público-privada” presupone que determinadas actividades sean realizadas por la consultoría contratada, mientras otras sean realizadas por el propio poder público. En este escenario, las actividades que corresponderían a cada uno de esos entes pueden ser resumidas así (Cuadro 2):

ciones de investigación y organizaciones no gubernamentales en la oferta de consultorías técnicas a las alcaldías en general para la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de planes municipales de prevención de la violencia, y en qué medida las actividades realizadas por estos órganos

Etapa del Plan Municipal	Integrantes de la sociedad público-privada (PPP)	
	Alcaldía Municipal	Instituciones de investigación
Elaboración	Garantizar el acceso de los datos de la Alcaldía a las instituciones de investigación. Organizar las plenarios para la discusión de los resultados del diagnóstico y la elección de las prioridades del Plan.	Realización del diagnóstico de la situación de criminalidad y violencia en la ciudad, y aún de las estructuras de gestión existentes en el municipio en el campo de la seguridad pública. Redacción del Plan a partir de los resultados de las plenarios.
Implementación	Elección del coordinador de la política. Ejecución de las actividades previstas en el Plan.	Acompañamiento del proceso de implementación de las acciones.
Monitoreo	Aplicación de los indicadores elaborados por la institución de investigación. Corrección del rumbo de la política en caso de que los indicadores denoten problemas en la forma como ésta es conducida.	Elaboración de indicadores que permitan la medición de la consonancia entre lo propuesto en el Plan y lo ejecutado, y además en el tiempo previsto y el tiempo demandado por cada acción.
Evaluación	Aplicación de los indicadores de evaluación. Su incorporación ocurre en la realidad de la gestión de la seguridad pública, en el ámbito local.	Construcción de indicadores que permitan verificar en qué medida las acciones del Plan están o no alcanzando los objetivos pretendidos.

Cuadro 2. Responsabilidades de la Alcaldía y de la consultoría técnica

Entonces, la PPP para la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de un Plan Municipal de Prevención de la Violencia puede ser extremadamente provechosa especialmente si desde el inicio se deja claro su carácter de transitoriedad, especialmente en lo respectivo a la incorporación, por la Alcaldía, de ciertas actividades realizadas en un primer momento por las instituciones de investigación.

pueden aproximar este acuerdo a la idea de asociación público-privada.

De acuerdo con la literatura especializada, los elementos que caracterizan una sociedad público-privada están todos contemplados en esta modalidad de consultoría técnica dada por las universidades y ONG a las alcaldías lo que, en principio, no sería un problema en términos de efectividad, eficiencia y eficacia de la política a largo plazo.

Es importante resaltar “en principio”, porque si la definición de las responsabilidades de cada ente, tal como fue presentado en el cuadro 2, no ocurriera desde el principio, esta modalidad de sociedad no será capaz de constituir o viabilizar el desarrollo de una cultura de seguridad ciudadana.

Por cultura de seguridad ciudadana se entiende un sistema de creencias, valores

**Reflexiones finales: consultorías técnicas para los planes municipales y límites para la difusión de una cultura de seguridad ciudadana**

La propuesta de este artículo fue señalar algunos elementos para la reflexión de cuál es el papel que han asumido las institu-

y actitudes a ser realizadas no sólo por los agentes de la Alcaldía sino, sobre todo, por los residentes de la ciudad en el sentido de buscar una mejoría de seguridad pública en el ámbito local. De cierta forma este tipo de aparato es esperado en contextos de institucionalización de la democracia, ya que, conforme destaca Jelin (1996), ciudadanía no implica apenas concesión de derechos (en este caso, el derecho a la seguridad pública), sino también constante movilización en torno a la garantía, ampliación y goce de tales derechos. Es decir que los derechos concedidos por el Estado sean efectuados en la realidad cotidiana de cada uno.

Sin embargo, como señala Carvalho (2004), en Brasil la ciudadanía es entendida como algo concedido por el Estado y que trae en su interior la simple aceptación de los individuos de esta concesión. En un escenario en que la ciudad tutelada es la regla, es difícil instalar una cultura de ciudadanía tal como enfatiza Jelin (1996). En ese sentido tal vez la mayor tarea de las consultorías técnicas sea alertar a la Alcaldía en el papel que los ciudadanos y ciudadanas tienen en el proceso, no solamente de goce de la seguridad pública, sino, principalmente, en la reivindicación de este derecho.

La ciudadanía tutelada, expresada en la ausencia de una cultura de seguridad ciudadana tanto del lado del ciudadano como del lado de la propia Alcaldía, será revelada especialmente a la salida del agente externo. Eso porque, si éste antes conducía el proceso, con su salida puede ocurrir que el proceso simplemente deje de existir puesto que no se ha internalizado como un sistema de creencias, valores y actitudes, ni por parte de los funcionarios de la Alcaldía ni por los propios ciudadanos.

Esta constatación apunta al hecho de que el gran problema de las sociedades público-privadas entre alcaldías y consultorías técnicas se referencia a la distribución de competencias de cada ente especialmente en el momento de implementación del Plan. Eso porque la natu-

raleza de esta fase demanda el protagonismo del ente público, así como la participación y movilización de la población. En un escenario como este, la conducción del proceso por un agente externo puede incluso acarrear su desaparición. Se puede inferir que tal distanciamiento o posturas como “eso no es mi playa” o “eso no es mi problema” pueden revelar un mensaje claro e intencional de una ciudadanía fragilizada. □

## Bibliografía

- Adorno, S. (2002). “Exclusão socioeconômica e violência urbana”, en: *Sociologias*, año 4, 8: 84-135. Porto Alegre: versión electrónica.
- Beato, C. (organizador) (2008). *Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Editora da UFMG.
- Cano, I. (1999). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*. Río de Janeiro: ISER.
- Cano, I. (2004). *Introdução à avaliação de programas sociais*. Río de Janeiro: Editora FGV.
- Cano, I. (2006). “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”, en: *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, III, 5.
- Cano, I. y M. Santos (2001). *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. Río de Janeiro: 7 Letras.
- Carvalho, J. M. (2004). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Dammert, L. (2005a). *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo. Disponible en: [www.policiaysociedad.org](http://www.policiaysociedad.org).
- Dammert, L. (2005b). “Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades”, en: *Desafíos* 13: 124-156, segundo semestre. Bogotá.



- Dammert, L. y J. Díaz (2005). "Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad", en: L. Dammert y G. Paulsen (editores). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Frühling, H. (2003). *Polícia comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Serie Documentos.
- Garces, A. y J. P. Silveira (2002). "Gestão pública orientada para resultados no Brasil", en: *Revista do Serviço Público, año 53, 4, octubre-diciembre*.
- Goes, E. M. (2004). "Transição política e cotidiano penitenciário", en: *História XXIII, 1-2: 219-238*. São Paulo, versión electrónica.
- Jannuzzi, P. M. (2001). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea.
- Jelin, E. (1996). "Citizenship revisited: solidarity, responsibility and rights", en: E. Jelin y E. Hershberg. *Constructing democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*. Westview Press.
- Kant de Lima, R. (1997). "Polícia e exclusão na cultura judiciária", en: *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, IX, 1*. São Paulo.
- Kant de Lima, R. (2000). "Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público", en: L. G. Gomes; L. Barbosa y J. A. Drummond. *O Brasil não é para principiantes*. Río de Janeiro: FGV.
- Kant de Lima, R. (2004). "Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?", en: *São Paulo em Perspectiva, XVIII, 1: 49-59*. Versión electrónica.
- Koonings, K. (2001). "Armed actors, violence and democracy in Latin America in the 1990s: introductory notes", en: *Bulletin of Latin American Research, XX, 4: 401-408*.
- Lemgruber, J.; Musumeci, L. y I. CANO (2003). *Quem vigia os vigias?* Río de Janeiro: Record.
- Maia, C. N.; Neto, F. S.; Costa, M. y M. L. Bretas (organizadores) (2009). *História das prisões no Brasil*. Río de Janeiro: Rocco.
- Mesquita Neto, P. (2006a). "Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções", en: *Análises e Propostas 33*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, diciembre.
- Mesquita Neto, P. (2006b). "Fazendo e medindo progresso em segurança pública", en: *Praia Vermelha 14 e 15, primero y segundo semestre*.
- Mesquita Neto, P. y P. S. Pinheiro (1998). *Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Mingardi, G. (1998). "O que é crime organizado: uma definição das ciências sociais", en: *Revista do Ilanud, 8*. São Paulo.
- Misse, M. y J. D. Vargas (2007). "A produção decisória do sistema de justiça criminal no Río de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar", en: *Reunião Anual Da Anpocs, 31, Caxambú*. São Paulo: ANPOCS.
- Mitchell, M. J. y C. H. Wood (1999). "Ironies of citizenship: skin color, police brutality and the challenge to democracy in Brazil". *Social Forces, LXXVII, 3: 1001-1020*.
- Modesto, P. E. G. (1997). "Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais", en: *Revista do Serviço Público, año 48, 2, mayo-agosto*.
- Mohor, A. (2007). "Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial". Documento de trabajo 2. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, julio.
- Peralva, A. (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. Río de Janeiro: Paz e Terra, capítulo 1.
- Pinheiro, P. S. y otros (1999). Continuidade autoritária e construção da democracia.

- São Paulo: FAPESP/CNPq/Fundação Ford, parte 1.
- Prillaman, W. C. (2003). "Crime, democracy, and development in Latin America", en: *Policy Papers on the Americas, XIV, study 6*. Washington D. C.: Center for Strategic and International Studies. Disponible en: [http://www.csis.org/media/isis/pubs/ppcrime\\_democracy\\_inlatinamerica%5B1%5D.pdf](http://www.csis.org/media/isis/pubs/ppcrime_democracy_inlatinamerica%5B1%5D.pdf)
- Ribeiro, Ludmila y Luciane Patrício (2008). "Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso", en: *Revista Brasileira de Segurança Pública, año 2: 6-29*.
- Ricardo de M., C. y H. G. C. Caruso (2007). "Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros", en: *Revista Brasileira de Segurança Pública, primera edición, abril*.
- Salamanca, F. (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación Policía y comunidad*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.
- Sapori, L. F. y C. B. Wanderley (2001). "A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade. A violência do cotidiano", en: *Cadernos Adenauer, año 2, 1*.
- Sento-Sé, J. T. (organizador) (2005). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Silva Filho, J. V. (s/f). *Reflexões para uma política nacional de segurança pública*.
- Velloso, João Paulo do Reis y Roberto Cavalcanti Albuquerque (coordinadores) (2000). *Pobreza, cidadania e segurança*. Río de Janeiro: José Olympio Editora.
- Silveira, A. M. y L. X. Borges (2003). "A definição de PPP: Parceria Público Privado no Debate Institucional Brasileiro", en: SIMGEN (2003). *I Simpósio de Gestão e Estratégia em Negócios da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica: Simpósio de Gestão e Estratégia em Negócios da UFRuralRJ, I: 1-13*.
- Soares, R. P. y C. Á. da S. Campos Neto (2004). "Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em Face da Experiência Recente do Brasil", en: *Texto para Discussão 1010*. Brasília: IPEA, marzo.
- Vargas, J. D. (2007). "Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro", en: *Dados: Revista de Ciências Sociais, L: 671-697*. Río de Janeiro.
- Vera Institute of Justice (2003). *Measuring progress toward safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector*. New York: Vera Institute of Justice, noviembre.
- Waiselfisz, J. J. (2004). *Mapa da violência IV: os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO Brasília.
- Weise, M. C. (2002). *Parcerias entre Instituições de Ensino e Pesquisa, Estado e a Iniciativa Privada e a Geração de Inovações Tecnológicas: Um Estudo de caso da INTEC*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (Dissertação de Mestrado).
- Zaluar, A. (1985). *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense.
- Zaluar, A. (1999). "Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização", en: *São Paulo em Perspectiva, XIII, 3*, versión electrónica.
- Zaluar, A. y M. Alvito (1998). *Um século de favela*. Río de Janeiro: FGV.

# Respuestas a la inseguridad en Lima<sup>1</sup>

## *Responses to insecurity in Lima*

■ Gino Costa<sup>2</sup>  
Carlos Romero<sup>3</sup>

### Resumen

La inseguridad en Lima, en un contexto de debilidad institucional de la Policía, ha visto emerger los municipios como un protagonista central en la prevención del delito y los serenazgos como su instrumento principal. En los barrios periféricos y populares, la organización vecinal es un nuevo actor relevante. El esfuerzo del Estado por articular estas iniciativas se ha traducido en la creación de los comités de seguridad ciudadana como instancias de coordinación interinstitucional presididas por los alcaldes. Con el telón de fondo de la inseguridad, el artículo comenta estos desarrollos y da cuenta de los desafíos.

**Palabras clave:** Lima, seguridad ciudadana, Policía, municipios, gobiernos locales, alcaldes, serenazgos, juntas vecinales, comités de seguridad ciudadana.

### Abstract

Given the institutional shortcomings of the Peruvian National Police, municipal governments in metropolitan Lima have emerged as central actors in crime prevention, with *serenazgos* serving as

1 Este artículo se basa en dos estudios realizados por los autores para Ciudad Nuestra ([www.ciudad-nuestra.org](http://www.ciudad-nuestra.org)) el año 2008. El primero, *La Policía que Lima necesita*, escrito con Juan Briceño; y el segundo, *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*, escrito con Enrique Yépez.

2 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y PhD en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Durante su gestión como Ministro del Interior del Perú, se inició la reforma de la Policía Nacional, proceso ahora abandonado, y se gestó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. También ha sido Presidente del Instituto Nacional Penitenciario y Defensor Adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Como funcionario de Naciones Unidas, supervisó el proceso de creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador a principios de la década de los años noventa. Actualmente preside Ciudad Nuestra.

Correo electrónico: [gjnocosta@ciudadnuestra.org](mailto:gjnocosta@ciudadnuestra.org)

3 Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía. Especialista en trata de personas y en asuntos penitenciarios. Actualmente es investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana.

Correo electrónico: [cromero@ciudadnuestra.org](mailto:cromero@ciudadnuestra.org)

their primary instrument. Among peripheral, low income populations, neighbourhood organizations are now relevant actors. The State's attempts to coordinate efforts of these different initiatives has led to the creation of citizen security committees, which are presided over by mayors and intend to foster inter-institutional cooperation. Against the backdrop of insecurity, this article describes these developments and comments on the challenges they present.

**Keywords:** Lima, citizen security, Police, municipalities, local government, mayors, *serenazgos*, neighborhood organizations, citizen security committees.

## La ciudad de Lima

**C**on casi ocho millones de habitantes, Lima es la única metrópoli del Perú y una de las cinco ciudades más grandes de América Latina. Durante los últimos cincuenta años, su desarrollo ha sido vertiginoso: ha crecido casi cinco veces debido al masivo proceso de migración interna. La parte más antigua de la ciudad —la zona central— se encuentra hoy rodeada por un cordón de nuevos distritos emergentes: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. La densidad de la zona central es cinco veces mayor que la de las zonas periféricas.

La población infantil y juvenil de Lima alcanza el 54%. Si a ella se le suma la población de adultos jóvenes —de 30 a 44 años de edad—, se supera el 75% de la población total. Menos de la mitad de los habitantes de Lima se encuentran adecuadamente empleados —43%—, frente a casi la mitad que están subempleados y 8% desempleados.

Además de concentrar casi a la tercera parte de la población nacional, Lima es el centro administrativo de la nación y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país.

La fragmentación es una de las características más saltantes de la organización política de la ciudad. En efecto, Lima cuenta con 42 gobiernos distritales que gozan de un elevado grado de autonomía. Cada uno de ellos cuenta con un alcalde y con un consejo de regidores, ambos democráticamente elegidos. El primero representa el poder ejecutivo y el

segundo, el legislativo. Este último es presidido por el alcalde, quien además tiene en él una mayoría automática. Los gobiernos distritales tienen a su cargo la limpieza pública, el mantenimiento de las pistas, veredas, parques y jardines, así como la seguridad ciudadana, la regulación del comercio ambulante y el desarrollo urbano local, entre otros aspectos.

Estas competencias se yuxtaponen con las del gobierno metropolitano, que además de tener a su cargo la administración del Cercado,<sup>4</sup> ejerce funciones para toda la ciudad en los ámbitos de desarrollo urbano y transporte público, y dirige y coordina los planes integrados en materias tales como el ambiente, la seguridad y la convivencia. También ejerce las funciones de un incipiente gobierno regional, que gradualmente deberá asumir los servicios de educación y salud, entre otros actualmente administrados por el Gobierno central.

La fragmentación política se ve agudizada por el hecho de que Lima es la sede del Gobierno central, que tradicionalmente ha tenido un gran peso en la administración no sólo de la ciudad, sino de todo el país. Hasta el día de hoy, por ejemplo, los servicios de agua y desagüe se encuentran a cargo de una empresa pública manejada por el Gobierno central. Los otros servicios públicos de la urbe fueron privatizados a principios de la década de los años noventa y sus entes reguladores también dependen del Gobierno central.

A esta fragmentación, que podríamos llamar vertical, hay que agregarle la hori-

4 El Cercado es una suerte de distrito capital, donde se asienta el centro histórico de la ciudad.

zonal, pues El Callao, que es el puerto de la ciudad y forma parte de la Gran Lima, constituye una región independiente de ella, con gobiernos regional, provincial y distritales propios. Por otra parte, el *hinterland* de Lima, constituido por las nueve provincias que la rodean, está organizado en un tercer gobierno regional.

La otra cara de la fragmentación es la financiera. Mientras el gobierno metropolitano cuenta con un presupuesto estimado para 2008 de 482 millones de dólares anuales, que recauda directamente y gasta sin consultar a los distritales, éstos financian sus propios presupuestos de manera independiente, que suman alrededor de 686 millones de dólares. Para sus funciones regionales, el gobierno metropolitano cuenta con un exiguo presupuesto anual de 27 millones de dólares. Estos últimos se deberán incrementar en la medida en que el Gobierno central comience a transferir los servicios de educación y salud a la ciudad.

Dos comentarios. Primero, aunque los recursos de la ciudad fueran manejados en forma integral, resultan claramente insuficientes para sus necesidades. Por ello, los grandes proyectos urbanos requieren del financiamiento y/o el aval del Gobierno central, con las consiguientes consecuencias políticas. Segundo, en la medida en que una buena parte de la recaudación municipal es responsabilidad de los distritos, los recursos de éstos son claramente desiguales, por cuanto los más prósperos –que son, por lo general, los menos poblados– cuentan con ingresos muy superiores que los más poblados. Esto se traduce en servicios municipales muy desiguales.

### **Características de la inseguridad en Lima**

Primero, la inseguridad es percibida como el principal problema de la ciudad, muy por encima del caos, el desorden y la mala calidad del transporte público, así como de las cues-

tiones ambientales –sobre todo, la contaminación del aire–, que constituyen el segundo y el tercer problema más importante, respectivamente (Ciudad Nuestra, 2008: 6).

Segundo, en términos comparativos con otras grandes ciudades latinoamericanas, la tasa de homicidios es relativamente baja, aunque su tendencia es creciente. En efecto, según información policial, entre 1996 y 2002 la tasa cayó de 9,2 a 3 por 100 mil habitantes; sin embargo, a partir de ese año la tasa volvió a crecer y en 2007 llegó a 10,5, lo que da cuenta de un preocupante incremento de tres veces en cinco años. Es posible que éste se asocie a la creciente violencia del narcotráfico, fenómeno que, a su vez, se vincula con la mayor actividad de los carteles mexicanos en la ciudad.

Tercero, la tasa de victimización es alta porque tres de cada diez limeños declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año. Las más afectadas son las mujeres, las personas de la tercera edad y los más pobres (PUCP, 2008: 7).

Cuarto, del total de denuncias que se presentan ante la Policía en todo el país, la mitad se registra en Lima. De cada cuatro delitos denunciados en la capital, tres son de carácter patrimonial y en la mitad de ellos no se empleó violencia ni amenaza contra la persona. De acuerdo con la encuesta sobre seguridad ciudadana de la Universidad Católica, la mitad de los encuestados declararon haber sido víctimas de un robo al paso –de bolso, cartera o celular–, casi 19% de un robo en vivienda o local, 13% de atraco –con violencia o amenaza– y 5% de robo de autopartes (PUCP, 2008: 8).

Quinto, existen serios problemas de convivencia como el consumo de bebidas alcohólicas y drogas en el espacio público, las riñas callejeras, los actos de vandalismo y el malestar que generan los bares, discotecas y otros establecimientos similares. Mientras la tasa de victimización se ha mantenido alta y estable durante los dos últimos años, la frecuencia con que se presentan las inconductas sociales que afectan la convivencia ha caído de

manera significativa, aunque todavía se ubica en niveles altos (PUCP, 2008: 7).

Sexto, el uso de armas de fuego no está aún muy extendido y, por tanto, el grado de violencia no es tan elevado comparado con el que se presenta en otras ciudades semejantes. En efecto, si se exceptúa el homicidio, el uso de armas de fuego en los hechos más violentos –robos, amenazas y lesiones– fue de alrededor del 10% en 2005 (Ministerio del Interior, 2006). No obstante, últimamente se han presentado muchos hechos de violencia –incluyendo homicidios– con armas de fuego, al parecer asociados a ajustes de cuentas entre narcotraficantes.

Séptimo, en Lima Metropolitana y El Callao existen alrededor de 400 pandillas, que agrupan a más de 12 mil jóvenes y están asentadas principalmente en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad (Policía Nacional del Perú, 2008: 5). En algunos casos, estas pandillas están interrelacionadas con las actividades de las barras bravas. Tanto pandillas como barras bravas regularmente protagonizan enfrentamientos, algunas veces con armas de fuego.

Octavo, el consumo de drogas es percibido por la ciudadanía como la principal causa de la violencia en Lima. Otras causas son el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales, los bajos niveles educativos y las carencias afectivas en el hogar. Es interesante notar que, en la percepción ciudadana, las causas de la inseguridad están mucho más asociadas a negativas condiciones socioeconómicas que a limitaciones del sistema penal (PUCP, 2008: 6).

Noveno, la creciente inseguridad ha llevado a un mayor protagonismo de los municipios en la seguridad ciudadana a través de la creación y el fortalecimiento de los serenazgos, a un rápido desarrollo de la seguridad y vigilancia privada –tanto formal como informal–, y a la creciente adopción de medidas de autoprotección vecinal.

Se calcula que en Lima existen aproximadamente 80 mil vigilantes privados, 30

mil sirven en empresas formales y 50 mil son informales. Se trata de una cifra elevada, sobre todo si se la compara con los casi 30 mil policías y los más de 5 mil serenos que cumplen funciones de seguridad en Lima. De acuerdo con la última encuesta de la Universidad Católica, 57% de limeños y limeñas cuentan con los servicios de un vigilante particular, 32% han enrejado o puesto trancas en las calles de acceso a sus viviendas y 26% se han organizado en juntas de vigilancia vecinal. El último año hubo un incremento importante de medidas de autoprotección (PUCP, 2008: 3).

Décimo, según información del Instituto Nacional Penitenciario, en los últimos quince años se ha producido un significativo crecimiento de la población penal de todo el país, que pasó de 19 mil internos en 1994 a 41.500 en 2007. Más de la mitad de la población penal –52%– se encuentra en Lima, donde su crecimiento ha sido especialmente pronunciado a partir de 2002, año en el que había 12.500 internos, y pasó a ser 21.700 en 2007, lo que representa un incremento del 75% en cinco años. Considerando que a principios de la década ya existían serios problemas de hacinamiento y que casi no se ha incrementado la capacidad de albergue del sistema penal, se puede afirmar que la situación carcelaria es bastante delicada.

Décimo primero, a pesar de que la inseguridad es el más importante problema de la ciudad, ésta no es percibida como una responsabilidad principal de los alcaldes. Aunque esta percepción está cambiando –dado el cada vez mayor protagonismo de los municipios distritales a través de sus respectivos serenazgos–, la mayoría de la población de Lima considera que el mayor responsable de la seguridad es el Gobierno central, a través del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú (Ciudad Nuestra, 2008: 9).

Por último, la confianza en la Policía, institución fundamental para la seguridad de la ciudadanía, es bastante baja. Más de la mitad de los encuestados tienen una percepción

negativa del equipamiento institucional –53%–, su dedicación y servicio –52%–, su trato respetuoso –64%–, su imparcialidad –68%–, su respeto por las leyes y su capacidad para atender las demandas ciudadanas –71%–, y su honradez –82%–. Estas cifras reflejan un deterioro en relación con años anteriores. Como en otras encuestas, la ciudadanía considera que la principal debilidad institucional es la corrupción (PUCP, 2008: 7).

## Respuestas institucionales y ciudadanas

### *Policía Nacional*

La inseguridad comenzó a agudizarse cuando surgió el terrorismo, a principios de la década de los años ochenta, pues obligó a las entonces fuerzas policiales –Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana– a concentrar sus esfuerzos en derrotarlo. Como consecuencia, la Policía se atrincheró en las comisarías y se alejó paulatinamente de la comunidad al descuidar expresiones criminales de menor envergadura.

Además del terrorismo, otros hechos que lo anteceden contribuyen a explicar el deterioro de las condiciones de seguridad en Lima. La masiva y acelerada migración rural a partir de la década de los años cincuenta hizo que la capital creciera casi cinco veces en los últimos cincuenta años y que todos los servicios públicos –incluyendo el policial y el judicial– se vieran desbordados. Fenómenos asociados a la rápida migración –como las altas tasas de desempleo y subempleo, y el surgimiento de bolsones de pobreza extrema y marginalidad– representaron nuevos desafíos que se hicieron más difíciles cuando confluyeron, a partir de la década de los años ochenta, con la disponibilidad de drogas baratas y altamente adictivas, como la pasta básica de cocaína.

Otros elementos concurren desde el interior de la propia institución policial. Primero, el proceso de unificación de las antiguas fuerzas en diciembre de 1988 se

realizó sin respetar la especialización. En muchos casos, se asignó a las comisarías a personal sin experiencia ni capacitación en labores preventivas. Segundo, el establecimiento de un nuevo régimen laboral –un día de servicio por uno de descanso– y la autorización para que el policía brinde servicios a terceros en sus días de descanso contribuyeron a la privatización del servicio policial.<sup>5</sup> Tercero, la progresiva disminución de los efectivos policiales, debido a la clausura temporal de las escuelas de suboficiales durante seis años en la década de los años noventa, redujo el pie de fuerza.

En diciembre de 2007, la Policía contaba con 90.316 efectivos en todo el país. Casi dos décadas antes, en 1989, poco después de la unificación policial, el total de efectivos ascendía a 120 mil. Estas cifras dan cuenta que en dos décadas se redujo en 25% el pie de fuerza policial. Hoy tenemos tres efectivos policiales frente a cuatro que teníamos entonces. Esta disminución ocurrió mientras la población nacional se incrementaba en 30%, de 21 millones a más de 27 millones. Hay quienes sostienen que para contar con el mismo número de efectivos que hace 20 años, se requeriría un pie de fuerza superior a los 160 mil, por cuanto pasamos de tener un policía por 176 habitantes a uno por cada 300 (Basombrío, 2005: 60). Durante el período tampoco se hicieron esfuerzos por compensar la reducción de personal con un mejor equipamiento, especialmente en tecnologías de punta, muy por el contrario.

Se estima que Lima Metropolitana cuenta con alrededor de 29 mil efectivos haciendo trabajo policial, sin contar aquellos que se

5 La gran mayoría de los efectivos, principalmente los suboficiales, prestan servicios para terceros –bancos, centros comerciales, municipios y otras empresas–. Esto representa al personal un ingreso adicional que fluctúa entre 30% y 50% de su ingreso total. Si bien este régimen laboral ha tenido un efecto beneficioso para los ingresos del personal policial, ha distorsionado la naturaleza pública del servicio y ha afectado dramáticamente su calidad.

desempeñan en unidades administrativas de alcance nacional, como el servicio de salud o los fondos de bienestar. Estos efectivos están desplegados en 102 comisarías para los 42 distritos y El Cercado, y en unidades especializadas entre las que se encuentran las responsables del mantenimiento del orden público, del tránsito y de la investigación del crimen organizado. Estas últimas son las que cuentan con más recursos y son las más codiciadas por el personal policial, mientras que las comisarías, responsables de la seguridad en los barrios y alrededor de las cuales se debería organizar el trabajo policial, son las más abandonadas. Prima, pues, el criterio de organización funcional por sobre el territorial.

La organización policial en Lima enfrenta varios problemas. Primero, Lima es parte de una Dirección Territorial que tiene bajo su mando tres regiones, a saber, la de Lima Metropolitana, la del Callao y la de Lima Provincias. Esto dificulta las coordinaciones de la autoridad política de la ciudad con la autoridad policial, en la medida en que no hay una correspondencia entre la organización política y la organización policial. Segundo, a nivel distrital tampoco hay una total correspondencia entre las jurisdicciones políticas y las policiales. En la mayoría de distritos hay más de dos comisarías, cada una autónoma desde el punto de vista operacional, lo que significa que no existe una autoridad policial responsable de todo el distrito que rinda cuentas ante el alcalde y las autoridades del comité, y que asuma sus responsabilidades frente a ellas. Tercero, los efectivos destinados a labores de seguridad ciudadana en comisarías son con frecuencia utilizados para labores de orden público, lo que impide su adecuada dedicación.

En el marco de la Segunda Jornada Mundial de Visitas a Comisarías organizada por Altus Alianza Global –que se llevó a cabo en algunas decenas de países de los cinco continentes el 27 de octubre de 2007–, Ciudad Nuestra visitó 63 comisarías de Lima

Metropolitana. La percepción general de los observadores fue que las comisarías son inadecuadas para brindar un satisfactorio servicio al público, pues están muy abandonadas, no reciben la atención debida de las autoridades, carecen de los recursos básicos y cuentan con un escaso número de efectivos. Más grave aún, las condiciones de trabajo de los policías son lamentables. La mayoría de las computadoras son de propiedad del personal, no se encuentran interconectadas en red y no tienen acceso directo y gratuito a las principales bases de datos institucionales y otras de relevancia. Iguales señales de retraso tecnológico se presentan en el transporte y en las comunicaciones. En lo que a estas últimas se refiere, la situación es dramática, toda vez que la Policía cuenta con por lo menos tres sistemas de comunicaciones radiales, que son incompatibles entre sí.

La inequitativa distribución territorial de los efectivos agrava la cobertura policial en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad. Si se tiene en cuenta el ratio de habitantes y kilómetros cuadrados por efectivo, el distrito más beneficiado es San Isidro, seguido por El Cercado, Miraflores, San Luis, La Victoria, Breña, San Borja y Surquillo. A pesar de las diferencias entre ellos, todos forman parte de la zona céntrica, más antigua y consolidada de la ciudad, aquella donde se concentran las principales actividades comerciales, financieras y productivas, así como las sedes de las dependencias públicas. También es la zona donde los serenazgos –cuerpos de seguridad promovidos por los gobiernos locales– se han desarrollado más y hay una mayor presencia de empresas de seguridad privada y de efectivos policiales que prestan servicios a terceros, así como un mayor uso de tecnología de punta, incluyendo cámaras de video vigilancia, centrales telefónicas y centros de información delictiva, gracias a la inversión municipal.

En el otro extremo del escenario urbano se ubican los distritos nuevos de la ciudad, con amplias extensiones territoriales y con



grandes concentraciones de población emergente y pobre. Los más afectados son Lurigancho (Chosica), Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Ate, San Martín de Porres, Chorrillos y San Juan de Miraflores. Es verdad que en éstos las actividades comerciales, financieras y productivas, así como la presencia de sedes de administración pública, no son tan intensas como en el centro de la ciudad, pero también es cierto que se encuentran en rápida expansión, como lo demuestra el reciente establecimiento de grandes centros comerciales en las zonas periféricas y populares.

Paradójicamente son estos últimos distritos los que cuentan con un servicio de serenazgo más limitado o carecen de él; además, la presencia de las empresas de seguridad privada es sustituida por un sistema de vigilancia informal y una proporción bastante menor de efectivos policiales que cumplen servicios para terceros. Quizá por esta razón estos son los distritos donde más se ha desarrollado la organización vecinal para la seguridad. Los distritos que mayor seguridad requieren son los que cuentan con un despliegue policial menos numeroso, mientras que los que se encuentran más protegidos concentran entre tres y cuatro veces mayor número de efectivos.

Finalmente, cabe precisar que durante los últimos once años se han presentado cuatro grandes iniciativas para fortalecer el trabajo policial en Lima Metropolitana. La primera, en 1997, destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía a través de la organización vecinal para la seguridad ciudadana. La segunda, durante la reforma policial de principios de la década, que consideró dos aspectos: la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas y la articulación del trabajo policial con otros actores públicos y privados en los comités locales de seguridad ciudadana, especialmente con los municipios. La tercera, a mediados de la presente década, orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y el serenazgo en labores de patrullaje en moto, a través del Plan

Telaraña. La cuarta, impulsada en 2007, consistente en distritalizar los servicios policiales en Lima.

El primer elemento que caracteriza estas cuatro iniciativas es su falta de continuidad a través del tiempo, lo que da cuenta de una ausencia de estrategia institucional de largo plazo. A ello contribuye la constante rotación de las más altas autoridades del sector, tanto las políticas como las policiales. En efecto, durante los últimos ocho años ha habido once gestiones ministeriales y doce directores generales de la Policía, lo que da como resultado que el promedio de gestión sea de ocho meses. Esta inestabilidad es aún más grave si se tiene en cuenta la persistencia de muy serias disputas, acompañadas de una gran divergencia de enfoques doctrinarios y operativos, entre los miembros de las antiguas fuerzas que confluyeron en la Policía Nacional en 1988. Esto explica por qué cada director general, si tiene suficiente tiempo en el cargo, intentará implementar su propio plan de desarrollo institucional sin tomar en cuenta la labor de su predecesor o, deliberadamente, revirtiendo lo hecho por aquél.

Quizá la única iniciativa que se ha sostenido a lo largo de la década, aunque con intensidad variable, es el trabajo de organización vecinal, principalmente en los distritos emergentes de la ciudad. No obstante, a pesar de su indudable potencial tanto para reducir la percepción de inseguridad como la violencia y el delito, la filosofía y la práctica de la prevención comunitaria del delito no han contagiado a toda la institución. Esta labor sirvió para inspirar la segunda gran iniciativa, tal vez la más ambiciosa en términos estratégicos, a saber, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que busca articular la labor de la Policía con la de los municipios y otras instituciones públicas y privadas a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Si bien el apoyo comunitario al trabajo policial es fundamental, la Policía gradualmente cayó en la cuenta de la necesidad de integrar a los municipios a ese esfuerzo, pues ellos ya venían

adquiriendo un protagonismo en la seguridad ciudadana que no era posible ignorar.

El esfuerzo por reubicar a las comisarías y el desarrollo de modernos sistemas de información delictiva en el corazón del trabajo policial no sobrevivió a sus impulsores, como tampoco ocurriría después con otras iniciativas. Varias de ellas se iniciaron como pilotos y luego fueron abandonadas, no tanto porque la evaluación indicara que no funcionaban, sino porque los cambios al frente del Ministerio del Interior y la Policía llevaron a que fueran descartadas. Otro rasgo de algunas de ellas es que empezaron en distritos de la zona céntrica de la ciudad, precisamente en aquellos donde no se presentan grandes desafíos a la seguridad. Para los distritos periféricos y emergentes la respuesta ha seguido siendo la misma: la organización vecinal, que le resulta muy cómoda y barata al Estado porque, de alguna manera, permite sustituir su labor con el trabajo voluntario y gratuito de los vecinos.

### *Municipios*

Los serenazgos municipales surgieron en respuesta al repliegue policial descrito, de manera paralela al desarrollo de la seguridad privada. Los municipios más prósperos de Lima fueron los primeros en organizar su servicio, encargado de patrullar el distrito y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad. El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares, motocicletas, bicicletas y a pie. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata al requerimiento ciudadano, en la medida en que todos los serenos están en comunicación radial con ella e intervienen a su solicitud. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital (GPS) con que cuentan todas sus unidades. La valiosa información que manejan estos centros con base en las llamadas del público, en la vigilancia e intervenciones del serenazgo, y en

lo que proporcionan las cámaras de video vigilancia, está dando lugar al desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito.

Los serenos son funcionarios públicos que no cuentan con facultades coercitivas ni con atribuciones policiales. Por ello, normalmente sus patrullas están integradas por un efectivo policial. El servicio es financiado con el pago de un arbitrio, que es un tributo que se paga como contraprestación por la seguridad que brinda el Municipio. Los montos de los arbitrios varían según los distritos y, en cualquier caso, constituyen un tributo adicional que paga el ciudadano a los que recauda el Gobierno central, con los que se financia, entre otras funciones, las de la Policía. Como todo servicio público municipal, el serenazgo depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal, por lo general el de seguridad ciudadana, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, normalmente un oficial de Policía en retiro.

La ciudadanía recurre a este servicio por diversos motivos. En primer lugar, para solicitar su intervención en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales como ruidos molestos, consumo de alcohol y drogas en las calles, prostitución callejera, enfrentamientos entre pandillas y disputas entre vecinos, entre otros. En segundo lugar, para auxiliar a víctimas de accidentes de tránsito e iniciar los trámites correspondientes. En tercer lugar, para prevenir hechos delictivos o para responder ante los mismos. Una de las causas más frecuentes de llamadas del público es la presencia de personas sospechosas en el vecindario.

El serenazgo normalmente responde solo, sin apoyo de la Policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere de la Policía para establecer la responsabilidad por un accidente. Con frecuencia, el serenazgo interviene para

prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Es la típica respuesta ante un pedido de intervención frente a un sospechoso. Consumado el hecho delictivo, el serenazgo carece de facultades para actuar. No obstante, el público recurre a él en la confianza de que no sólo comunicará el hecho a la Policía, sino que asegurará la presencia de ésta y el inicio de las diligencias. Así, los límites a la intervención de los serenos se ven compensados por la capacidad que tienen para recurrir y movilizar a la Policía, la que de otra manera no respondería ante el pedido ciudadano. Esa capacidad se deriva de sus propias atribuciones legales, que veremos más adelante, y de la autoridad del alcalde, máxima autoridad del distrito, de quien dependen. Más importante aún, se deriva del mandato que le otorga la ciudadanía para intervenir en su defensa.

El repliegue policial ocasionado por el terrorismo no ha sido revertido a pesar de su derrota entre 1992 y 1995. Por el contrario, los serenazgos, que inicialmente constituyeron un paliativo, se siguieron fortaleciendo y extendiendo a toda la ciudad e incluso a otras ciudades del Perú. Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que la ley regularía la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Aún no se ha aprobado una ley que regule esta cooperación. No obstante, entre los años 2002 y 2003 se produjeron cambios constitucionales y legales que fortalecieron el papel municipal.

El primero fue la modificación del capítulo constitucional referido a la descentralización, a través de la Ley 27680, que hizo más explícitas las atribuciones de los municipios en materia de seguridad. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía, en la forma que lo establece la ley. Como se ha mencionado, este asunto aún no cuenta con una ley de desa-

rollo constitucional. Esto es grave porque la Constitución no define los alcances de la seguridad ciudadana y la propia Ley de la Policía Nacional establece ésta como una de sus funciones principales.

El segundo cambio se plasmó en la Ley 27933, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. De acuerdo con esta norma, los alcaldes provinciales y distritales presiden los respectivos comités locales de seguridad ciudadana, encargados de elaborar el diagnóstico situacional e institucional, así como de formular, implementar y evaluar los planes en esta materia. Están integrados por las distintas instituciones públicas, incluyendo la Policía, que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos, así como por representantes de los vecinos.

El tercer cambio se expresó en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, cuyo artículo 73 establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. El artículo 20 señala que es atribución del alcalde cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía. El artículo 85 señala que a las municipalidades provinciales les corresponde establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía, y normar el establecimiento de los serenazgos distritales y las juntas vecinales. También les corresponde coordinar, con las distritales y la Policía, el servicio interdistrital. El mismo artículo señala que a las municipalidades distritales les corresponde organizar su servicio de serenazgo.

Estos importantes desarrollos normativos son el correlato de la consolidación de los serenazgos en Lima. Este proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos; no obstante, casi todos los distritos emergentes cuentan con un servicio de serenazgo, aunque limitado. Se estima que hay más de 5 mil serenos en la capital. Los distritos con más serenos son El Cercado – que cuenta con más de 600 efectivos– y San

Isidro, Santiago de Surco y Miraflores, con más de 400 cada uno. En el otro extremo, distritos emergentes y muy poblados –como San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Comas y Villa El Salvador– no cuentan ni con 100 efectivos cada uno.

La misma disparidad se presenta cuando se analizan los recursos invertidos por los distritos en seguridad ciudadana. Durante los años 2005 y 2006, 35 distritos de Lima invirtieron 28 millones y 35 millones de dólares, respectivamente, lo que asciende a un total de 63 millones de dólares para los dos años. El distrito que más invirtió esos años fue San Isidro, con casi 12 millones de dólares, suma que representa la quinta parte del gasto en seguridad de los 35 municipios mencionados. Le siguen Miraflores y El Cercado, que invirtieron cada uno la mitad de esa suma. Un poco más atrás se encuentran Santiago de Surco, La Victoria, La Molina y San Borja. Sin contar con los distritos balnearios y otros como Lurigancho y Lurín, que son relativamente poco poblados; los distritos que menos invirtieron son Comas, Rímac, Independencia, San Luis y Breña (Muñoz, 2008).

Además de esta disparidad, existe otra en función del peso relativo del presupuesto de seguridad ciudadana en relación con el total del distrito. Así, durante los años 2005 y 2006, San Isidro invirtió el 17,6% de su presupuesto total, mientras que El Cercado sólo el 1,4%. Otros distritos que hacen un esfuerzo considerable son La Victoria –12%–, Miraflores –11,8%–, La Molina –11,4%– y San Borja –9,8%–. Los distritos que invirtieron menos también lo hicieron en términos proporcionales al total de sus recursos, que no sólo son más escasos, sino que se destinan mayoritariamente a otros rubros considerados prioritarios (Muñoz, 2008).

La mayor inversión se ha traducido no solamente en el reclutamiento de más serenos y en la compra de unidades vehiculares, sino en la implementación de mejores centros de

comunicación. Los más desarrollados, hasta el momento, son los de San Isidro, Miraflores y Santiago de Surco. Las comisarías están muy lejos de contar con sistemas de comunicación tan sofisticados, aunque ahí donde el trabajo policial y el municipal han logrado integrarse –por ejemplo, en Surquillo–, la Policía se ha beneficiado, lo que ha permitido maximizar el uso de los recursos humanos y logísticos disponibles para tareas de seguridad ciudadana. Varios distritos han comenzado a invertir en la capacitación de sus serenos. San Isidro y Jesús María, por ejemplo, ya cuentan con sus escuelas de capacitación.

A partir de 2004, se iniciaron los esfuerzos para integrar el trabajo de los distintos serenazgos distritales. El avance ha sido lento. El primer paso fue la estandarización de las comunicaciones de cuatro serenazgos de la ciudad, sumándose luego otros (Muñoz, 2008). Más recientemente, bajo el liderazgo del gobierno metropolitano, nueve distritos, incluyendo El Cercado, han establecido los protocolos para la cooperación operativa entre sus serenazgos, en lo que se ha dado en llamar Serenazgo Sin Fronteras. El propósito es, sobre todo, coordinar los esfuerzos para la intervención en las zonas de fronteras entre los distritos, como manera de evitar que los delincuentes escapen a la autoridad al penetrar en otra jurisdicción territorial. Más adelante, lo ideal sería permitir la confluencia de varios serenazgos en intervenciones en una jurisdicción que requiera apoyo. La estandarización de procedimientos y el establecimiento de un sistema común de carrera para los serenos de todos los distritos son algunos de los desafíos más importantes.

Como se ha mencionado, en la medida en que los serenos no cuentan con atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo por incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, para asegurarse de contar con la autoridad que ellos no poseen. Por lo general, la incorporación de los policías a las unidades de serenazgo se concreta durante sus días de descanso y

a cambio del pago de sus honorarios por el Municipio. Esto ha sido una fuente permanente de fricción, pues no siempre existen efectivos disponibles o éstos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías que cooperan con ellos en las labores de seguridad ciudadana, sobre todo si la institución municipal les está brindando los medios logísticos para que cumplan mejor su función.

En la institución policial hay quienes consideran que la cooperación es perjudicial, sea porque potenciaría al serenazgo –y al hacerlo debilitaría a la Policía– o porque su falta de atribuciones –que lo haría aparecer como inoperante– perjudicaría la imagen institucional. La mayor dificultad que existe en la relación es que la Policía percibe al serenazgo como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial de carácter municipal, es decir, local. En efecto, con cierta regularidad se escuchan demandas de alcaldes que solicitan atribuciones policiales para sus serenos, lo que los convertiría de hecho en policías locales, que ocuparían el mismo territorio y contarían con algunas de sus principales atribuciones. Esto último podría evitarse si se regulara adecuadamente el ámbito de intervención de cada una de ellas.

Tanto el Ministerio del Interior como la Policía han sido, hasta ahora, renuentes a encontrar una fórmula estable de cooperación con los municipios de Lima. Tampoco han querido pronunciarse sobre el tema los órganos legislativos de la ciudad y del país. Lo que sí ha hecho el Congreso es abrir las puertas para que los gobiernos regionales y municipales inviertan recursos en el equipamiento de la Policía, a través de la Ley 29010.

Más recientemente, en marzo de 2009, la Policía ha emitido una directiva que establece la obligatoriedad de un patrullaje integrado entre los policías y los serenos en cada distrito, bajo la dirección del comisario. Toda unidad de serenazgo deberá estar integrada

por un policía, al que el Municipio le pagará sus honorarios. Si bien esta directiva no tiene rango legal, es la primera vez que desde el Ejecutivo nacional se hace un esfuerzo por regular la cooperación. Asimismo, en una medida sin precedentes, el Ministerio del Interior estableció un nuevo procedimiento de evaluación del desempeño de los jefes policiales que laboran en comisarías, el mismo que incorpora la evaluación del alcalde.

El progresivo fortalecimiento de los serenazos no deja de ser paradójico porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes. ¿Por qué no invertir esos recursos en un cuerpo profesional con plenas atribuciones, como la Policía? En una ciudad comparable con Lima, como lo es Bogotá, la inversión de los municipios en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía (Costa, 2007: 55-58). Lo mismo ocurre con el aporte del sector empresarial a través de la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta inversión en la Policía ha sido posible porque las instituciones que proveen los fondos se encargan también de fiscalizar su utilización y la institución policial se obliga a realizar una rigurosa y transparente rendición de cuentas. Contribuye a que esto sea posible la mayor confianza de la opinión pública bogotana en su Policía, si se compara con la opinión limeña. Lo mismo ocurre en Santiago de Chile, aunque allá ha habido intentos de algunos alcaldes, como Joaquín Lavín, de crear cuerpos de vigilancia municipal que no han prosperado por la negativa de Carabineros, la Policía nacional preventiva chilena (Jofré, 2007: 121). La tradición centralista de Chile y la altísima legitimidad de sus policías han impedido, por ahora, que prosperen estos intentos.

Los pocos casos en que los municipios distritales de Lima han puesto medios de transporte al servicio de la Policía no han tenido buenos resultados porque ésta no les ha dado el uso debido, lo que ha generado

en los alcaldes recelo de cualquier transferencia de recursos que no vaya acompañada de un adecuado mecanismo de fiscalización y de rendición de cuentas. Para ello, sería conveniente reajustar el marco legal a efectos de que incorpore un mínimo de garantías a quien invierte en equipar la Policía. Sin ese marco, la cooperación se limitará a aquella de corto plazo y de poca envergadura que brindan eventualmente los gobiernos locales con base en la confianza que les inspira una determinada autoridad policial. Como la rotación de éstas es alta, no hay garantía de largo plazo sobre el adecuado uso de los recursos.

El creciente protagonismo municipal en la seguridad ciudadana no se limita a la creación de los serenazgos. Su surgimiento, en parte, tuvo que ver con la necesidad de la autoridad municipal de contar con un instrumento de autoridad propio que le permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de ellos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, los mendigos y la prostitución. En ese clima de desorden y descontrol, que expulsaba a los vecinos del espacio público, prosperaba con facilidad la actividad delincinencial. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, el mismo que se inició hace veinte años y que tuvo un hito determinante con la recuperación del centro histórico, especialmente del comercio ambulatorio. Esta recuperación se ha traducido en nuevas inversiones, en el embellecimiento de parques y plazas, y en el incremento de las áreas verdes, lo que ha contribuido ostensiblemente a una mejora en la seguridad. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales, que hoy son de su propiedad.

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero de ellos fue el de las defensorías de los niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de los años noventa para recibir

denuncias de abusos y atender a las víctimas. Hoy todos los municipios de Lima cuentan con una defensoría. Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido, de manera desigual, con programas de recuperación, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos, deportivos y culturales. Estos esfuerzos se han traducido en el establecimiento de casas de la juventud en varios de los distritos. Otra iniciativa interesante ha sido trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y participación de los estudiantes, a través de los municipios escolares.

### *Juntas vecinales*

De las pocas respuestas institucionales al repliegue policial iniciado a mediados de la década de los años ochenta, la primera y la de mayor envergadura fue organizar la participación vecinal para la seguridad ciudadana. Se comenzó a gestar cuando la Policía creó, en 1997, la Dirección de Participación Ciudadana a cargo del entonces Coronel PNP Enrique Yépez Dávalos. Bajo su liderazgo, esta dirección se avocó a organizar las oficinas de participación ciudadana en las comisarías, identificando a los efectivos que tuvieran mejores condiciones para trabajar con los líderes vecinales, organizándolos y capacitándolos en la prevención comunitaria del delito. Cada una de estas oficinas cuenta, cuando menos, con un efectivo policial y, en algunos casos, con dos o tres, la mayoría de ellos suboficiales.

En esos años, otras policías de la región iniciaban esfuerzos parecidos. El éxito de la Policía peruana se explica en buena medida porque la iniciativa se nutrió de una rica tradición andina, la de la organización comunal para la autodefensa y el desarrollo, que se funda en el trabajo voluntario y gratuito. Estas formas de organización asentadas en las zonas rurales andinas se han trasladado a las ciudades con el fenómeno

migratorio que se inició en la década de los años cincuenta y han permitido que asentamientos humanos de inmigrantes, inicialmente muy pobres y marginales, sean hoy distritos pujantes y en rápido desarrollo. Muchas de las escuelas, postas médicas, parques, pistas y veredas de los nuevos asentamientos humanos de Lima y de otras ciudades importantes del país se han construido gracias a la organización y al trabajo voluntario de sus pobladores.

Durante el conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1980 y 1995, y cuyo escenario principal fueron las zonas rurales de la sierra central y sur del país, la organización campesina para la autodefensa, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, jugaron un papel determinante para frenar primero y derrotar después a las organizaciones terroristas. Esa experiencia inspiró la iniciativa policial de involucrar a los vecinos en las zonas urbanas para detener el auge de la delincuencia común.

A diferencia de las autodefensas campesinas, que fueron provistas de rifles y escopetas por los militares, las juntas vecinales son organizaciones no armadas que colaboran con la Policía brindando información y patrullando las calles con ella y, en algunos casos, solas. Además de su organización, los vecinos vigilantes cuentan con un chaleco que los identifica y con un silbato que sirve para convocar al resto del vecindario en una situación de peligro. Algunas de ellas cuentan con alarmas comunales de diseño artesanal. Otras cuentan con teléfonos celulares intercomunicados directamente con su comisaría.

Esta labor no sólo ha servido para mejorar la relación institucional con la comunidad, sino para enfrentar creativamente, junto con ella, problemas de delincuencia. Esto ha sucedido sobre todo en las zonas periféricas y más pobres de la ciudad, en las que la presencia policial es escasa y la población no cuenta con los recursos para proveerse de mecanismos de seguridad alternativos. Si bien se ha logrado involucrar en las juntas

vecinales a un importante número de personas, no siempre ha sido posible garantizar la sostenibilidad de este trabajo, tanto por la ausencia de una visión compartida sobre esta labor en la institución policial, como por el cansancio de la ciudadanía, que se ve obligada a cumplir, de manera voluntaria y gratuita, labores que en realidad le competen a la Policía. Asimismo, con mucha frecuencia, ésta ha manipulado a las juntas, movilizándolas a favor del gobierno de turno.

También ha sido problemática la relación entre las juntas vecinales organizadas por la Policía con aquellas vinculadas con los municipios. En efecto, muchos municipios organizan juntas de vecinos para el desarrollo local y, en los últimos años, algunos han creado sus propias juntas para labores de seguridad ciudadana. El reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dispuso que se propendiera a integrar el trabajo de las juntas promovidas por la Policía con aquellas promovidas por el Municipio, subordinando ambas al comité distrital. La directiva policial de marzo de 2009 mencionada anteriormente dispone que la Policía capacitará y trabajará con las juntas organizadas por los municipios, dando así a entender que en adelante la Policía se abstendrá de organizar sus propias juntas.

En el marco de su estrategia de prevención comunitaria del delito, del que las juntas vecinales son el componente más importante, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas, que ahí donde se han implementado han producido resultados satisfactorios. Entre ellas, cabe destacar los programas Patrulleros Juveniles, Policías Escolares y Colibrí, entre otros. El primero tiene por objetivo transformar a las pandillas en organizaciones juveniles de apoyo a la labor institucional. Esto ha sido especialmente útil para reducir la violencia juvenil en los partidos de fútbol, donde se le presentan a la Policía los mayores problemas. En algunos casos, el trabajo policial, complementado por iniciativas de los gobiernos locales o por organiza-

ciones de la sociedad civil, ha contribuido a la rehabilitación y reinserción social de estos jóvenes pandilleros, aunque aún es mucho lo que hay que hacer. El segundo tiene por objetivo identificar a los líderes escolares y prepararlos para que asuman responsabilidades en la promoción de la disciplina estudiantil. Con frecuencia las policías escolares, vinculadas con la organización de los padres y madres de familia, han permitido constituir mecanismos de autoprotección escolar que reduzcan la violencia en las inmediaciones de los colegios a la hora de la salida o en las competiciones deportivas en que éstos participan. El tercero, orientado a los niños trabajadores de la calle, persigue hacerles un seguimiento y complementar su educación.

En los últimos años, estas iniciativas se han debilitado. Las oficinas de participación ciudadana no se han fortalecido ni han incrementado el número de sus miembros. La institución no las provee de los recursos mínimos para operar ni les da el respaldo que valore la importancia de su trabajo. La labor comunitaria de la Policía parece reducirse, en muchas ocasiones, al funcionamiento de esa oficina, sin que ella sirva de catalizador para una transformación más integral de la doctrina y la operatividad policial, salvo contadas y notables excepciones. Llama la atención que esto sea así porque la prevención comunitaria ha frenado el desborde de la violencia ahí donde se ha experimentado, ha mejorado la imagen de la Policía y ha reducido la percepción de inseguridad. Es innegable su gran potencial no sólo para favorecer la inserción institucional en el tejido social, sino también para prevenir la violencia y el crimen.

### *Comités de seguridad ciudadana*

Entre los años 2001 y 2004 se inició un esfuerzo por reformar la Policía Nacional y por darle un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la Policía la concebía como una responsabilidad casi exclusivamente suya. La relación con los muni-

cipios estaba marcada por el recelo con los serenazgos y por la politización inducida por el Gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), para quien la Policía no debía cooperar con los gobiernos locales que estuvieran en manos de la oposición política. No obstante, la organización vecinal le había mostrado a la Policía los beneficios de la cooperación con otros actores. La falta de recursos de la Policía para financiar el equipo de las juntas vecinales la llevó a buscar en los alcaldes un posible aliado, que además podría, eventualmente, contribuir a dicho equipamiento.

Los líderes civiles reformistas que condujeron el Ministerio del Interior esos años eran conscientes de que la política pública de seguridad ciudadana debía descentralizarse y definirse en el ámbito local, no exclusivamente por la Policía, sino con el concurso de otras autoridades capaces de hacer prevención y persecución del delito, y con una activa participación ciudadana. Esto demandaba diseñar una nueva arquitectura institucional con espacios de coordinación de los actores públicos y privados en los ámbitos local (distrital y provincial), regional y nacional. Ella se plasmó en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en cuya cúspide se encuentra el Consejo Nacional, presidido por el ministro del Interior e integrado por los ministros de Justicia, Educación, Salud y Economía y Finanzas, así como por representantes de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario. También integran el Consejo representantes de los presidentes regionales, los alcaldes y las empresas de seguridad privada. Es responsable de diseñar los lineamientos de la política pública en el ámbito nacional y de darle seguimiento, así como de evaluarla. El Consejo cuenta con una secretaría técnica, adscrita al Ministerio del Interior, que es responsable de garantizar la adecuada coordinación entre las instituciones que lo



integran y con las distintas instancias del Sistema. La secretaría, además, sistematiza y analiza la información delictiva, realiza estudios sobre ella y recomienda acciones de política.

Debajo del Consejo se encuentran los 26 comités regionales que están integrados por las mismas instituciones. Cumplen funciones técnico-normativas. Debajo de ellos están los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de la capital provincial y de articular los esfuerzos de los comités distritales. Estos últimos constituyen la base del sistema y son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad y convivencia, responsables de realizar el diagnóstico en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.

En el caso de Lima Metropolitana existe un comité provincial que, a su vez, hace las veces de comité regional, ya que en la capital la presidencia de la región metropolitana recae automáticamente en su alcalde. Además, existen 42 comités distritales presididos por sus correspondientes alcaldes.

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra en 2008 a 15 alcaldes y jefes policiales en Lima Metropolitana arroja resultados interesantes sobre el funcionamiento de estos comités. La muestra es muy representativa, pues no solamente cubre un poco más de la tercera parte de los distritos de la capital, sino que abarca a una población que bordea los tres millones de ciudadanos, es decir, casi el 40% de los habitantes de la ciudad. El 60% de los comités tiene tan sólo entre uno y tres años de funcionamiento; estamos, pues, ante un fenómeno institucional muy reciente. A pesar de que los comités se reúnen, en promedio, una vez cada tres meses, es notable su grado de institucionalización. La mayoría lleva actas de sus sesiones, promueve actividades de capacitación y cuenta con diagnósticos y mapas del delito bastante actualizados,

que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

Casi todos los alcaldes y jefes policiales son varones, así como los secretarios técnicos y las autoridades políticas. Donde sí hay una mayoría de mujeres –60%– es en la representación vecinal. También son mujeres el 40% de los representantes de la autoridad judicial. Estamos, pues, frente a una institución fundamentalmente masculina. Todos los miembros de los comités son mayores de 30 años de edad, lo cual, de alguna manera, se explica porque en su mayoría son autoridades, con excepción de los representantes vecinales. Tomando en cuenta que diversas encuestas han demostrado que las principales víctimas y victimarios de la violencia en Lima son personas menores de 30 años, llama la atención la ausencia de participación juvenil en los comités, donde los jóvenes no están incorporados ni siquiera como observadores. A todas luces, es recomendable integrarlos. Quienes sí participan en calidad de observadores son los bomberos, los líderes religiosos y algunos dirigentes de la empresa privada.

Existe una serie de recursos institucionales, tanto públicos como privados, susceptibles de ser puestos al servicio de las políticas de seguridad ciudadana, especialmente las preventivas, aunque su cantidad varía significativamente en cada distrito. Los alcaldes cuentan con un conocimiento mucho más completo que los jefes policiales acerca de esos recursos. Ello se debe a la naturaleza más integral de la función edil y a la alta rotación de las autoridades policiales. En efecto, los comisarios duran, en promedio, un año en sus cargos, frente a los cuatro años de los alcaldes, quienes además pueden ser reelectos. En efecto, muchos de ellos son reelectos dos y hasta tres veces.

Las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente y los programas recreativos, deportivos y culturales dirigidos a la juventud son las instituciones más exten-

didadas en los distritos. Otras instituciones importantes son las policías y los municipios escolares; los programas de recuperación, rehabilitación y reincorporación de jóvenes pandilleros; las casas de la juventud; y los programas policiales dirigidos a los niños trabajadores y a los pandilleros.

Todos los comités cuentan con un secretario técnico, seleccionado por el alcalde y nombrado por el comité distrital. En su mayoría, son policías en retiro, aunque hay algunos civiles y unos pocos militares retirados. No trabajan a tiempo completo ni reciben una retribución por esta labor, más bien son empleados municipales que usualmente cumplen otras tareas en el ámbito de la seguridad. Son capacitados regularmente por la secretaría técnica del Consejo Nacional.

Tanto alcaldes como jefes policiales coinciden en la utilidad y las bondades de los comités, y en la necesidad de fortalecerlos. Consideran que los comités han influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana, que constituyen un buen espacio de coordinación institucional y participación vecinal, y que son un factor fundamental para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas.

En cuanto a sus debilidades, señalan el limitado apoyo que reciben del Gobierno central. La insuficiencia de recursos impide pasar de la coordinación a la acción en proyectos integrales, por cuanto para ello se depende exclusivamente de los recursos del gobierno local, que en el caso de los distritos populares no es suficiente. Donde no existe coincidencia entre alcaldes y jefes policiales es en el respectivo papel de cada cual en el comité. Los primeros exigen mayores atribuciones para ejercer su autoridad como presidente del comité y garantizar el cumplimiento de los planes y decisiones que adopten. Para los segundos, desacostumbrados a subordinarse a la autoridad civil en el ámbito local, la conducción de los comités por el alcalde es uno de los aspectos nega-

tivos de su funcionamiento, pues lo politizaría innecesariamente. Tal percepción, en el fondo, encubre la aspiración de muchos policías de liderarlos.

El necesario fortalecimiento de la autoridad del alcalde ha sido facilitado por la decisión del comando policial de incorporar en la evaluación del desempeño anual de los jefes policiales la opinión del alcalde. Esta evaluación podría tener dos beneficios. Primero, permitiría al comando institucional conocer la opinión ciudadana expresada a través del alcalde, de la labor del mando distrital. Segundo, en la medida en que la opinión del alcalde influiría en la carrera del policía evaluado, éste deberá aplicarse mucho en el cumplimiento de los planes y decisiones del comité, y en la calidad del servicio que le brinda a las instituciones que la integran, incluyendo la ciudadanía. Otra medida que fortalecería el poder civil sería el involucramiento del alcalde en la selección de la autoridad policial distrital, lo que implicaría un concurso de méritos, con un jurado que evalúe la trayectoria de los candidatos y los entreviste personalmente. Una tercera medida sería otorgarle al alcalde la facultad de solicitar el cambio de colocación de la autoridad policial cuando ésta no demuestre un adecuado desempeño y no colabore en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana.

## Lecciones y desafíos

Lima cuenta con muchos de los componentes demográficos, sociales y económicos que explican el desborde de la violencia en otras grandes ciudades latinoamericanas: rápida urbanización, muy desigual distribución del ingreso, alto desempleo juvenil, fácil y extendido acceso a las drogas, debilidad y corrupción institucional en el ámbito de la seguridad y la justicia, y creciente acceso a las armas de fuego, entre otros. Además, la Policía ha sufrido un preocupante proceso de repliegue y debili-

tamiento, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático. Sin embargo, la violencia y el delito no se han desbordado. Cuatro razones explicarían lo ocurrido.

En primer lugar, el creciente protagonismo de los gobiernos municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana, principalmente a través del surgimiento y desarrollo de los serenazgos, que han permitido llenar, en parte, el vacío dejado por la Policía. Otras expresiones importantes de este protagonismo son la constitución de observatorios de la violencia y el delito, la recuperación de espacios públicos, el reordenamiento del comercio ambulante y el establecimiento de programas de prevención de la violencia. En segundo lugar, el crecimiento de la organización vecinal, alentada por la Policía, pero en muchos casos independiente de ella, a la que hay que sumar la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y el crecimiento exponencial de la seguridad privada, tanto a través de empresas privadas formales como de la vigilancia informal. En tercer lugar, la inicial articulación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los comités distritales de seguridad ciudadana. En cuarto lugar, es preciso agregar que el repliegue y debilitamiento policial en el ámbito de la seguridad ciudadana fue acompañado de un fortalecimiento de las unidades especializadas encargadas de investigar y perseguir el crimen organizado. El desbalance existente entre los recursos asignados al crimen organizado y a la seguridad ciudadana no es conveniente, pero hay que reconocer que ha permitido mantener un cierto control sobre las actividades delictivas más sofisticadas.

Sin embargo, hay señales preocupantes de que la situación se estaría deteriorando. Algunos indicadores son el rápido incremento de los homicidios y el uso creciente de armas de fuego. Ambos fenómenos podrían estar asociados a la cada vez mayor presencia en la ciudad de los carteles mexi-

canos de la droga. Dado los peligros que el deterioro de la situación entraña, es urgente que la ciudad adopte las medidas correctivas para impedir un eventual desborde de la violencia, del que sería mucho más difícil regresar, como lo demuestran muchas grandes ciudades de la región.

Quizás el principal desafío es fortalecer la Policía, tan venida a menos en los últimos años, sobre todo aquella responsable de la seguridad ciudadana. Ello pasa principalmente por revisar su actual régimen laboral. Otras medidas urgentes son la depuración de sus malos elementos, la modernización de la gestión de sus recursos y el establecimiento de efectivos mecanismos de control de la corrupción y el abuso policial, todo ello en el marco de un esfuerzo serio de profesionalización. También se debe revisar el actual despliegue policial en la ciudad, claramente inequitativo en beneficio de las zonas más prósperas, para garantizar una mayor presencia en las zonas periféricas y emergentes. Finalmente es necesario adecuar la organización policial a la política, tanto a nivel regional como distrital, así como designar un jefe policial para cada nivel de gobierno y otorgarle mayor poder y responsabilidad. Esto aseguraría una adecuada subordinación del mando policial a la autoridad civil y un regular sistema de rendición de cuentas.

Si bien los serenazgos han sido exitosos en los distritos más prósperos, su contribución ha sido más limitada en aquellos que cuentan con pocos recursos. Lo mismo se puede decir de las políticas de prevención municipal. Se precisa, por lo tanto, diseñar un mecanismo compensatorio que permita subsidiar a los municipios de menos recursos, en un esfuerzo conjunto en el que deberían participar los gobiernos metropolitano y central. Sin esta política compensatoria y sin una redistribución de los efectivos policiales de los distritos más prósperos a los emergentes, se consolidará un desigual sistema de seguridad que, dada la precaria presencia estatal, reposa —para

la mayoría de ciudadanas y ciudadanos de Lima— en sus posibilidades de trabajo gratuito y voluntario en las juntas vecinales y en otros mecanismos de autoprotección, incluyendo la vigilancia privada.

El otro gran desafío es integrar de manera armónica el trabajo de la Policía y los serenazgos para evitar se siga duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos. Esto pasa por asegurar el patrullaje conjunto bajo un único mando técnico, el del comisario, y un único mando político, el del alcalde. Es urgente regular la cooperación de la Policía con los municipios y fortalecer la autoridad del alcalde en esta materia para hacer efectiva su autoridad como presidente del comité distrital. Ello contribuirá a consolidar los comités, que han demostrado su utilidad, pero que necesitan fortalecerse.

Durante las últimas dos décadas, el sistema de seguridad en Lima ha sufrido importantes transformaciones, muchas de ellas positivas. El gran cambio ha sido pasar de un sistema en el que la Policía era el único protagonista a otro integrado por múltiples actores que confluyen en los comités de seguridad ciudadana. Esto también ha sido muy positivo. Lo negativo ha sido el debilitamiento simultáneo de la institución policial. Además, el protagonismo de los nuevos actores es muy desigual, dada la fragmentación política y socioeconómica de la ciudad. En algunos distritos, el principal actor ha pasado a ser el Municipio; en otros, la iniciativa vecinal. La transición de un sistema a otro ha sido espontánea y desordenada, y los cambios normativos que la acompañaron han dado forma legal a las nuevas realidades y no a la inversa. Es necesario comenzar a revertir esta tendencia, lo que demanda fortalecer el liderazgo del gobierno de la ciudad para conducir una política integral y establecer un sistema metropolitano de seguridad ciudadana.

Algunos de los aspectos que este sistema metropolitano debería contemplar son los

siguientes. Primero, una política de cooperación de la Policía con los municipios y viceversa. Segundo, un esquema de profesionalización de los serenazgos distritales y de colaboración y complementación de sus esfuerzos en los ámbitos operativo, educativo y de comunicaciones. Tercero, el desarrollo de un observatorio metropolitano de la violencia y el delito, que permita dar un seguimiento integrado de la evolución de la seguridad en toda la ciudad. Cuarto, una política de financiamiento que, entre otros, permita compensar a los municipios más pobres. Quinto, criterios transversales e iniciativas metropolitanas en el ámbito de la prevención, de la rehabilitación y reinserción social, y del tratamiento a las víctimas, especialmente en lo que toca a la microcomercialización y consumo de drogas, el expendio y consumo de alcohol, la violencia juvenil, y la violencia familiar y sexual. □

## Bibliografía

- Basombrío, Carlos (2005). *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Ciudad Nuestra (2008). *Encuesta sobre Lima. Percepciones sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*. Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta\\_sobre\\_liima\\_comentada.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta_sobre_liima_comentada.pdf)
- Ciudad Nuestra (2009). *Encuesta Esta Ciudad Nuestra, Lima*. Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/1072/ciudad\\_nuestra\\_09.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/1072/ciudad_nuestra_09.pdf)
- Costa, Gino (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en:

- <http://issuu.com/idl.sc/docs/la-ventanarota>
- Costa, Gino y Carlos Basombrío (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y seguridad democrática en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://www.seguridadidl.org.pe/institucional/liderazgocivil.doc>
- Costa, Gino; Briceño, Juan y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia\\_web.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia_web.pdf)
- Costa, Gino; Yépez, Enrique y Carlos Romero (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra, Serie Documentos de Política Pública 1. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/libro\\_1\\_ciudad\\_nuestra.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/libro_1_ciudad_nuestra.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Serie Informes Defensoriales, Informe 132. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>
- Defensoría del Pueblo (2009). *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Lima: Serie Informes Defensoriales, Informe 142. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>
- Jofré, René (2007). "La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno", en *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio del Interior (2006). *Estudio nacional de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en: [http://www.seguridadidl.org.pe/encuestas/nacional\\_victimizacion\\_sinasec.pdf](http://www.seguridadidl.org.pe/encuestas/nacional_victimizacion_sinasec.pdf)
- Muñoz, Alejandra (2008). *La seguridad ciudadana y su presupuesto*. Lima: Disponible en: [http://www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc\\_presupuesto/sc\\_presupuesto.php](http://www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto.php)
- Policía Nacional del Perú (2008). *Estudio situacional de la violencia juvenil en Lima y Callao, 2007-2008*. Lima: Estado Mayor General, Dirección de Investigación y Desarrollo.
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCEP) (2008). "El problema de la inseguridad". *Estado de la Opinión Pública*. Lima: año III, Instituto de Opinión Pública. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/77/08set\\_puc\\_%20seguridad\\_ciudadana\\_2da.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/77/08set_puc_%20seguridad_ciudadana_2da.pdf)
- Yépez, Enrique (2004). *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en: <http://www.seguridadidl.org.pe/libros/yepez.htm>

# Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires

## *Police and autonomy: local government and security in Buenos Aires City*

■ Alina Lis Rios<sup>1</sup>

### Resumen

En este trabajo se analiza la Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GU) como técnica para el gobierno local de la seguridad en relación con la racionalidad política con la que articula. En primer lugar, se refiere a la creación de la GU, en su vinculación con la disputa más general sobre la definición del ejercicio del poder de Policía en la ciudad y con las reivindicaciones de la autonomía del gobierno local. En relación con ello, se define la emergencia de la GU como constitutiva de un modelo de policiamiento que se presenta dual. Finalmente, y a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones acerca de las condiciones de posibilidad de la disolución de la GU, ligadas a la puesta en crisis de este modelo dual, la redefinición del problema de seguridad y las demandas de una “Policía propia”.

**Palabras clave:** seguridad, gobierno local, poder de Policía, autonomía, racionalidad política.

### Abstract

In this work, we analyze the “Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GU)” as a technology for the local government of the security and the political rationality with which the GU is articulated. First, we refer to the creation of the GU, in his links with the most general dispute on the definition of the exercise of the power of Police in the city and with the recoveries of the autonomy of the local government. In relation to this, we will define the emergency of the GU as constitutive of a model of policing that appears like a dual model. Finally, and like conclusion, some reflections on the conditions of possibility of the dissolution of the GU, tied to the putting in crisis of this dual model, the redefinition of the security problem and the demands of an “own Police”.

**Keywords:** security, local government, power of Police, autonomy, political rationality.

<sup>1</sup> Alina Lis Rios es licenciada en Sociología (UBA), maestranda en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y colaboradora en la revista Delito y Sociedad. Su trabajo de investigación se desarrolla sobre temas relativos al ejercicio del poder de policía, la construcción del “problema de la inseguridad” y el despliegue de las políticas de seguridad.

**L**a Guardia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires (GU) constituye un cuerpo civil de agentes que no portan armas, y al que se le atribuyen funciones relativas a la seguridad. Fue creada hacia finales de 2004 mediante un decreto del entonces jefe de gobierno de la ciudad,<sup>2</sup> Aníbal Ibarra.<sup>3</sup> En este trabajo se presentan algunos elementos que permiten una reevaluación del significado histórico y político de esta experiencia. ¿Por qué es importante esta reevaluación? En 2004, los proyectos de creación de una fuerza de seguridad dependiente del poder ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires se estructuraron mayormente en contraposición con la estructura de la Policía Federal Argentina (PFA). Casi todos los proyectos aluden a modelos policiales alternativos, no centralizados, y problematizan el uso de la fuerza. Pero finalmente, en 2007, se aprobó una ley que creó la Policía Metropolitana de la ciudad prácticamente como reproducción del modelo institucional encarnado por la PFA. ¿Qué es lo que ocurre entre uno y otro escenario? Esta es una de las preguntas de investigación. Y nuestra hipótesis de trabajo es que el análisis del proceso de creación, implementación y desarticulación de la GU puede darnos elementos para aprehender ese “entre” 2004-2007. En razón de ello, ensayamos un análisis comparativo de las condiciones de posibilidad de la emer-

gencia de la GU respecto de aquellas que hicieron posible su disolución.

En primer lugar, nos referiremos a la creación de la GU, puesta en relación con la disputa más general sobre la definición del ejercicio del poder de Policía en la ciudad. Considerando esta disputa como superficie de emergencia de la GU, hacemos hincapié en el piso común de acuerdos que la misma supone. Básicamente, recuperando la propuesta de un modelo de policiamiento alternativo a los tradicionales, asociada a la reivindicación de lo local como nivel de gobierno, el lugar que ocupa la *expertise* como discurso autorizado (y asociado a los valores de eficiencia, eficacia, y tecnificación). A su vez, damos cuenta de cómo la seguridad aparece configurada como un problema doble que se constituye en objeto de gobierno (pequeñas incivildades/delito; sensación de inseguridad/inseguridad objetiva, entre otros). Frente al doble problema será necesaria una doble solución y, en relación a esto, conceptualizaremos la emergencia de la GU como constitutiva de un modelo de policiamiento que se presenta como dual. Finalmente, y a modo de conclusión, presentaremos algunas reflexiones acerca de las condiciones de posibilidad de la disolución de la GU, ligadas a la puesta en crisis de este modelo dual.<sup>4</sup>

2 Decreto n.º 2124/04. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires* n.º 2074.

3 Anibal Ibarra fue jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde agosto de 2000 (reelecto en 2003) hasta su suspensión en noviembre de 2005. Su suspensión, juicio político y posterior destitución se desarrollaron a partir de los acontecimientos conocidos como “Tragedia de Cromañón”, el incendio de un local bailable que causó la muerte de 194 personas, en diciembre de 2004.

4 En este trabajo abordamos las configuraciones discursivas que se constituyen en condiciones de posibilidad de la creación de la GU, primero, y de su disolución más tarde. Ello no quiere decir que este aspecto agote el problema, por el contrario, se trata de un recorte a los fines de esta presentación. De hecho, este trabajo se inscribe en una investigación más amplia (dirigida a la elaboración de nuestra tesis de Maestría para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, por la Facultad de Ciencias Sociales, UBA), que aborda también la puesta en funcionamiento de la GU, su imbricación con la PFA, así como los cambios y continuidades que su disolución acarrió.

## La Guardia Urbana y la disputa por la definición del poder de Policía en la ciudad de Buenos Aires

En 1994, con la reforma de la Constitución nacional, cambió el estatuto jurídico de la ciudad de Buenos Aires (CBA): de capital federal a ciudad autónoma. Desde entonces, una tensión atravesó la ciudad, pues aún sigue siendo la capital federal de la nación Argentina. Autonomía y federalismo son dos principios que desdoblaron la ciudad y la superponen. No es una superposición sin tensiones, sino todo lo contrario. La vigencia de la Ley Cafiero,<sup>5</sup> sobre todo en lo respectivo a su artículo 7, es expresión de estas tensiones. Este artículo tuvo vigencia hasta agosto de 2007. En consecuencia, desde que fue establecida la autonomía de la CBA y hasta entonces, la definición del ejercicio del poder de Policía implicó delimitar los intereses federales y autónomos, definición de un equilibrio entre ambas funciones. Administrativamente conviven dos ciudades, una autónoma y otra capital federal. Y todos los proyectos de creación de instituciones policiales para la CBA contemplan esta cuestión.<sup>6</sup> Así, reiteradamente aparecen en conflicto los intereses de la ciudad y la nación. Si la PFA depende fun-

5 Se llamó Ley Cafiero, en alusión a su impulsor, a la Ley 24588 sancionada en 1997 por el Congreso de la Nación Argentina. La misma, "en garantía de los intereses del Gobierno nacional en la ciudad Autónoma de Buenos Aires" establece en su artículo 7, entre otras cuestiones, que el Gobierno nacional seguirá ejerciendo en la ciudad su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes; que la Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de Policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional, y que el gobierno de la ciudad no podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

6 Ver, al final del texto, el detalle de las fuentes documentales referidas.

cional y políticamente del Gobierno nacional, entonces los intereses de "la ciudad" aparecen permanentemente relegados a un segundo plano. Desde la perspectiva de la autonomía, el Gobierno nacional gobierna una Policía para la capital y no una para la ciudad:

(...) ya que si bien actúan como fuerza policial de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependen del Gobierno nacional. Es éste quien regula los destinos de sus remuneraciones y sus carreras, y aquélla responde a las necesidades y políticas establecidas por el Ejecutivo nacional, dejando en un segundo plano, y como una función subsidiaria, las necesidades de la ciudad.<sup>7</sup>

Esta contraposición se refleja también en el par "orden público-seguridad ciudadana". Estos términos aparecen como opuestos:

(...) la actual Ley Orgánica de la Policía Federal no asimila las garantías del ciudadano como fundamento, sino tan sólo como límite de la acción policial. La principal consecuencia de esto es que alimenta una racionalidad policial orientada básicamente al mantenimiento del orden público –soberano y nacional– más que al resguardo de la seguridad ciudadana.<sup>8</sup>

A partir de esta oposición entre *orden público* y *seguridad ciudadana* como dos formas de seguridad políticamente diferentes se identifican posicionamientos también heterogéneos respecto a la reivindicación de la autonomía de la ciudad. En esta configuración sintagmática, el orden público –"soberano y nacional"– es asociado a producción de seguridad para la capital, es decir, el aseguramiento del orden en vista de los intereses y necesidades del gobierno nacional. Mientras que para la ciudad se busca construir una *seguridad ciudadana*, es decir, la producción de seguridad

7 Proyecto de ley n.º 00073D04, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

8 Proyecto de ley n.º 0673D04, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.



que se define como atender las necesidades de los ciudadanos o vecinos. Lo que cambia es quién aparece como beneficiario de la seguridad que hay que producir. Y cuando se fundamenta la necesidad de una “Policía propia”, se enfatiza en un déficit de seguridad para el ciudadano y “vecino porteño” que puede ser saldado por una Policía de la ciudad contrapuesta a una Policía Federal.

Por otra parte, en los documentos sobre los que trabajamos, la seguridad es definida como deber irrenunciable del Estado, como algo que el Estado tiene la obligación de “ofrecer” a todos los habitantes. Y al mismo tiempo, la seguridad es pensada como un derecho de todo ciudadano. Primer registro, entonces: el de los derechos y deberes del Estado y del ciudadano. En este nivel advertimos un desfase que viene dado por la asimetría de los términos habitante y ciudadano. El deber del Estado se define para la totalidad de los habitantes, pero sólo los ciudadanos pueden exigirlo en tanto derecho. Hay lugar para una brecha o un desajuste entre la seguridad que se da y la que se puede pedir.

La seguridad es aprehendida en los términos de un esquema del tipo “problema-solución”, respecto al cual ésta es apreciada como un doble problema. Se trata de un desdoblamiento que se ordena en torno a una serie de pares de alternativas, pares de elementos no opuestos, sino complementarios. Se trata de una dualidad que se inscribe en diferentes registros:

Delito violento	Pequeñas incivildades
Incremento de los niveles de violencia	Problemas de convivencia
Inseguridad objetiva	Sensación de inseguridad

Y a pesar de que en la dupla delito/contravención se encuentra una equivalencia en términos jurídicos para esta serie de pares, no obstante se señala la insuficiencia de las categorías jurídicas para abordar el problema de la

seguridad. ¿En qué radica esta insuficiencia? Por un lado, en la naturaleza que se atribuye a aquello sobre lo que se quiere intervenir: la experiencia de la (in)seguridad. La (in)seguridad como experiencia es una forma de vida y en tanto tal escapa siempre a las categorías jurídicas. Pero por otro lado, esta insuficiencia de las categorías jurídicas habla también del tipo de efectos que se quieren suscitar. Para ahondar en ello es menester adentrarnos no ya en la definición del objeto –sea la (in)seguridad–, sino en la relación que con él se establece: la cuestión del gobierno.

En relación a los discursos que se organizan en torno a la disputa por la definición del ejercicio del poder de Policía en la ciudad de Buenos Aires, podemos observar la reactualización de la distinción histórica respecto a dos modelos de policiamiento contrapuestos. Por un lado, aquel que puede identificarse como el “modelo francés”, fuertemente asociado con la formación de un Estado burocrático centralizado, y por otro lado, el “modelo inglés”, un esquema descentralizado de Policía comunitaria. Esta contraposición la podemos encontrar desarrollada en la bibliografía especializada en la materia, asociada a las diferencias que pueden identificarse en los procesos de construcción de los Estados nacionales que dan su nombre a cada uno de estos modelos (Maier, 1996; Recasens i Brunet, 1989).<sup>9</sup>

9 Con las nociones de modelo y perfil se alude, en la bibliografía especializada pero también en los documentos con los que trabajamos, a los lineamientos que definen el esquema típico ideal del dispositivo que se pretende crear. En este sentido se habla de “modelos de policiamiento”, donde la noción de modelo es próxima a la de paradigma: Un paradigma de actuación policial, en términos prácticos, es un modelo de procedimientos o forma de concebir la manera de hacer las cosas. Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y procedimentales que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). Se vinculan con la cultura laboral y los valores que guían la actuación. Los paradigmas policiales tienen su origen (su raíz)

El debate local sobre el ejercicio del poder de Policía se estructura reactualizando esta contraposición entre un modelo novedoso, propuesto como innovación tecnológica adaptada a la complejidad del problema que se debe atender, respecto de un modelo más tradicional, en el que se inscribe tanto el funcionamiento de la Policía Federal Argentina como de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En los documentos que analizamos, este modelo alternativo se encarna en la figura de la Policía comunitaria o de proximidad (descentralizada, dependiente de administraciones locales, decididamente civil, en la que las técnicas de disuasión y persuasión son más importantes que el orden jerárquico, el mando y la obediencia). Por contraposición, el modelo policial que podemos sugerir como tradicional queda definido respecto a los rasgos de organización jerárquica, centralista, autoritaria, uso abusivo de la fuerza y falta de control político y ciudadano sobre su funcionamiento.

Esta contraposición, puede sistemati-

---

en la manera de concebir el objeto, la función policial y los fenómenos que les son propios. (...) ser conciente de que se necesita un modelo policial implica inmediatamente meditar sobre la Policía que se quiere. Esto implica, en nuestro caso, ocuparnos de la matriz de sentido (Tudela Poblete, 2009: 14).

Por lo general, "nuevos" modelos de policiamiento (que los expertos se ocupan en delinear, deslindar, evaluar) se contraponen a modelos de policiamiento "tradicionales" (Varela Jorquera, s/f). La bibliografía especializada hace hincapié en dos modelos, el de Policía orientada a la comunidad y el de Policía orientada a la solución de problemas (Tudela Poblete, 2009). Y reiteradamente se señala que estos modelos alternativos surgen como respuesta a la ineficacia del modelo tradicional, el cual queda definido (como efecto de esta oposición) como un modelo de policiamiento vinculado principalmente con tres rasgos: a) una gestión centralizada y verticalista; b) un esquema legal-burocrático de intervención; c) la falta de control ciudadano sobre su acción.

zarse en torno a dos ejes problemáticos que la estructuran:

**a. Reivindicación de lo local como nivel de pertinencia del gobierno.** Las propuestas de creación de una nueva institución policial se plantean como una alternativa frente a la respuesta vertical y centralizada que constituyen las formas policiales tradicionales (tal como son definidas en esas mismas propuestas) frente al problema de la seguridad. Por el contrario, se reivindica la eficacia de las "soluciones locales para problemas locales".

Desde esta perspectiva, eficacia y eficiencia son los distintivos del buen gobierno. La eficacia tiene que ver con la identificación del problema y el hallazgo de una solución adecuada; es decir, se trata de tener las herramientas para identificar el verdadero problema y el origen y naturaleza del mismo. La herramienta o la técnica fundamental es lo que se denomina el diagnóstico local y comunitario, que comprende un juego de relación entre los vecinos y los funcionarios, que los "compromete" con la acción: participar, los primeros; escuchar, los segundos. Por su parte, la eficiencia se refiere a la economía de la gestión; una economía que asegure el menor gasto con el mayor beneficio implica un conocimiento acabado de los recursos disponibles, pero también la capacidad de movilizarlos y de hacerlo hacia donde su utilidad es máxima. Eficacia y eficiencia se entrelazan, y para lograr una y otra, la fórmula es la proximidad. La proximidad es garantía de un saber sobre la naturaleza de un problema, pero también acerca de los recursos disponibles y que pueden ser movilizados para ensayar una solución. La construcción de un saber acerca del problema y la situación locales son condición de posibilidad de la eficacia y la eficiencia, y tal saber no es posible sino en tanto se establezca una relación de proximidad con la comunidad y sus circunstancias.

En correspondencia con esto, aparece la dimensión de "lo local" en relación a la organización de un poder de Policía y, en este sentido, son valorizadas las experiencias

de Policía comunitaria. La GU emerge enraizada en discursos sobre la racionalidad técnica del gobierno y la efectividad de lo local que, como mencionamos, hacen de la proximidad el atributo principal, en donde la eficacia estatal depende de la gestión por parte de actores que “conocen el problema”.

Nos encontramos ante una racionalidad política, una forma de pensar sobre y en las relaciones de poder que ponen como centro y eje el gobierno local y autónomo (de la seguridad).

**b. La pretensión de un poder de Policía más acá del uso de la fuerza.** Este aspecto debe ser considerado en relación a las críticas de las que son objeto las fuerzas policiales tradicionales; nos referimos tanto a la Policía de la Provincia de Buenos Aires como a la Policía Federal Argentina. La crítica al funcionamiento de estas fuerzas se articula con la denuncia de violación de derechos humanos en democracia y con la preocupación por el problema de la (in) seguridad e identificación del accionar policial como una de sus causas (Mouzo y otros, 2009).

En este contexto el modelo policial se define en los términos de una Policía comunitaria que se contrapone al modelo policial tradicional en relación al uso de la fuerza. Por esta oposición, el modelo policial comunitario queda asociado a un uso racional de la fuerza. Esta racionalidad supone el cálculo de la menor fuerza necesaria. En razón de ello, la función policial por excelencia para este modelo no es la represión sino la prevención y la promoción de determinadas conductas. Y en contraposición al uso de la fuerza se prevén otras técnicas de intervención sobre las que se asentará la prevención; estas técnicas se orientan por la pretensión de construcción de consenso. No sólo suponen la interacción de sujetos orientados por una racionalidad instrumental, sino que se

prevé la posibilidad de una comunicación que transparente los medios y los fines, así como los intereses de los sujetos. Estas técnicas se engloban bajo lo que se denomina “resolución alternativa de conflictos”, que implica la posibilidad de disuasión y la mediación de un tercero como imparcialidad entre las partes conflictivas. Sobre estas técnicas se articulan acciones que no se consideran coactivas, sino “proactivas”, destacándose su carácter de productoras de conductas.

En esta línea, la GU como cuerpo “desarmado y de carácter eminentemente preventivo” aparece como cuerpo limpio e inmaculado, y de esta manera se pretende cortar con la herencia de desprestigio de las fuerzas de seguridad tradicionales. En esta línea se retoman los principios que definen la intervención de la Policía comunitaria para hacerlos extensivos a la GU: prevención y disuasión; diagnóstico local y comunitario; acciones proactivas y no coactivas, no basadas en el uso de la fuerza; evaluación y control ciudadano. Se trata de una intervención que se distancia de la represión para instalarse en el ámbito de la “promoción de conductas”. Y más allá de los logros efectivos, de la transformación o no de la conducta efectivamente lograda, destacamos que es de esta manera como se define y se piensa esta intervención.

Se trata de una presencia que es “presencia del estado de la ciudad en la calle” y que, por otra parte, pretende ser una presencia “amigable” para los ciudadanos (una vez más la distancia mencionada respecto a las fuerzas de seguridad tradicionales). Este distanciamiento de las fuerzas tradicionales de seguridad, que se asienta sobre todo en el descentramiento respecto al uso de la fuerza como medio de la intervención, le permite despegarse de las críticas asociadas a las denuncias de “excesos” y “abusos” de fuerza de que son objeto las fuerzas de seguridad tradicionales. Aunque este despegue no asegura por sí mismo su legiti-

mación, pues resta construir la prevención como una función legítima y como una tarea necesaria e intrínsecamente unida al problema de la seguridad.<sup>10</sup>

### **Modelo dual: la Guardia Urbana (GU) como solución de compromiso**

Con la mirada puesta en el mediano plazo, y con vistas a la construcción política de una negociación y un consenso para la reforma de la Ley Cafiero, la Legislatura de la Ciudad trabaja proyectos de creación de una Policía dependiente administrativa y políticamente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sea bajo los títulos de Policía Metropolitana o Policía Comunitaria, comparten el carácter indiscutible de cuerpos de seguridad y conllevan, de manera implícita o explícita, dos cuestiones. En primer lugar, la reforma de la Ley Cafiero, pero también la discusión acerca de la transferencia de recursos desde el Estado nacional al gobierno de la ciudad. La estrategia del poder ejecutivo de la ciudad, en cambio, se orienta a encontrar una alternativa en el corto plazo. Dados los fracasos de la negociación por la reforma de la Ley Cafiero, se propone una alternativa que, entre las pretensiones de autonomía respecto

---

10 Aunque no lo podemos desarrollar aquí, debemos mencionar que esto es algo que toman en consideración los funcionarios que diseñan la GU, y que queda plasmado en la centralidad que otorgan a la estrategia comunicacional y la imagen institucional, pues estas se presentan como elementos que pueden incidir en la percepción que se tiene del cuerpo de la GU y de la legitimidad de la función que viene a cumplir, algo que, a su vez, es necesario para viabilizar la efectividad del gobierno. Es decir que se considera que un gobierno eficaz sólo puede provenir de una agencia capaz que cumple una función legítima y necesaria. La legitimación se construye en parte desde fuera de la esfera política y en la intersección con el campo académico.

al gobierno de la seguridad y las prerrogativas que mantiene el Gobierno nacional en el ámbito de la ciudad, se presenta como solución de compromiso, es decir, como una solución que satisface ambas exigencias en tanto compromiso entre ambas. En este contexto se empieza a elaborar el proyecto de creación de la GU.

Estratégicamente el ejecutivo porteño no plantea directamente la creación de un cuerpo de seguridad sino por vía de una reforma en la estructura administrativa de las dependencias del gobierno de la ciudad. El decreto, literalmente hablando, no crea un cuerpo de seguridad, sino la Dirección de Guardia Urbana, dependiente de la Secretaría de Seguridad, pues la creación lisa y llana de un Cuerpo de Seguridad requeriría la aprobación del Congreso de la Nación. Aparece más bien como una mera reforma administrativa institucional. De esta manera, se sortean los obstáculos legales que impedían al gobierno de la ciudad implementar una herramienta de intervención sobre lo que se define como el problema de la (in)seguridad. Lo hace creando un cuerpo de seguridad que no aparece directamente definido como tal; ambigüedad que constituye su condición de posibilidad, pero que más adelante se hará notar como su debilidad intrínseca también al no poder asumir las demandas de orden y de “más Policía”, que crecientemente empezarán a hegemonizar las discusiones acerca de la (in)seguridad. Un mecanismo que se define diferente de una fuerza de seguridad tradicional, pero que, sin embargo, pretende responder al problema de la (in)seguridad.

No obstante, la existencia de la GU no se explica exclusivamente por su valor funcional o instrumental en tanto respuesta al problema de la (in)seguridad. Podrían haber surgido otras prácticas que atendieran a esta utilidad. Sin embargo, la GU se inscribe de una manera particular en este escenario caracterizado por la contraposición de los modelos de policiamiento que describíamos en el apartado anterior. La emergencia de la GU, en este

contexto, aparece como la encarnación de la posibilidad de un modelo dual, la compatibilización de lo nuevo y lo que existe.

La creación de la GU se presenta como una posible solución de compromiso entre los intereses nacionales y autonómicos; en este sentido, asume un prototipo de fuerza de seguridad de la ciudad, aún antes de la derogación del artículo 7 de la Ley Cafiero, que se estructura como complemento de las fuerzas de seguridad dependientes del Gobierno nacional. Y por esta razón, su puesta en funcionamiento va a significar la articulación de un esquema dual para el ejercicio del poder de Policía en la CBA. Es decir que lo que aparece es una tendencia al desglose de las funciones policiales: por un lado, una función regulatoria municipal, por otro, la represión del delito urbano y su prevención/disuasión.

La GU sería el complemento de una Policía Federal Argentina desbordada por la multiplicidad de tareas y funciones que debe cubrir, y vendría a sacar de la órbita de la Policía Federal Argentina un cúmulo de acciones, por ejemplo, aquellas vinculadas con la organización del tránsito, para que de esta manera la Policía Federal Argentina se pueda “concentrar” en aquello que debe ser prioritario, el delito. Esta concepción dual y complementaria de lo policial esgrimida por los funcionarios es recuperada en distintas notas periodísticas en los medios gráficos de comunicación masiva. Así por ejemplo:

Además, “su trabajo descomprimirá al de la Policía, que se podrá encargar más de combatir el delito en lugar de estar, por ejemplo, cuidando una plaza”, aseguró el secretario porteño de Seguridad, Juan Carlos López (*Clarín*, 2 de noviembre de 2004).<sup>11</sup>

En este sentido, se destaca la “integralidad” de la propuesta de creación de GU, integralidad

11 Pablo Novillo (2004). “Desde marzo la ciudad tendrá un nuevo cuerpo de vigiladores”, en: *Clarín*, 2 de noviembre. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2004/11/02/laciudad/h-04201.htm>

que consiste justamente en “la integración con dispositivos ya existentes” para completar un esquema dual con la Policía Federal Argentina. Esquema dual que supone “dos dispositivos diferentes actuando conjuntamente” (Proyecto de creación de la GU, 2004).

Lo que aparece como novedad es que este complemento de la Policía Federal Argentina sea un cuerpo de agentes que dependan absolutamente, política y administrativamente, del poder ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires. En definitiva, lo que la GU viene a encarnar es la autonomía posible en lo que respecta al gobierno de la seguridad.

Ahora bien, frente a la evidencia histórica de su disolución, arriesgamos la hipótesis de que la misma es posible a partir de la puesta en crisis de este modelo dual. Tal es la apuesta que desarrollamos en el siguiente apartado.

## La disolución de la Guardia Urbana (GU)

En diciembre de 2007, la disolución de la GU fue una de las primeras acciones de Mauricio Macri como jefe de gobierno, electo el 24 de junio de ese mismo año. Sostenemos que esta disolución fue en gran parte posible por una serie de resignificaciones relativas a la definición del problema de la (in)seguridad y las demandas de “una Policía propia” que sustentan la proliferación de discursos sobre la ineficacia de la GU. Discursos que, más que en una evaluación técnica sobre su desempeño, descansan sobre la certeza del miedo ante la inseguridad que busca respuestas concretas ligadas a la represión. Miedo frente a la inseguridad sobre la que se ancla una interpelación ideológica (Althusser, 2008), cuyos elementos están comprendidos en una serie de reapropiaciones tácticas de sentidos socialmente producidos (Verón, 2007).<sup>12</sup>

12 Consideramos que estas pueden ser analizadas a partir de los discursos proselitistas que el PRO (apócope por el que se dio a conocer Propuesta Republicana, el partido vencedor que llevó a la fórmula Mauricio Macri - Gabriela Micheti a la

Esta serie de elementos comprende, en primer lugar, la resignificación del problema de la (in)seguridad, que aparece como factor que afecta la calidad de vida, en tanto conlleva angustia, miedo. Lo que se define como objetivo es “vivir mejor”. El problema de la seguridad es un elemento en la serie de preocupaciones de los vecinos: veredas rotas, calles inundadas, escuelas “venidas abajo”, hospitales “en terapia intensiva”. Pero este elemento particular de la serie es introducido mediante la apelación a la posibilidad inminente de la muerte: “-¿Quién puede ser asesinado en cualquier momento? -Todos” (*Spot Va a estar bueno Buenos Aires*).<sup>13</sup> Estos problemas son enumerados como aquellos que preocupan, que interpelan a todos, un “todos” que se cierra sobre esta interpelación. Pero en esta serie la seguridad constituye un elemento privilegiado en tanto condensa una articulación múltiple con otras definiciones de gobierno: políticas de inclusión, prevención de adicciones y urbanización de villas de emergencia, todo confluye en torno al problema de la seguridad.<sup>14</sup>

---

Jefatura de gobierno) sostuvo durante la campaña electoral. Realizamos una revisión sistemática de los discursos que circularon en las campañas electorales de 2007, tomando como referencia tanto los spots publicitarios como el contenido de los principales debates televisivos.

13 Disponible en:  
<http://www.youtube.com/watch?v=m5MI9QK3sEs&feature=related>

14 El 27 de junio de 2007, en uno de los actos que conformaron el cierre de campaña del PRO, “24 horas de acciones”, Macri declaró: “(...) ahora vamos a hablar del tema adicciones, el tema de la droga, el paco hace centralmente recuperar la calidad de vida de la ciudad de Buenos Aires, bajar el nivel de violencia de agresión. Cuando uno convive con la droga, lo que consigue, solamente, es vincularse con lo peor de la sociedad, vincularse con la violencia, con los robos, los asesinatos, las violaciones. Hay que lograr acabar con la droga, hay que combatir los narcotraficantes, hay que sacarlos de las villas, hay que urbanizar las villas para que la gente que vive en las villas y alrededores viva tranquila. Bueno, de todo lo que hace a prevenir y evitar adicciones es de lo que nos tenemos

En segundo lugar, vemos que la preocupación por la creación de una “Policía propia” se instala como la única respuesta acorde al problema de la (in)seguridad tal como ha sido redefinido. Esto es sobre todo cuando el macrismo hace hincapié en la renovación de bancas en el Congreso (octubre de 2007). Entonces, la carta que juega es la de la reivindicación de la autonomía de la ciudad respecto del Gobierno nacional, montándose en el problema de la seguridad para sustentar la necesidad de una justicia y una Policía propias, “brazos de poder para trabajar en pos de la seguridad de nuestros vecinos”.<sup>15</sup> En razón de ello, se insiste en la necesidad de la reforma de la Ley Cafiero y el traspaso de las atribuciones policiales.

En tercer lugar, la reivindicación de la autonomía de la ciudad se articula con la construcción de una confrontación con el Estado nacional y el partido gobernante, posición “anti-K” (en alusión al matrimonio Kirchner). Entre los sentidos recuperados o reapropiados, la figura de Carlos Blumberg que fantasmáticamente remite a la reapropiación de un posicionamiento anti-K.<sup>16</sup> Carlos Blumberg como paladín de la seguridad personifica todas las demandas presentadas a las autoridades nacionales (asimismo encarna el “espíritu” de las leyes que llevan su nombre, un conjunto de

---

que ocupar”.

15 Declaraciones de Gabriela Michetti, flamante vicejefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, electa junto a Mauricio Macri en junio de ese mismo año. Las declaraciones son formuladas el 25 de octubre de 2007, en una puesta en escena en Plaza Lavalle, donde Michetti aparece flanqueada por Melconión y Pinedo, candidatos a senador y diputado nacional respectivamente, uno a cada lado, todos sentados. Detrás, de pie, sus colaboradores y una estatua viviente representando a la justicia. Hacia el fondo, se alza el Palacio de Tribunales.

16 Juan Carlos Blumberg, padre de Axel (víctima de secuestro, asesinado el 24 de marzo de 2004), organiza a partir de este suceso y hasta diciembre de 2004 la “Cruzada Blumberg”, una serie de marchas y movilizaciones que peticionan ante el Congreso de la Nación el endurecimiento de leyes penales.

leyes de “endurecimiento penal” conocidas como “leyes Blumberg”). El acercamiento de Macri durante la campaña electoral a esta figura pública reactiva estos sentidos constitutivos del discurso de “ley y orden”.

En el contexto de emergencia de la GU, veíamos que la seguridad era aprehendida en los términos de un esquema del tipo “problema-solución”, por referencia al cual ésta era apreciada como un doble problema. Se trataba de un desdoblamiento ordenado en torno a una serie de pares de alternativas, pares de elementos no opuestos, sino complementarios: el delito violento y las pequeñas incivildades; el incremento de los niveles de violencia y aumento de los problemas de convivencia; y, en otro nivel, la inseguridad objetiva y la sensación de inseguridad. Uno y otro de los elementos de estos pares, precisamente en su amalgama, en sus refuerzos en sus incrustaciones, constituían el problema de la (in)seguridad. Vemos ahora cómo, por su resignificación, el problema de la (in)seguridad queda asociado casi exclusivamente a los delitos violentos y el riesgo de vida.

Y en un movimiento complementario a este recorte del problema vemos emerger las preocupaciones por una Policía propia como la única respuesta acorde al problema de la (in)seguridad. Con esto queremos decir que la solución queda definida en términos exclusivamente represivos, ya no se trata de producir buenas conductas ciudadanas, de promover conductas respetuosas de la ley y de los otros, algo que está muy presente en el “espíritu” de la letra de la GU, mucho más hincapié en la “presencia policial”, un policía en cada esquina para que nos cuide de los otros. Es decir, al mismo tiempo que lo que era definido como un doble problema se pliega sobre uno de sus bordes, paralelamente también se observa un movimiento similar respecto a lo que constituye su solución, la dualidad se disuelve resolviéndose por uno de sus polos.

Todos estos elementos brevemente reseñados confluyen en lo que podemos llamar

la *crisis del modelo dual*: ha quedado establecido que lo que se necesita es una Policía en términos tradicionales, es decir, una institución estatal centralizada, capaz de hacer uso de la fuerza de manera legítima con fines de coerción y represión del delito. Lo demás es farsa. La GU se torna algo indefendible e insostenible y, en todo caso, inútil, gasto innecesario o superfluo. El distanciamiento de la GU respecto a los modelos de Policía tradicionales, que en un principio constituyó su condición de posibilidad, en este mismo distanciamiento fundará su disolución, en la afirmación de que no es una Policía cuando lo que se necesita es una Policía, de manera que la GU deja de ser una respuesta adecuada al problema que pretendía resolver (para ello se insiste en una definición de la seguridad como función del problema de la delincuencia ligada al delito urbano violento).

Entre las operaciones discursivas que sostienen estas reapropiaciones semióticas, se destaca una serie de reenvíos a unos sentidos históricamente sedimentados, ligados con la noción de orden. De allí la centralidad de un “flechaje hacia atrás”, hacía un pasado que, a su vez, reenviaba a un futuro, como posible realidad paralela al tiempo presente, caracterizada precisamente por su diferencia respecto a este tiempo presente vivido. Diferencia que se postula como contraposición:

La honestidad puede ser cosa del pasado. Un policía en una esquina puede ser una cosa del pasado, un policía en la otra también. Y que además estén para defendernos a nosotros también suena a pasado. El bien común puede ser algo olvidado; el respeto a los mayores puede ser una cosa vieja. Pero los argentinos no sólo inventamos el colectivo, sino que tuvimos subtes antes que muchas ciudades de Europa. Pero también es el pasado. Esto es la autonomía: poder ocuparnos nosotros de lo nuestro. Yo soy Federico Pinedo.<sup>17</sup> Y le pido que sigamos pensando para ade-

17 Federico Pinedo fue candidato del PRO a diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires en las elecciones nacionales de octubre de 2007;

lante. Para eso el 28, poniendo nuestra boleta en las urnas, vamos a volver al futuro que todos tuvimos (*Spot Ponelo a Pinedo en el Congreso*).<sup>18</sup>

Un pasado asociado a valores positivos que van siendo asociados metonímicamente: la honestidad, la presencia policial que significa un policía en cada esquina, sentirse cuidado (seguro), el bien común. Desplazamientos subrepticios que recuperan la fuerza de acuerdos tácitos y creencias compartidas: todo pasado fue mejor = más seguro. Pasado asociado a una edad de oro que se vivía como porvenir promisorio, pasado que se vivía como promesa de futuro que el presente desmiente. Se propone una vuelta a un pasado que se caracteriza por la creencia en algo bueno por venir.

El mensaje PRO es un mensaje para un "Prodestinatario". No queremos decir con ello que los discursos del PRO vayan dirigidos a un electorado ya definido por su identificación activa con el partido o posición política que se erige en posición de enunciador. Nos referimos al hecho de que el acontecimiento enunciativo construye una posición de destinatario apoyándose en mecanismos de fortalecimiento de esa creencia compartida (Verón, 2005: 196) y, en el mismo momento de esa enunciación, se edifica esa posición política PRO como efecto de una identificación con ese lugar común de creencias compartidas que pretende reproducir en eco. Por lo que dicha posición de enunciación puede ser pensada como una cavidad vacía y, por ello, caja de resonancias. Cobra cuerpo la hipótesis de que las campañas políticas no son tanto escenarios de producción de sentidos como de reapropiaciones tácticas de unos sentidos ya producidos. La ebullición electoral condensa

---

actualmente es presidente del bloque PRO en la Cámara de Diputados de la Nación.

18 Disponible en:  
[http://www.youtube.com/watch?v=xXo7\\_p7Tnmk&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=xXo7_p7Tnmk&feature=related)  
(Consulta: 1 de agosto de 2008).

unas producciones de sentidos extemporáneas, las articula y plasma en un contrato electoral o de representación. El PRO, los mecanismos que lo atraviesan, es la expresión más vívida de esta dinámica.

Se puede señalar la ocurrencia de una yuxtaposición no azarosa: la disolución de la GU y la recuperación táctica de una matriz histórica que liga el orden a las fuerzas de seguridad. La puesta en crisis del modelo dual que sustenta la posibilidad de, y da sentido a, la existencia de algo como una GU se produce como efecto de conjunto de una serie de reenvíos a una idea de orden y de cómo es posible construirlo, y que pone la acción policial represiva como eje vertebrador de toda intervención útil y necesaria, utilidad y necesidad definidas en vistas a producción de orden. Esta idea de orden social construido como función del uso de la fuerza no es una invención reciente. Por el contrario, se trata de una matriz histórica que atraviesa la genealogía de la organización del complejo estatal moderno argentino, en el que las fuerzas armadas jugaron un papel central. En tanto esta matriz es la que atraviesa la conformación del Estado nacional centralizado, la reivindicación de la autonomía podrá articularse en términos de una oposición a ella. La GU se instala en la posibilidad de pensar la construcción del orden según otros parámetros de problematización de la relación entre orden y seguridad. Y esto se nota en la lúcida apelación por parte de los redactores del proyecto de la GU a la necesidad de una tarea de legitimación de la función de prevención que viene a cumplir la GU: la importancia de trabajar en la construcción de una imagen institucional positiva, que fundamente el carácter necesario de la tarea que la GU viene a desplegar.

Si tomamos esta matriz como constante histórica, debemos señalar que, respecto de ella, la GU se plantea como ruptura, como intersticio posibilitado por la imperiosa necesidad de diferenciación respecto de un orden de lo federal. Y aquí un desplaza-



miento: para el “porteño”, lo federal como sinónimo de lo centralizado en la autoridad nacional, en la figura presidencial, y, por tanto, contrapuesto a lo autonómico. La GU dura lo que dura la apertura de ese intersticio, que prontamente fue obturado mediante la reposición de una concepción ideal de lo que debe ser el orden, históricamente constitutiva del discurso estatal en la construcción de la Argentina, donde fuerzas de seguridad/ fuerzas del orden remiten a una estructura jerárquica y centralizada concentrada en la tarea de “no dejar pasar ciertas cosas en ciertos lugares”, tarea represiva como constitutiva de lo propiamente policial. De manera que el distanciamiento de la GU respecto a los modelos de Policía tradicionales, que en un principio constituyó su condición de posibilidad, se convierte en la punta de lanza de los discursos que legitiman su disolución. Lo que era una virtud ahora se denuncia como falla: “la GU no es una Policía”. Cuando lo que se “necesita” es una Policía que se ocupe de “los delitos que verdaderamente preocupan a los vecinos”, la GU deja de ser una respuesta adecuada al problema que pretendía responder. □

## Fuentes documentales

### a. Documentos legislativos

Proyectos de ley presentados por los diferentes bloques de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que versan sobre la creación de Policías o cuerpos de seguridad dependientes administrativa y políticamente del poder ejecutivo de la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA). En total son siete proyectos:

- 00073-D-2004, presentado por el legislador Diego Busacca (Frente Compromiso para el Cambio):  
“Ley Orgánica de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

- 00665-D-2004, presentado por los legisladores Rebot, Polimeni y González (Frente Compromiso para el Cambio):  
“Cuerpo de Policía de Tránsito”.
- 00673-D-2004, presentado por los legisladores De Giovanni, Giorno, Onega, Pérez y Ameijeiras (Partido de la Ciudad):  
“Creación de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- 01030-D-2004, presentado por el legislador Diego Santilli (Frente Compromiso para el Cambio):  
“Creación de la Policía Metropolitana”.
- 01484-D-2004, presentado por la legisladora Silvia La Ruffa (Frente para la Victoria):  
“Créase la Policía Metropolitana para asumir funciones de prevención y seguridad de personas y bienes”.
- 01767-D-2004, presentado por los legisladores Enríquez, Busacca, Ferrero, Farias Gómez, Majdalani, González, Borrelli, Berginfeld y Godoy (Frente Compromiso para el Cambio):  
“Creación del Cuerpo de Policía Comunitaria de la Ciudad”.
- 02218-D-2004, presentado por el legislador Jorge Enríquez (Frente Compromiso para el Cambio):  
“Creación de la Policía de la ciudad y disposiciones generales”.

Versión taquigráfica de los debates legislativos en torno a la derogación de la Ley Cafiero.

- Ley 12-Código Contravencional de la ciudad de Buenos Aires y sus modificatorias.

- Ley n.º 2.894-Ley de Seguridad Pública, sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2894.html> (Consulta: 2 de marzo de 2009).
- Ley 1931, en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 2452*, 5 de junio 2006. Convenio de Policía comunitaria entre el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el Ministerio de Justicia de la Nación.

#### b. Decretos, resoluciones y convenios

- Decreto n.º 2124/04. Decreto de creación de la Guardia Urbana, en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 2074*, 24 de noviembre de 2004.
- Resolución 175/2006. Cuerpo de la Guardia Urbana. Funciones, en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 2393*, 7 de marzo de 2006.
- Resolución 221/GCBA/SG/98, en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 592*, 15 de diciembre de 1998.
- Decreto 94/08. Decreto de disolución de la Guardia Urbana y creación del Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte (CACTyT), en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 2865*, 7 de febrero de 2008.
- Decreto n.º 210/009, Decreto Reglamentario de la Ley n.º 2.894 (Ley de Seguridad Pública), en: *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires n.º 3146*, 31 de marzo de 2009.
- Proyecto de creación de la Guardia Urbana (2004). Subsecretaría de Seguridad Urbana, gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- Informes publicados en el portal web del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, área Justicia y Seguridad: Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/gobierno/noticias/>
- (Se tomaron en consideración un total de 15 noticias referidas a la Guardia Urbana, publicadas entre noviembre de 2004 y febrero de 2008). Ficha de selección de personal utilizada para el registro de las capacidades evaluadas mediante la técnica del Assessment Center.
- *Plan de capacitación para la Guardia Urbana. Contenidos mínimos*. Subsecretaría de Seguridad Urbana, gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- *Cuadernos del Protagonista*. Cuadernillo redactado por un grupo de militantes del PRO cuyos destinatarios son “los protagonistas del cambio”, es decir, todos aquellos que se sumen a la militancia.

#### d. Medios de comunicación

##### Medios gráficos:

- “La Guardia Urbana en la prensa desde su lanzamiento hasta su disolución”. *Clarín*, p. 12 y *La Nación* (periódicos de circulación nacional), y Noticias Urbanas (publicación electrónica local). Se relevaron un total de 39 noticias.
- “Período 2007/2008, la Guardia Urbana, el problema de la seguridad

#### c. Documentos institucionales y de circulación restringida

y una Policía propia”. *Clarín*, p. 12 y *La Nación* (periódicos de circulación nacional) y Noticias Urbanas (publicación electrónica local). Se relevaron 70 noticias.

Spots publicitarios de la campaña electoral del PRO. Un total de nueve spots, disponibles en Internet:

- *Va estar bueno Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=m5M19QK3sEs&feature=related> (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Volver a ganar*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=kJMMUsVqaZc&feature=related> (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Ponelo a Pinedo en el Congreso*. Disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=xXo7\\_p7Tnmk&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=xXo7_p7Tnmk&feature=related) (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Ponelo a Melconían en el Congreso*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=JY5mgia-iME> (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Macri postula a Melconían*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=mGd2RfHPiWU> (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Macri postula a Federico Pinedo*. Disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=9\\_Nrgwc41b4](http://www.youtube.com/watch?v=9_Nrgwc41b4) (Consulta: 1 de agosto de 2008).
- *Macri 2007: No soy yo*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=j-2bcQSPgYI> (Consulta: 1 de agosto de 2008).

- *Michetti con Melconían y Pinedo por el traspaso de la justicia y la Policía*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=idAC-ZfM9oQ&feature=channel> (Consulta: 5 de diciembre de 2008).
- *Michetti: Mensaje a los jóvenes*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=GubM5-EjHhQ> (Consulta: 1 de agosto de 2008).

Otras entrevistas y participaciones televisivas de los candidatos del PRO en las elecciones de 2007, disponibles en Internet:

- Gabriela Michetti y Enrique Olivera, en entrevista con Alberto Trombeta para el programa “Estado de Situación”, Canal Metro, 19 de junio de 2007. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=wW6Jx-keoqQ&NR=1> (Consulta: 5 de diciembre de 2008).
- Mauricio Macri, *Cierre de campaña “24 hs de acciones”*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=YdC5Mfz4bU0> (Consulta: 5 de diciembre de 2008).
- En carrera. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AB6UIT-sDRQ&feature=channel> (Consulta: 5 de diciembre de 2008).

## Bibliografía

- Althusser, L. (2008). “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”, en: S. Žižek. *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Maier, J. B. J. (1996). “Nacimiento y desarrollo de la Policía institucional”, en:

- Nueva Doctrina Penal*, 1996 A. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Mouzo, K.; Galvani, M. y A. Ríos (2009). “Entre las denuncias y las reformas. El estudio de las fuerzas de seguridad en la Argentina”, en: M. Sozzo. *Sociología del sistema penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto (en prensa).
- Recasens i Brunet, A. (1989). *Policía y control social: problemas de definición y definición jurídica y social*. Tesis doctoral inédita.
- Tudela Poblete, P. (2009). “Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento”. *Revista Estudios Policiales* 3. Disponible en: [http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios\\_policiales/numero\\_3/paradigmas.pdf](http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios_policiales/numero_3/paradigmas.pdf) (Consulta: 1 de diciembre de 2009).
- Varela Jorquera, F. (s/f). *Modelos internacionales de Policía de orientación comunitaria*. Subsecretaría de Carabineros, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.subsecar.cl/Estudios/modelosinternacionalesdepolicia.pdf> (Consulta: 1 de diciembre de 2009).
- Verón, E. (2005). *Fragments de un tejido*. Barcelona: Gedisa.
- Verón, E. (2007). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Buenos Aires: Gedisa.

# La política pública de seguridad ciudadana en Quito: **un esfuerzo municipal**

## *The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort*

■ Andreina Torres Angarita<sup>1</sup>

### Resumen

Las políticas de seguridad ciudadana en Ecuador han sido altamente localizadas y diferenciadas. Este trabajo analiza el caso de la ciudad de Quito y el proceso de institucionalización de la política pública de seguridad ciudadana impulsada por el gobierno municipal en el período 2000-2009. Explora el marco legal, el surgimiento del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito y los énfasis en la asignación y ejecución presupuestaria. Finalmente, hace una revisión de los indicadores de violencia y criminalidad como una manera de evaluar los impactos de esta política. Se identifican así los principales logros de esta política, pero también áreas susceptibles de mejora para lograr mejores resultados en el corto y largo plazo.

**Palabras claves:** seguridad ciudadana, Quito, políticas públicas, gobierno local, presupuesto.

### Abstract

Public safety policies in Ecuador have developed in a highly localized and diverse manner. This article focuses on the case of Quito and the implementation process of a citizen security public policy launched by its local government during 2000-2009. It explores its regulatory framework, the consolidation of a Metropolitan Citizen Security System, and its budget allocation and distribution. Finally, it reviews crime and violence statistics as a means to evaluate the policies' impacts. Thus, it identifies the initiative's main achievements and challenges for future short and long term advancement in the containment of urban crime and violence.

**Keywords:** citizen security, Quito, public policies, local government, budget.

<sup>1</sup> MSc en Ciencias Sociales, con especialización en Estudios de Género y Desarrollo. Hasta Julio de 2009 trabajó en el Área de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito y como profesora asociada de FLACSO Sede Ecuador.

## Introducción<sup>2</sup>

La experiencia de la ciudad de Quito en materia de seguridad ciudadana sin duda ha contado con un fuerte liderazgo del gobierno local. A partir del año 2000, con la elección del alcalde Paco Moncayo, la administración municipal inicia una serie de gestiones que se concretarán en lo que hoy se conoce como el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Quito (SMSC en adelante).

Los esfuerzos han sido visibles, especialmente en la consolidación e institucionalización de una política pública en torno a los problemas de violencia e inseguridad que constituyen una de las principales preocupaciones entre la ciudadanía. En este marco, se creó una Tasa de Seguridad Ciudadana para financiar el proceso; la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana para administrar dicha tasa; un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana para depurar el manejo de información estadística sobre temas conside-

rados de importancia en esta problemática; se crearon Centros de Equidad y Justicia para acercar la justicia a la comunidad y ofrecer una atención integral a los problemas de violencia intrafamiliar; y, se ha trabajado en el equipamiento policial, entre otras acciones.

Ahora bien, los resultados concretos de esta política son un poco menos evidentes. Haciendo una revisión de las estadísticas no se puede hablar de una reducción clara de los indicadores, por problemática que resulte esta forma de evaluar los avances. Tampoco existen evaluaciones internas o externas que examinen los impactos concretos de dicha política en las diversas áreas que han sido identificadas como de mayor importancia.

A casi 10 años de su inicio y en un contexto en el que Ecuador cuenta por primera vez con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (lanzado en el año 2008), es preciso hacer un balance de la experiencia local de Quito para sopesar las lecciones aprendidas y las rectificaciones que serán necesarias para lograr una articulación local-nacional y políticas que reflejen logros en el corto y largo plazo.

## Los antecedentes del problema

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador, y particularmente en Quito, comienzan a cobrar fuerza inicios de los años 2000 luego de que en la región se constatará un preocupante crecimiento de los niveles delictuales y la necesidad urgente de impulsar políticas públicas para contenerlos. Como señala Carrión (2002), “según la OPS (1997), la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 y para el Caribe de 11,8 por cien mil. En 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44 %” (2002: 14). El desconcierto provino sobre todo por el ascenso de una violencia “no tradicional”, ya no propia de los conflictos internos (en un contexto de Guerra Fría) sino de la “violencia urbana”.

2 Este trabajo fue presentado en el evento “Experiencias de seguridad ciudadana desde el ámbito local en América del Sur”, 29 de enero de 2009, organizado por FUNDAUNGO. Una versión ampliada de este texto será publicada como: Torres, Andreina (2010). “Experiencias locales de seguridad ciudadana: el caso de Quito”. En *Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur*. El Salvador: FUNDAUNGO. El documento se nutre de los esfuerzos previos de investigadores del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO- Ecuador, tales como “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)” desarrollado por Daniel Pontón y publicado en Dammert (ed.) (2004) y el trabajo de Jenny Pontón (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador” (2008). Agradezco también el apoyo de Gustavo Lalama, ex Director Ejecutivo de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD) por la información facilitada para la preparación de este documento.

En el primer estudio realizado en el país, con el apoyo del BID, se pudo comprobar que entre 1990 y 1999 la tasa de homicidios había aumentado en un 43,1%, con un pronunciado ascenso en la tasa urbana (53,1%) (Carrión et al. 2003: 34). Así, mientras que en los años setenta la tasa llegaba a 6,4 homicidios por cien mil habitantes, en 1990 ésta aumentó a 10,3, en 1999 a 14,8 (Carrión et al. 2003: 26,33), y actualmente dicha tasa se ubica en 18,8 (según datos de Ministerio de Gobierno para el año 2008, en Rentería 2009). Con cierta alarma se comenzaba a reconocer que los homicidios se convertían en el principal tipo de muertes por causas externas, superando a los accidentes de tránsito (los cuales más bien experimentaban un descenso), y que éstos se concentraban en las provincias de mayor conflictividad, ubicadas en la frontera norte del país, pero también en las de mayor urbanización: Guayas y Pichincha. De igual manera, en estas provincias se constató un mayor uso de armas de fuego en la comisión de homicidios. Los suicidios también comenzaron a mostrar un aumento ligero (Carrión et al. 2003), tendencia que, como veremos más adelante, se mantiene para el caso de Quito.

Paralelamente, se detectaban aumentos en la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad (robo en pequeña escala, robo y asalto y asaltos comerciales), la cual pasó de 320 por cien mil habitantes en 1995 a 471,5 en 1999, es decir un incremento del 47,3% (Carrión et al. 2003: 90-91). También se observaba que estos delitos eran más violentos que el tradicional robo a pequeña escala.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, aparece con fuerza el mercado de la seguridad privada, un fenómeno que se experimenta en toda la región. Para el caso de Ecuador, mientras en el año 1990, el número acumulado de entidades registradas en la Superintendencia de Compañías fue de 54, es decir, una tasa de 0,56 empresas por cada cien mil habitantes, para el año 1995 el número creció a 163 compañías y la tasa llegó a 1,52. Más adelante, “entre los años 1995 y 2000

la medida se duplicó a 3,28, y a partir de ese período, el número de empresas creció en un 117% por los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas registradas [en el] año 2006. La tasa a su vez ha crecido de 3,28 compañías en el 2000 a 6,29 en el 2006” (Pontón 2006 en Pontón 2008). Considerando que existen también compañías “informales” no registradas, el aumento es aun más importante.

Frente a este panorama, surgen a nivel local y de manera aislada diferentes propuestas para enfrentar la problemática y se comienza a pensar al municipio como la entidad de gobierno “más cercana a la comunidad” y por lo tanto más apta para enfrentar el reto de contener los niveles crecientes de violencia urbana. Hasta el día de hoy se podrá ver que las medidas implementadas por las distintas municipalidades (Cuenca, Guayaquil y Quito, por ejemplo) presentan diferencias marcadas (ver Pontón 2008).

Estos esfuerzos fueron reforzados por la introducción de un discurso sobre la seguridad ciudadana apoyado por agencias de la cooperación internacional y ONG tales como el BID, la OPS, el PNUD, Fundación ESQUEL, a su vez fortalecido por el intercambio de experiencias entre diferentes ciudades, el caso claro en Quito de la influencia del modelo “bogotano” (ver Pontón 2004).

En el contexto nacional, como señala Pontón (2008) la firma de los acuerdos de paz con Perú (1998) marca un giro en la concepción de una seguridad entendida en términos militaristas como “seguridad interna”, lo cual es probable que haya generado un clima institucional más propicio para pensar en términos de “seguridad pública” y, posteriormente, “seguridad ciudadana”. No obstante, los esfuerzos estatales en la materia solo se comienzan a palpar recientemente con la aprobación de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2008 y la creación de la Unidad Ejecutora Especializada para la Seguridad Ciudadana, encargada de administrar el presupuesto de 320 millones de USD disponibles para la implementación de dicho plan.

En el caso particular de Quito, como ya se señaló, la puesta en marcha de una política pública de seguridad ciudadana inicia en el año 2000, con la elección del alcalde Paco Moncayo. Ésta se inscribe en el Plan Estratégico Equinoccio XXI (2000-2025), que define los lineamientos de la gestión municipal. Un hito importante en este proceso fue la conformación, en el año 2002, del “Pacto Social por la Seguridad Ciudadana”, un acuerdo interinstitucional que compromete a diversas instancias gubernamentales en una acción conjunta en torno a la política de seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Entre ellas se cuentan el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), la Corte Superior de Justicia de Pichincha, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y la organización ciudadana.

En lo que sigue se explicará el marco institucional y legal que ha guiado las acciones del municipio de Quito en materia de seguridad ciudadana, la consolidación y estructura del SMSC, el manejo del presupuesto del SMSC y finalmente se hará un análisis de los indicadores del periodo 2003-2008 en un esfuerzo por hacer un alto en el camino y determinar los impactos de esta política.

### **Marco institucional y regulatorio**

En la Constitución Nacional de Ecuador de 1998, recientemente modificada, el tema de la “seguridad y orden público” era mencionado brevemente y definido básicamente como una función de la Policía Nacional (Art. 183- Constitución Nacional de Ecuador, 1998). Asimismo, la Policía era considerada una “fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa y soberanías nacional”, quedando de esta manera establecida una visión militarizada de las fuerzas del orden público y una visión de la “seguridad pública” aún muy cercana a la doctrina de seguridad nacional.

En este contexto, las demandas urgentes de la ciudadanía en torno al problema de la violencia y la delincuencia en la ciudad de Quito fueron respondidas por el gobierno local. Ello lo hizo amparado principalmente en dos artículos (228 y 230) de esta misma Constitución, que estipulaban la autonomía de los gobiernos seccionales para dictar ordenanzas y resoluciones y para generar tasas. Asimismo, los artículos 1 y 11 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecen como función del municipio “el bien común local y el bienestar material y social de la colectividad” (cit. en Ordenanza 201). Más específicamente el artículo 64, numeral 35, de esta misma ley faculta a los municipios a coordinar acciones con otras instituciones (Pontón 2004), y los artículos 14 (num. 18) y 155 asignan al municipio la función de “colaborar y coordinar” con la Policía Nacional “la protección, seguridad y convivencia ciudadanas”, y establecen que “de manera conjunta actuarán con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos en la formulación de políticas locales de evaluación para la seguridad y convivencia ciudadanas y en la elaboración de planes de protección a la población en riesgo” (cit. en Ordenanza 201), con lo cual fue posible generar el Pacto Social por la Seguridad Ciudadana que comprometió tanto a instancias locales como a instancias nacionales en la conformación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Asimismo, se creó una unidad especial denominada Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito, que funciona ahora como un brazo de la Policía Nacional en el DMQ.

Posteriormente, la política de seguridad ciudadana se fue enriqueciendo con una serie de ordenanzas y resoluciones que han servido de base para consolidar la institucionalización del SMSC en Quito. Tales como:

-Ordenanza 042: Reconocimiento de la Violencia Intrafamiliar y el Maltrato Infantil como un problema de Salud Pública, 22 de octubre de 2000.



-Ordenanza 046: Participación Ciudadana, 26 de diciembre de 2000.

-Ordenanza 101: Profesionalización de la Policía Metropolitana, 27 de octubre de 2003.

-Resolución 0073: Creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil.

-Ordenanza 201: Para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, 13 de diciembre de 2006.

Esta última ordenanza tiene particular importancia dado que clarifica y establece las funciones y responsabilidades de las distintas instancias que conforman el SMSC, el cual se examinará en detalle más adelante.

La nueva Constitución Política, aprobada en el año 2008, marca un cambio en la orfandad que ha caracterizado el tratamiento del problema a escala nacional. Ésta habla en diferentes momentos de seguridad pública, seguridad ciudadana, integral y/o seguridad humana, viéndose entonces una permanencia de viejas definiciones pero un intento por incorporar una visión distinta de la seguridad, ahora entendida como responsabilidad del Estado (Art. 3, num. 8, que estipula garantizar una cultura de paz y una seguridad integral), del Presidente de la República (Art. 147, num. 17, en el que se habla conjuntamente de garantizar el orden interno, la defensa nacional y la seguridad pública, marcando continuidad con la Constitución de 1998) y de la ciudadanía (Art. 83, num. 4, en el que se menciona que colaborará con el mantenimiento de la paz y la seguridad). Tal vez el cambio más notorio lo podemos observar en el artículo dedicado a definir las funciones de la Policía Nacional que versa de la siguiente manera:

Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la *seguridad ciudadana* y el orden público, y proteger el libre

ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional *coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

En este artículo vemos varias innovaciones. Primero, la introducción del concepto de “seguridad ciudadana” que aunque no es definido señala un cambio de enfoque con respecto a la Constitución anterior. Segundo, se incorpora el respeto de los derechos humanos como parte de la garantía de esta seguridad, y también como base del accionar y formación de la policía, que es a su vez definida como una institución civil. Tercero, se habla de la prevención, la disuasión y la conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Y, por último, se establece que la policía deberá coordinar acciones con los gobiernos locales, lo cual resuelve una fuerte tensión generada en el pasado por la no especificación de esta facultad en la Constitución anterior, lo que llevó muchas veces a pensar que los gobiernos locales al “inmiscuirse” en la seguridad ciudadana se estaban tomando “atribuciones” que no les correspondían (un argumento principalmente defendido por la policía), a pesar de que como vimos la Ley Orgánica del Régimen Municipal contemplaba esta posibilidad.

Adicionalmente, la nueva Constitución determina que el Estado trabajará en pos de la “seguridad humana”, la cual es definida de la siguiente manera:

Art. 393.- El Estado garantizará la *seguridad humana* a través de políticas y acciones integradas,

para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los *diferentes niveles de gobierno* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

Nuevamente, atendemos a una concepción distinta de la seguridad que involucra la “convivencia pacífica”, la “prevención” y la coordinación y colaboración entre instancias de diferentes niveles de gobierno. A más de ello, la Constitución menciona en distintos momentos la importancia de el “buen vivir” y la “participación ciudadana”, elementos importantes para una concepción de la seguridad en clave ciudadana. Dado lo reciente de estas modificaciones en el marco legal ecuatoriano, aún están por verse los efectos que tendrán en las políticas de seguridad ciudadana y su articulación local-nacional, pero es claro que reflejan la concreción en la norma de procesos que se han venido gestando con anterioridad.

### **El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana**

La política pública de seguridad ciudadana en Quito en su proceso de consolidación incorporó también una serie de ideas y conceptos que comenzaron a circular en la región en la década de los años noventa y que ahora forman parte de un discurso y un debate internacional sobre la problemática, en muchos casos impulsado por la cooperación internacional (ver también Torres 2008). En el caso de Quito fue importante la firma de un convenio de cooperación técnica, en el año 2002, con la OPS para generar el intercambio de experiencias entre Quito y Bogotá, producto de lo cual se creó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. En el año 2003, el PNUD continuó apoyando este esfuerzo, contribuyendo a la confor-

mación del SMSC y la elaboración de un Plan de Seguridad del DMQ. En este marco, en el año 2003, se llevó a cabo también un taller de “Análisis de la Situación de Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito” en el cual se conformaron mesas de trabajo con funcionarios de las diferentes áreas y administraciones del propio municipio, funcionarios de diversas instituciones públicas de todos los niveles y miembros de organizaciones de la sociedad civil que de una u otra manera estaban involucrados en el tema (Marcha Blanca, AVISE). Como resultado del trabajo colectivo se identificaron cinco ejes a ser abordados de manera prioritaria:

1. Promoción de la convivencia y cultura ciudadana.
2. Generación de información y comunicación.
3. Revisión y desarrollo del marco legal vigente.
4. Control de la violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil.
5. Control de la delincuencia.
6. A estos ejes se añadieron dos más sugeridos por expertos del PNUD y de la Alcaldía Mayor de Bogotá:
7. Atención a grupos vulnerables (pandillas, trabajadoras sexuales, indígenas).
8. Control de la accidentalidad vial<sup>3</sup>.

A estas áreas de trabajo se han añadido otras tales como: fortalecimiento institucional del SMSC, fortalecimiento y mejora del Sistema de Rehabilitación Social, recuperación de espacios públicos, enfocar la seguridad con principios de integración e integralidad, y aproximar la administración de justicia a los ciudadanos (Lalama 2008).

3 Tomado de documento electrónico: <http://www.risaralda.gov.co/Sitios/Observatorio/Docs%20Enlaces%20Interes/Ponencia%20Lorenza%20Quito.htm>.

La seguridad ciudadana en el municipio de Quito, ha sido conceptualizada como “no temer una agresión, saber respetada la integridad física, poder disfrutar la privacidad del hogar y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión”. Más aun, “la seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente... [y] promueve el ejercicio de derechos y responsabilidades; acción público- privada; en un estado social de derecho que garantice el pleno uso de la libertad”. En este marco se consideran las distintas amenazas que deben ser tomadas en cuenta: “De la naturaleza: erupciones volcánicas, sismos, deslaves, inundaciones. -De la relación social: violencia política, violencia delincuencia, violencia intrafamiliar y de género.-Generados por las personas: incendios forestales, accidentes de tránsito, derrames de materiales peligrosos”. También se ha generado un discurso sobre la “multicausalidad” de las distintas formas de violencia que pueden ser de tipo estructural (la desigualdad), institucional (corrupción, impunidad) y/o situacional (alcoholismo, armamentismo, narcotráfico) (en Lalama, 2008). La manera como estas ideas se han ido plasmando (o no) en la estructura organizacional del sistema puede ser cuestionada. No obstante, cabe anotar que en su implementación la política de seguridad ciudadana ha reconocido áreas de acción claves que se ven reflejadas en las distintas entidades que han sido creadas.

Veamos más de cerca en qué consiste el entramado institucional desarrollado. Como se puede apreciar en el gráfico 2, hay dos instancias principales o de mayor jerarquía en la definición e implementación de políticas de seguridad ciudadana en el DMQ, la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Concejo Metropolitano (en adelante la “Comisión”) y el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana (en adelante el “Consejo”). Vale señalar que la Ordenanza 201 establece dos instancias de acción en materia

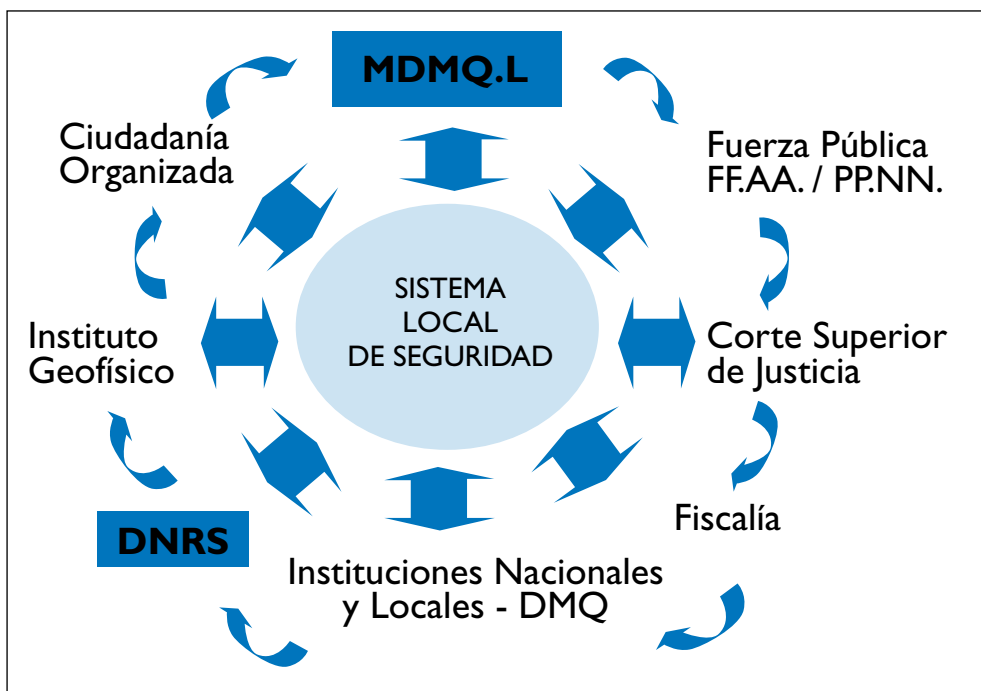
de seguridad ciudadana, una de aprobación de políticas por parte del Concejo Metropolitano del DMQ y otra de gestión, que involucra a la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>4</sup> (en adelante DMSC) y otras instancias que funcionan bajo su égida como la Policía Metropolitana, el sistema 911, el Cuerpo de Bomberos, etc.

La Comisión es la encargada de “contribuir a la aprobación de políticas de seguridad y convivencia ciudadanas, así como de las políticas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables de acuerdo a las leyes vigentes” (Ordenanza 201, Art. II-10). Dicha comisión está integrada por concejales encargados de legislar y dictar las vías de acción en la problemática (Pontón 2004: 360). Por su parte, el Consejo funciona más bien como un ente de coordinación del trabajo interinstitucional y como eje de vinculación con la sociedad civil. Está conformado por una serie de instancias, muchas de las cuales han formado parte del Pacto por la Seguridad Ciudadana desde sus inicios.

Desde sus inicios la política pública local de seguridad ciudadana ha tenido un impulso interinstitucional. En el gráfico 1 se puede observar la variedad de instituciones que se han adherido a la iniciativa y que conforman una alianza entre instituciones públicas locales y nacionales y la sociedad civil organizada, todas coordinadas alrededor del liderazgo municipal y la autoridad local. A diferencia de otros modelos, como el de la ciudad de Cuenca, el sector privado ha tenido poco protagonismo en este proceso, ello quizás debido a la generación de la Tasa Municipal de Seguridad Ciudadana (creada a través de la Ordenanza 0079) que ha permitido una relativa autonomía financiera.

Hasta qué punto este trabajo interinstitucional ha sido fructífero o desarrollado de manera coordinada es un tema que aún no ha

4 Que ahora se conoce como Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del DMQ.



Fuente: Lalama, 2008.

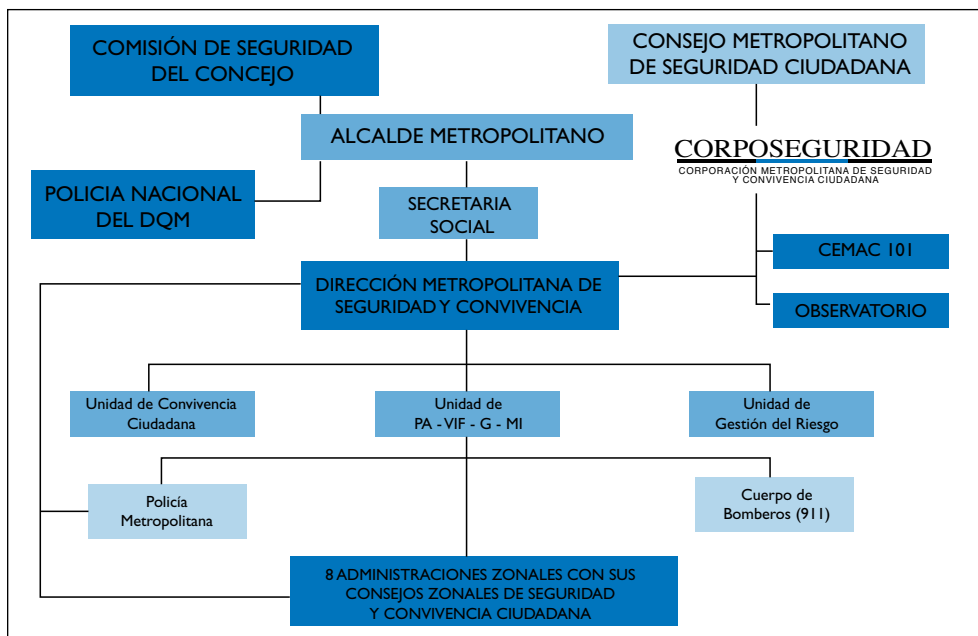
Gráfico 1: El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana

sido evaluado. Todo parece indicar que esta colaboración aún enfrenta grandes desafíos y obstáculos.

En el plano de la gestión, la DMSC constituyó un ente fundamental. Ésta funcionaba bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, y era el principal actor en la ejecución e implementación de las políticas de seguridad ciudadana definidas por el Concejo Metropolitano de Quito. Le correspondía “definir y proponer políticas; planificar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos; y dirigir, organizar y coordinar intra e interinstitucionalmente” (Pontón 2004: 360). Bajo su dependencia funcionaban tres Unidades: Convivencia Ciudadana, Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil (PA-VIF-G-MI), y Gestión de Riesgos. Asimismo, bajo su coordinación se encontraban el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, la Central de Emergencias (CEMAC 101), la Policía Metropolitana, el Cuerpo de Bomberos

(911), los Centros de Equidad y Justicia, entre otros. Según esta estructura organizacional el trabajo de la DMSC era territorializado en las 8 Administraciones Zonales del DMQ a través de las Jefaturas Zonales de Seguridad Ciudadana, los Consejos Zonales de Seguridad y los Comités de Seguridad conformados a nivel barrial, estructura que aún se mantiene (ver gráfico 2).

Por su parte, la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad) desde su creación en el año 2002, fue definida como una entidad de derecho privado a la cual le correspondía ejecutar las políticas de seguridad ciudadana a través de la administración de la Tasa de Seguridad Ciudadana, coordinar acciones con el SMSC y brindar asistencia técnica y fortalecimiento institucional en la materia (Ordenanza 201, Art. II-13). La creación de Corposeguridad constituyó una de las innovaciones que permitió agilidad en la ejecución del presupuesto y la asignación de los recursos necesarios para implementar las políticas a nivel



Fuente: Lalama, 2008.

Gráfico 2: Estructura organizacional

municipal (Pontón 2004). En el año 2009 esta corporación fue liquidada y se conformó una empresa municipal para administrar la tasa de seguridad (EMSEGURIDAD-Q), lo cual ha significado cambios importantes en la gestión del SMSC, sobre todo en el tiempo que demoran los procesos. Es necesario también destacar que mientras existió, Corposeguridad tuvo un protagonismo que sobrepasaba sus funciones administrativas, esto aunado a una falta de continuidad en las autoridades asignadas a la DMSC (4 directores/as distintos/as entre 2002 y 2009), podría ser visto como una debilidad del sistema pues era finalmente la DMSC la que debía disponer de los planes de acción y por lo tanto del manejo de los recursos. Esta realidad indicaba que existía cierta ambigüedad y superposición en la distribución de funciones de las diferentes instancias del SMSC y que la DMSC debía ser fortalecida tanto política como administrativamente para poder ejecutar de una manera más efectiva la política pública de seguridad ciudadana del municipio de Quito.

## El presupuesto de la seguridad ciudadana en Quito

Al mirar de cerca el presupuesto manejado desde el 2004 hasta mediados del 2009, es posible constatar que éste fue aumentando: si en el año 2005 el presupuesto aprobado era de USD 5,5 millones, en el 2009 alcanzó los USD 12,4 millones. En este incremento vale destacar la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento (adicionales a la tasa de seguridad), entre ellas fondos del gobierno nacional que en 2008 fueron de 4,5 millones (recursos que debían ser repartidos en el periodo 2006-2008 pero que solo se recibieron en el año 2008), y de la cooperación internacional, como es el caso del proyecto URB-AL que aportó con un poco más de USD 1 millón en el periodo 2007-2008. Por su parte, el valor de la tasa de seguridad que se deduce del impuesto predial, se ha mantenido relativamente estable (alrededor de USD 5 millones) aunque ha experimentado leves pero sostenidos crecimientos.

Investigación

Tabla 1: Presupuesto de la seguridad ciudadana en Quito, 2004-2009.

	2004 <sup>a</sup>	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>c</sup>
<b>Equipamiento SMSC</b>	2.641.718,38	178.069,35 <sup>b</sup>	1.872.508,12	1.606.465,01	3.063.445,90	5.581.945,00
<b>Infraestructura</b>	3.310.128,93	962.158,60	855.156,31	1.487.241,60	1.406.262,40	2.363.262,00
<b>Prevención de VIF y grupos vulnerables</b>		287.425,85	721.929,79	1.136.625,39	1.287.085,63	788.000,00
<b>Barrio Solidario y Seguro</b>		1.665.153,69	538.752,32	673.262,55	765.902,69	805.000,00
<b>CEMAC</b>	676.797,50	462.914,88	567.584,18	612.126,95	726.241,74	654.000,00
<b>Admin. Corposeguridad</b>	424.311,05	372.200,36	450.830,67	528.407,86	613.356,84	675.511,04
<b>Capacitación e investigación</b>		151.118,83	104.543,71	136.112,43	396.701,93	327.869,94
<b>Operación de OMSC</b>		169.978,04	205.556,65	246.100,16	286.937,37	346.000,00
<b>Riesgos y desastres</b>		82.679,49	114.213,55	85.849,49	259.751,39	675.422,54
<b>Campaña de Educación y prevención</b>	232.058,90	96.604,14	217.509,07	169.289,98	260.591,00	200.000,00
<b>Convivencia ciudadana</b>	909.630,39					
<b>Otros</b>	23.749,59	480.154,58	524.124,16	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>8.218.394,74</b>	<b>4.908.457,81</b>	<b>6.172.708,53</b>	<b>6.681.481,42</b>	<b>9.066.277,18</b>	<b>12.417.010,52</b>

Fuente: Presupuestos anuales de Corposeguridad, 2004-2009<sup>c</sup>.

a El presupuesto del año 2004 no fue desglosado en las mismas categorías de los años subsiguientes por lo que se encontrarán rubros distintos que no pudieron ser homologados. Éste presupuesto es considerablemente alto por un saldo de 1.897.381,00 del año 2003. b La cifra resulta baja, probablemente debido a que muchos gastos de equipamiento fueron colocados bajo el rubro Barrio Solidario y Seguro". c Los datos de 2009 corresponden al presupuesto aprobado, no ejecutado.

Al analizar detalladamente en la tabla 1 cómo se ha distribuido este presupuesto es notorio que los rubros de infraestructura y equipamiento han sido y siguen siendo los más importantes. Éstos incluyen la construcción de Unidades de Policía Comunitaria (UPCs), construcción de instalaciones para la Policía Judicial, implementación de un sistema de radiocomunicaciones, sistemas de video vigilancia, adquisición de vehículos y helicópteros y suministro de combustible. Estas inversiones van destinadas principalmente a la Policía Nacional y buscan mejorar su operatividad en el DMQ. El equipamiento también se ve en rubros como el "Proyecto Barrios Solidarios y Seguros" dentro del cual

se contempla la instalación de alarmas comunitarias y cámaras de video vigilancia. Cabe señalar que el presupuesto para la prevención de violencia y atención a grupos vulnerables ha aumentado considerablemente, principalmente por los aportes del proyecto URB-AL, señalado anteriormente, aunque los Centros de Equidad y Justicia<sup>5</sup> a pesar de su ampliación

5 Centros creados en el año 2003 para ofrecer una atención integral a la Violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil, con la incorporación de diversas instituciones (Fiscalía, PJ, DINAPEN, Comisarías de la Mujer y la Familia, etc.) y equipos técnicos multidisciplinarios (trabajo social, apoyo legal y psicológico).

6 Tomados de la página web de Corposeguri-

por la incorporación de nuevos servicios, producto de la creciente demanda ciudadana, no han aumentado en mucho su presupuesto. Otro proyecto que recibe un financiamiento importante es el de la Central de Emergencias (CEMAC), por el mantenimiento y la operación de los equipos tecnológicos que requiere. El OMSC ha visto su presupuesto incrementar paulatinamente, mientras que la educación y prevención es uno de los rubros más desfavorecidos.

Es importante destacar que el hecho de que la Tasa de Seguridad provenga de los impuestos de los y las ciudadanas hace que haya aún más presión por parte de éstos por ver resultados claros de las inversiones.

### **Una mirada a los indicadores**

¿Cómo se puede evaluar hasta ahora la labor que ha venido desarrollando el municipio de Quito en materia de seguridad ciudadana? Una manera de hacerlo es considerando el entramado institucional que ha logrado generar, que sin duda ha marcado una diferencia en relación a administraciones anteriores y se ha logrado consolidar, sostener y enriquecer por un periodo de aproximadamente 10 años. Sin embargo, una manera más cruda de evaluar esta gestión es a través de una mirada a los indicadores, principalmente aquellos monitoreados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) pues suponiendo una correlación directa entre la medición y las políticas, podríamos presumir que es en estas áreas donde el municipio ha concentrado su accionar.

### **Muertes por causas externas**

Los datos de homicidios recogidos por el OMSC, sugieren que en el periodo 2003-2008 ha habido un descenso del 7,8% en la

---

dad: [www.corposeguridad.com.ec](http://www.corposeguridad.com.ec). Consultada en enero y marzo de 2009.

frecuencia de estos delitos. De igual manera, la tasa de homicidios presenta una disminución considerable, pasando de 14,7 en el 2003 a 10,5 en el 2009 (gráfico 3).

Los accidentes de tránsito siguen predominando como principal causa de muertes por causas externas en el DMQ a pesar del decrecimiento de su tasa (23,16 en 2003 y 19,27 en 2009). Este tipo de muertes experimentaron una baja significativa desde el año 2004, pero nuevamente en el año 2006 repunta su frecuencia y tasa por cien mil habitantes. En su momento, el descenso fue atribuido a los esfuerzos que la Policía de Tránsito enarbó con fuerza en esos años, que involucraron mayores controles y el uso de campañas como la de los Corazones Azules. Podríamos suponer entonces una disminución de estos controles en la actualidad, o un efecto meramente coyuntural de dichas campañas que en el largo plazo no parecerían estar teniendo efectos sostenidos.

Por su parte, las muertes accidentales han experimentado un claro y sostenido aumento al igual que los suicidios. Las muertes accidentales incluso superan a los homicidios, ubicándose a partir del año 2006 como segunda causa de muertes violentas. En el 2009 un 23% de estas muertes fueron ocasionadas por precipitaciones y otro 23% por sofocación (gráfico 4).

Así, a pesar de que se han experimentado descensos en algunos tipos de muertes por causas externas (accidentes de tránsito y homicidios), otras han ido en aumento (muertes accidentales y suicidios). Faltaría determinar cuánto de este cambio es consecuencia directa de las medidas adoptadas por el municipio de Quito o está influenciado por otros factores.

### **Delitos contra la propiedad**

Los datos sobre delitos contra la propiedad son más desfavorables aún. Las denuncias por robos a personas y domicilios han seguido aumentando durante los últimos años, haciendo una comparación entre los niveles

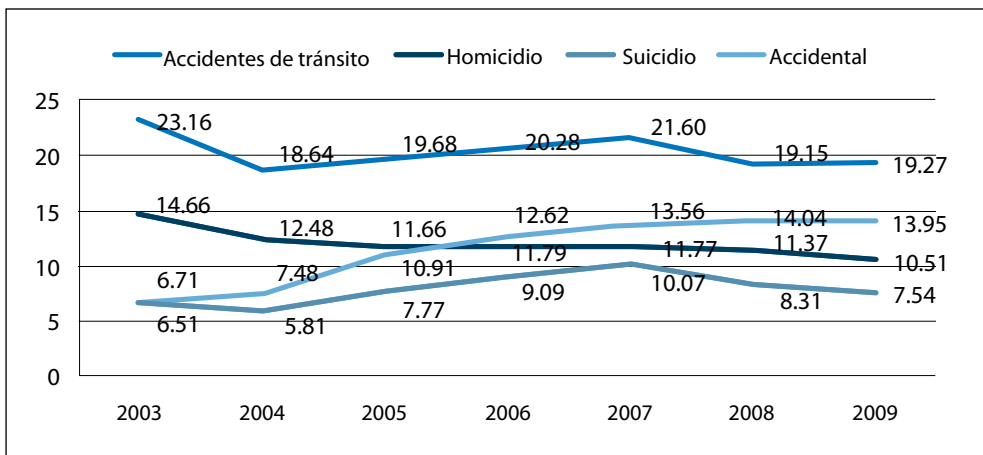


Gráfico 3. Muertes por causas externas, 2003-2009.

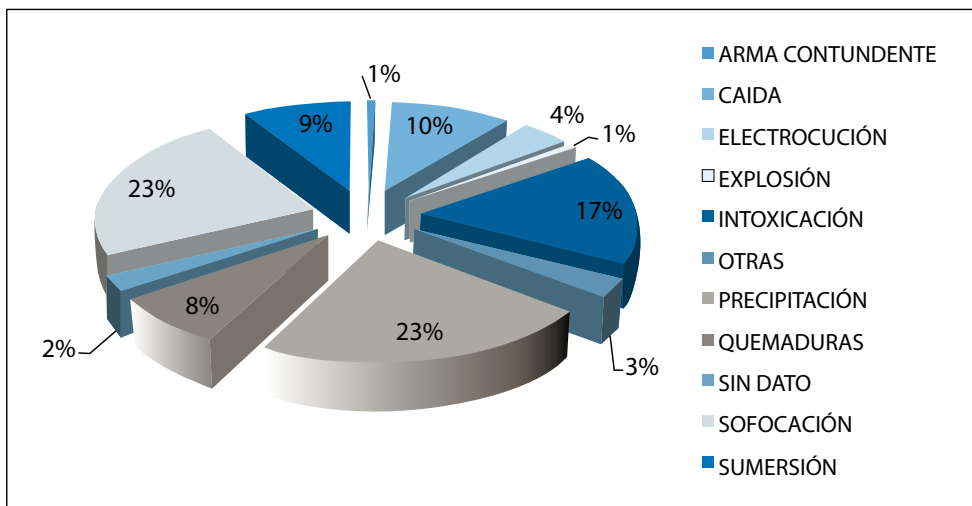


Gráfico 4. Causas de Muertes Accidentales en el DMQ (2009)

del año 2003 y la actualidad, la tendencia incremental es clara y significativa (tabla 2 y gráfico 5). También existe una creciente preocupación por el aumento de robos de vehículos los cuales comenzaron a ser analizados en una sección separada de los informes del OMSC a partir del año 2005.

Adicionalmente, en Quito se ha constatado un creciente uso de métodos violentos en la comisión de delitos contra la propiedad. Si examinamos la tabla 3 podremos ver el aumento del uso de armas de fuego y armas contundentes, que entre 2006 y 2008 fue de 31% y 82% respectivamente, mientras el

uso de otro tipo de armas, entre ellas armas blancas, ha tendido a bajar (tabla 3). Al respecto, sin embargo, no se ha iniciado en la ciudad políticas concretas de desarme o control de armas<sup>7</sup> dirigidas específicamente a atender esta grave problemática.

7 En Ecuador el control y registro de armas está a cargo del Ejército lo cual en cierta medida limita las capacidades del gobierno local en esta materia, aunque se podría llegar a acuerdos y convenios institucionales para abordar la problemática conjuntamente. Por su parte, el Ejército inició en marzo de 2009 una serie de operativos para la confiscación de armas en manos de la ciudadanía.

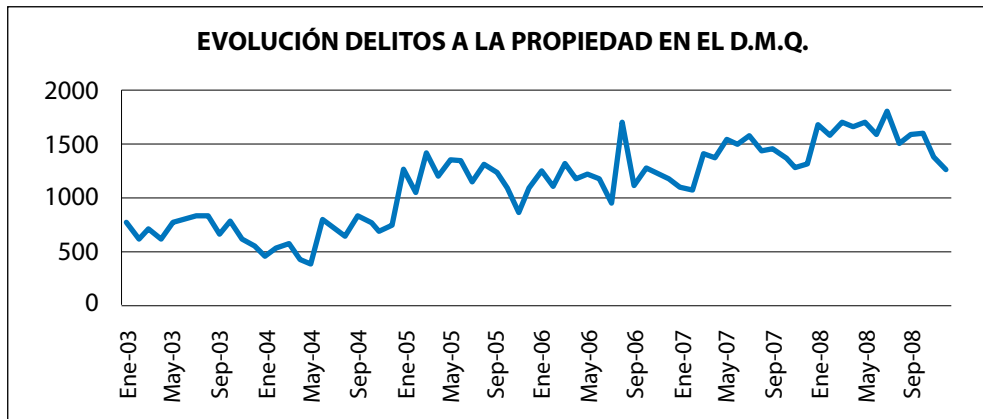


Tabla 2. Delitos contra la propiedad por afectado

Afectado	2005	2006	2007	2008	2009*
Personas	5733	7195	8723	10635	6490
Centros educativos	221	254	175	210	107
Domicilios	3897	3347	3675	4291	2280
Empresas	3937	3393	3281	3561	1886
Entidad pública	267	379	338	395	190
Cabinas telefónicas	213	112	210	251	93
Bancos	65	11	40	26	26
Vehículos	2114	2382	2259	2827	2694

Fuente: OMSC, Informes #8 (2007), #13 (2010).  
 Elaboración propia.

\*Las disminuciones en el año 2009 se deben principalmente a reformas al Código Penal.



Fuente: OMSC, Informe #13 (2010).

Gráfico 5. Evolución de delitos contra la propiedad en el DMQ.

Tabla 3. Armas usadas en delitos contra la propiedad 1er semestre

Armas usadas en delitos contra la propiedad 1er semestre					
Arma	2006	2007	2008	2008/2006	2008/2006%
Blanca	639	510	562	-77	-12,05
De fuego	2386	3306	3130	744	31,18
Contundente	393	978	715	322	81,93
Drogas	171	216	107	-64	-37,43
Otras	241	321	173	-68	-28,22
<b>Total semestre</b>	<b>3830</b>	<b>5631</b>	<b>4687</b>	<b>857</b>	<b>22,38</b>

Fuente: OMSC, Informe #10 (2009).

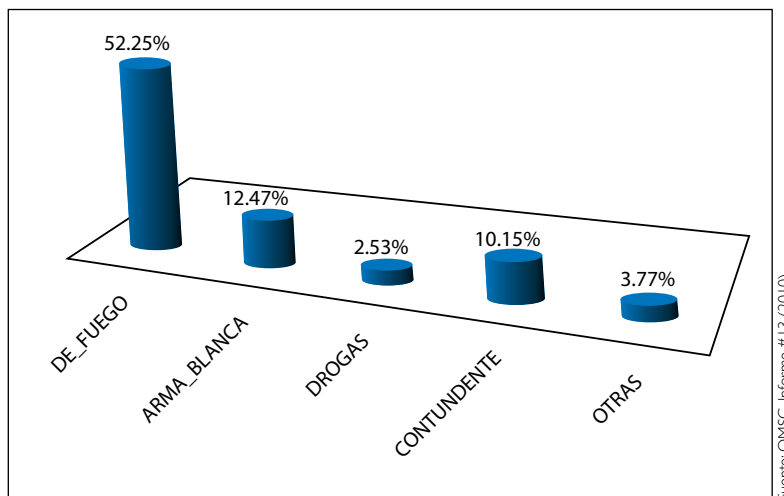


Gráfico 6. Armas utilizadas en delitos contra la propiedad en el DMQ (2009)

Tabla 4. Encuestas de Victimización (2003-2008)

	Comparación encuestas de victimización			
	FLACSO-2003	Spectrum-2004	CIMACYT-2007	Nacional-2008
<b>Índice de Victimización a Personas (IVP)</b>	16,70%	22,90%	18,30%	12,70%
<b>Índice de Victimización a Hogares (IVH)</b>	17,00%	29,90%	25,60%	16,10%
<b>Percepción de inseguridad (personas que hablan sobre criminalidad e inseguridad)</b>	70,80%	54%	47,00%	44,40%

Fuentes: Pacheco y Villacrés (2004), Spectrum (2004), CIMACYT (2008), Plan de Seguridad Ciudadana (2009).  
 Elaboración propia.

Las encuestas de victimización ofrecen otra entrada para analizar la evolución de la incidencia de los delitos que sufren personas<sup>8</sup> y los delitos contra hogares<sup>9</sup>. Los datos que arrojan estas encuestas son problemáticas por una serie de elementos: no se han realizado con una periodicidad adecuada; cada una de las encuestas realizadas en Quito (3 hasta

8 Robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques/amenazas y ofensas sexuales, aunque la encuesta de 2007 no mide esta última categoría.

9 Robo de vehículos o accesorios, robo a viviendas, o fraude al consumidor en las encuestas de 2003 y 2004 y robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques y amenazas en la encuesta de 2007.

ahora) ha sido realizada por entidades distintas<sup>10</sup>; y por último, estas encuestas no son comparables.

No obstante, una breve mirada indica que los índices de victimización han aumentado (claramente entre 2003 y 2004, y dado que la encuesta de 2007 no mide los mismos delitos la cifra para este año debería ser superior), incluso si se compara con una encuesta nacional de victimización realizada en el año 2008, Quito estaría presentando niveles de

10 2 empresas consultoras para las encuestas de 2004 y 2007 y una universidad, para el caso de la llevada a cabo por FLACSO en 2003.

Tabla 5. Denuncias de Violencia Intrafamiliar en el DMQ.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comisaría 1	4813	4910	5951	5665	4296	3950	3685
Comisaría 2	3781	3336	3930	4142	3786	4459	5755
Comisaría 3	4206	2041	3039	3827	3796	3355	5272
<b>Total</b>	<b>12800</b>	<b>10287</b>	<b>12920</b>	<b>13634</b>	<b>11878</b>	<b>11774</b>	<b>14712</b>

Fuente: OMISC, Informes 9 (2007), 13 (2010).

Tabla 6. Atenciones y capacitaciones CEJS (2003-2008)

Atención y prevención de VIF-G-MI							
Centros de Equidad y Justicia (CEJ)							
2003-2008							
Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Atenciones	1.421	14.825	16.878	17.010	32.410	48.024	130.568
Prevención/ Capacitación		17.284	10.814	25.833	26.894	38.198	119.023
<b>Total</b>	<b>239.928</b>						

Fuente: OMISC, Informe #10 (2009).  
 Datos actualizados para el 2008.

victimización muy por encima del promedio nacional (tabla 4). Por otro lado, se podría hablar de un descenso en la percepción de inseguridad de la población (aunque esta pregunta es medida en términos de “quienes conversan sobre criminalidad y delincuencia” y las respuestas pueden variar mucho dependiendo de cómo sea planteada y aplicada la encuesta).

Es importante también resaltar que todas las encuestas dan cuenta de un importante subregistro en las denuncias, la de 2007 señala que la no denuncia “oscila según el caso entre el 60 y el 88%” (CIMACYT 2008), lo cual quiere decir que a pesar de los marcados aumentos en las denuncias de delitos contra la propiedad éstas solo están revelando una mínima parte del problema.

### Violencia de género y maltrato infantil

Finalmente en lo referente a violencia intrafamiliar, delitos sexuales y maltrato infantil,

los datos no permiten hablar de un aumento o descenso de estos tipos de violencia puesto que no se cuenta con encuestas de incidencia sino con datos de las denuncias receptadas por las Comisarías de la Mujer, la Fiscalía y la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), respectivamente.

En relación a la violencia intrafamiliar, si analizamos estos datos (tabla 5), podremos notar algunas fluctuaciones e incluso un descenso de los casos en el año 2007. Sin embargo, si miramos los datos de los CEJs (tabla 6), el incremento en el número de atenciones es notable. Ello hace pensar que estamos enfrentando un proceso de mayor visibilización de la problemática (una que por mucho tiempo fue relegada al espacio de lo privado) a través de un mayor uso de los apoyos institucionales que se han generado para atenderla y probablemente las mujeres están acudiendo más a los servicios de atención (equipos técnicos) antes

Tabla 7. Denuncias de Delitos Sexuales en el DMQ por sexo y año

SEXO	2005	2006	2007	2008	2009	Total general
FEMENINO	82	640	436	363	314	1835
MASCULINO	8	30	15	11	19	83
<b>Total general</b>	<b>90</b>	<b>670</b>	<b>451</b>	<b>374</b>	<b>333</b>	<b>1918</b>

Fuente: OMSC, 2010.

Tabla 8. Denuncias de Delitos Sexuales en el DMQ (2009)

EDAD Años	Frecuencia		Tasa por cada 100 mil	
	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO
0-12	9	42	4,02	19,08
13-17	2	146	2,05	153,64
18-30	2	61	0,72	23,87
31-46	1	17	0,50	7,53
47-61	0	3	0	1,72
61-77	1	0	1,30	0
>77	0	1	0	5,82
S.D.	1	17	-	-
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>287</b>	<b>1,51</b>	<b>26,92</b>

Fuente: OMSC, Informe # 13 (2010).

Tabla 9. Denuncias por maltrato infantil en el DMQ

Tipo	2006	2007	2008
<b>Físico</b>	53	53	55
<b>Psicológico</b>	69	64	52
<b>Sexual</b>	80	123	146
<b>Desaparición indeterminada</b>	86	33	32
<b>Desaparición voluntaria</b>	30	102	82
<b>Total</b>	<b>318</b>	<b>375</b>	<b>367</b>

Fuente: OMSC, Informe # 10 (2009).

que a los de sanción (comisarías). Sería muy problemático hablar de un aumento o una disminución en la *incidencia* de la violencia pues al respecto no se cuenta con encuestas periódicas que monitoreen dicho problema y su evolución en el tiempo. Lo que sí parece claro es que hay una demanda creciente en el

uso de estos servicios lo cual se traduce a su vez en mayores desafíos para atenderla.

Las denuncias de delitos sexuales reflejan también algunas fluctuaciones, pero permiten ver la alta incidencia de este tipo de delitos en mujeres jóvenes entre 13 y 17 años de edad (tablas 7 y 8).

Las denuncias de maltrato infantil asimismo presentan fluctuaciones, con un aumento marcado en el año 2007 y una posterior disminución de las denuncias en el año 2008 (tabla 9).

Es importante rescatar que en estas temáticas se ha llegado a un nivel de sofisticación en la recolección y análisis de la información que permite relacionarlas con variables de edad, lugar, género, relación con la víctima, etc. No obstante de ello es necesario estresar que solo con encuestas de incidencia se podrá llegar a comprensiones más profundas de estas problemáticas que aún se encuentran muy veladas por sufrirse principalmente en el ámbito “privado” del hogar.

### **Algunas conclusiones**

A raíz de lo expuesto es posible señalar algunas áreas de tensión y debate que han surgido a lo largo de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el municipio de Quito.

Un área importante de análisis se refiere a los niveles de gobierno involucrados en el manejo de la seguridad ciudadana y cómo éstos interactúan y coordinan acciones: lo local, lo nacional y lo global. Cabe preguntarse entonces si los esfuerzos de “integralidad” funcionan y si es posible descentralizar la seguridad. El caso de Quito nos indica que el trabajo interinstitucional sí ha generado dinámicas interesantes pero éstas pueden verse en ciertos casos reducidas a transferencias de recursos (como es el caso claro de la Policía Nacional) o a que las lógicas mismas de las instituciones (sobre todo si éstas obedecen a una lógica centralista) permanezcan intactas en un contexto que exige precisamente de un replanteamiento de las estrategias y el funcionamiento de las instituciones imbricadas en la problemática. Lo que podemos observar en Quito es que el gobierno local se ve limitado a cumplir

una función de “apoyo” en relación a instituciones que no obedecen a la autoridad municipal y su competencia en la materia es puesta en duda de manera constante. En el marco del nuevo Plan Nacional de seguridad Ciudadana aún está pendiente el diseño de mecanismos efectivos de colaboración entre instituciones, que permitan que éstas se adecuen y transformen para responder a las lógicas y demandas locales en materia de seguridad ciudadana. Cabe resaltar en este punto, que con sus limitaciones y éxitos, el modelo de la ciudad de Quito ha servido de base para muchos elementos que han sido incorporados en el Plan Nacional, lo cual indica la importancia de rescatar las trayectorias locales y la necesidad de generar un mayor diálogo local-nacional en la materia. En el ámbito de lo global, es preciso también generar un debate sobre el “discurso” de la seguridad que va transmitiéndose con apoyo de la cooperación internacional y adoptándose con énfasis que pueden diferir de las necesidades locales (ver Torres 2008).

Otro aspecto importante que debe ser señalado es la pertinencia de que exista una correlación entre los sistemas de información, el diseño de políticas y finalmente la evaluación de las mismas. La experiencia del OMSC presenta un trabajo importante y sostenido en el tiempo, no obstante cabría hacer un alto en el camino para evaluar el uso que se está haciendo de esta información, los límites del llamado “enfoque epidemiológico” y la necesidad también de que esta información pueda “dialogar” no sólo con la ciudadanía sino también con aquella producida en otras ciudades y a escala nacional. Nuevamente, esta sería un área de importante trabajo en el marco de una política nacional de seguridad ciudadana.

A diez años de iniciada la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito la ciudadanía exige evaluaciones y resultados. Este es un esfuerzo que debe

comenzar a contemplarse seriamente en cualquier política de seguridad ciudadana impulsada en el país, no solo a nivel local sino también nacional. Si bien los indicadores constituyen una manera de evaluar una política, no podemos saber con certeza la interrelación directa entre el indicador y la política. Podría parecer incluso injusto tratar de medir resultados en 6 años (en el caso de los datos del OMSC) para una problemática compleja que requiere de intervenciones de largo plazo. No obstante, es necesario comenzar a generar mecanismos claros de rendición de cuentas y un análisis riguroso de resultados tanto de la gestión como del impacto en los niveles de violencia y delincuencia.

En la coyuntura actual también existe una preocupación en torno a las posibilidades de que el proceso tenga continuidad por el cambio de administración en el año 2009. Éste, no obstante, se presenta como un momento importante para hacer un alto en el camino y evaluar el funcionamiento organizacional del SMSC, la asignación de sus recursos y los impactos de sus políticas, para poder fortalecer las medidas que están dando resultados positivos y responden a las demandas ciudadanas, descartar o reformular otras que han probado inefectivas y generar nuevas que aun no han sido formuladas. □

## Bibliografía

- Carrión, Fernando (2002) “De la Violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 13-58.
- Carrión, Fernando et al. (2003) *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- CIMACYT (2008) Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: Informe del estudio de victimización. Quito: CIMACYT. Mimeo.
- Constitución Nacional de Ecuador (1998)
- Constitución Nacional de Ecuador (2008) Documento electrónico: [www.risaralda.gov.co/Sitios/Observatorio/Docs%20Enlaces%20Interes/Ponencia%20Lorenza%20Quito.htm](http://www.risaralda.gov.co/Sitios/Observatorio/Docs%20Enlaces%20Interes/Ponencia%20Lorenza%20Quito.htm).
- Informes del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito* (2003-2010). Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Jarrín, Oswaldo (coord.) (2005) *Políticas públicas de seguridad ciudadana. Proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Jarrín, Oswaldo (comp.) (2004) *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación ESQUEL. pp. 99-103.
- Lalama, Gustavo (2008) “Modelos de seguridad local: la experiencia de Quito”. Presentación preparada para reunión en Bogotá, Noviembre.
- MDMQ (2000a) “Ordenanza Metropolitana 042: Que establece las políticas tendientes a erradicar la Violencia Intrafamiliar y de Género en el Distrito Metropolitano de Quito”. 22 de octubre de 2000. Documento electrónico, [http://www7.quito.gov.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-042%20-%20VIO-](http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-042%20-%20VIO-)

- LENCIA%20INTRAFAMILIAR%20Y%20DE%20GENERO.pdf
- MDMQ (2000b) “Ordenanza Metropolitana 046: Del Concejo, de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”. 26 de diciembre de 2000. Documento electrónico, [http://www7.quito.gov.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-046%20-%20PARTICIPACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD.pdf](http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-046%20-%20PARTICIPACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD.pdf)
- MDMQ (2003a) “Ordenanza Metropolitana 101: Mediante la cual se sustituye el Capítulo III “De la Policía Metropolitana” del Título II del Libro Primero del Código Municipal”. 27 de octubre de 2003. Documento electrónico, [http://www7.quito.gov.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-101%20-%20POLICIA%20METROPOLITANA.pdf](http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-101%20-%20POLICIA%20METROPOLITANA.pdf)
- MDMQ (2003b) Resolución 0073: Creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil. 30 de septiembre del 2003.
- MDMQ (2006) “Ordenanza Metropolitana 201: De Seguridad y Convivencia Ciudadanas”. 13 de diciembre de 2006. Documento electrónico, [http://www7.quito.gov.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-201-%20SEGURIDAD%20Y%20CONVIVENCIA%20CIUDADANA.pdf](http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-201-%20SEGURIDAD%20Y%20CONVIVENCIA%20CIUDADANA.pdf).
- Pacheco, Juan Carlos y Nihlda Villacrés (2004) “Informe de Investigación: Encuesta de Victimización: área urbana Distrito Metropolitano de Quito. 2da ronda”. Quito: FLACSO. Mimeo.
- Plan de Seguridad Ciudadana (2009) Estadísticas delictivas: la realidad visible. Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador -Plan de Seguridad Ciudadana.
- Pontón, Daniel (2004) “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)”. En Dammert, Lucía (ed.) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Proyecto URB-AL. pp. 353-373.
- Pontón, Jenny (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador”. Documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, enero-febrero de 2008. Mimeo.
- Rentería, Mónica (2009) “Plan Seguridad Ciudadana”. Presentación preparada para el Seminario Internacional “Gobernanza y Seguridad Ciudadana”, Quito 20 de enero, FLACSO Ecuador-Municipio de Quito.
- Spectrum (2004) “Estudio de victimización en la ciudad de Quito”. Quito: Corposeguridad-Spectrum. Mimeo.
- Torres, Andreina (2008) “Cooperación internacional y seguridad ciudadana: el caso de Ecuador”, *América Latina Hoy: Inseguridad, Violencia y Ciudadanía*, Universidad de Salamanca, N° 50. pp. 15-36.

# Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil

## *Local governments, democracy and public safety in Brazil*

■ Renato Sérgio de Lima<sup>1</sup>  
Carolina de Mattos Ricardo<sup>2</sup>

### Resumen

El siguiente artículo presenta una discusión sobre el papel del gobierno local en la seguridad pública en Brasil y los avances y desafíos en el proceso de consolidación del Municipio como un importante actor en la implementación de políticas de seguridad pública. Desde 2000, tal debate ha cobrado fuerza y en el artículo se presentan importantes ejes de discusión que han marcando ese debate, como el marco institucional/legal y las atribuciones de los municipios en la seguridad pública; la relación con las policías; la creación de mecanismos de participación social y de gestión en las políticas locales de seguridad pública; el desarrollo y la cualificación de políticas urbanas de prevención; y la relación con el gobierno federal.

**Palabras clave:** gobiernos locales, seguridad pública, prevención de la violencia, guardias municipales, participación ciudadana, gestión local.

### Abstract

This article presents a discussion about the role of local government in public security in Brazil, with its mains progress and challenges. Since 2000, the debate has been increasing, and this article presents some of the mains issues that mark the debate, as the institutional framework/law of municipalities in public security, the relationship with the police, the creation of mechanisms of social participation and management of the local public security policies; development and qualification of urban policies for violence prevention; and the relationship with federal government.

**Keywords:** local government, public security, violence prevention, municipal pólice, social participation, local management.

1 Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo y Postdoctorado por el Instituto de Economía de la UNICAMP (2010). Secretario General del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

2 Abogada y titulada en Ciencias Sociales. Maestría en Filosofía y Teoría General del Derecho por la Universidad de São Paulo. Coordinadora de Gestión Local de Seguridad Pública del Instituto Soy de la Paz. Correo electrónico: carol.ricardo@uol.com.br / carolina@soudapaz.org



## Presentación<sup>3</sup>

**E**l principal marco normativo sobre la seguridad pública en Brasil se encuentra en el art. 144 de la Constitución Federal. No obstante, por lo que se desprende del texto constitucional, poco o nada les corresponde a los municipios cuando se trata de seguridad pública. El párrafo 8 del art. 144 menciona que los municipios podrán constituir guardias municipales designadas para la protección de sus bienes, servicios e instalaciones, conforme disponga la ley. Eso es todo.

No obstante, a partir del año 2000, los municipios empezaron a desarrollar acciones directamente enfocadas a las cuestiones de seguridad pública, constreñidos por las presiones sociales derivadas del crecimiento de la violencia y como alternativa al hecho de no poder interferir en la planificación y en la toma de decisiones sobre las acciones de cada área, aunque tuviesen a su cargo una parcela significativa de los gastos necesarios para la operatividad de las policías estatales, como los alquileres de los edificios para las comisarías y las unidades de las policías militares, el combustible y la manutención de los vehículos, e incluso ciertas ayudas para los policías (*Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, año 2, 2008: 58*).

Además, a partir del mismo período, teorías de la violencia con raíces en el área de la salud pública y de la sociología cobraron fuerza e influenciaron las políticas públicas.

3 Una versión ampliada de este texto ha sido preparada por invitación y presentada en el seminario *La ciudad y la seguridad: balance de experiencias locales en seguridad en Latinoamérica*, organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center en Washington D.C., el 10 de diciembre de 2009. El texto completo será publicado por el Woodrow Wilson Center.

Esa concepción apunta como causas de la violencia las características del medioambiente, de la sociedad y de la comunidad, en las que personas o grupos de personas interactúan. Se reconoce la multiplicidad de las causas del crimen y de la violencia como los desentendimientos y conflictos interpersonales, intensificados por los factores de riesgo presentes en la sociedad y por la ausencia o ineficacia de las reglas para la regulación de las relaciones sociales y de medios para la moderación y resolución pacífica de conflictos. Esa visión procura ofrecer, como alternativa al problema de la violencia, la reducción de los factores de riesgo y el desarrollo de mecanismos para moderar y facilitar la resolución pacífica de conflictos interpersonales. Son políticas de prevención de la violencia que anteceden y complementan las tradicionales políticas de control de la violencia por medio del fortalecimiento de la Policía, del sistema judicial y del sistema carcelario (Ricardo y Mesquita, 2003: 371).

En Brasil, estas políticas preventivas están vinculadas con la expansión del papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los gobiernos municipales en el debate sobre violencia y seguridad. Ambos no tienen control directo sobre las instituciones policiales, judiciales y carcelarias, pero están más cerca de las áreas y grupos vulnerables a la violencia, y controlan instrumentos y recursos para la implementación de políticas sociales y urbanas importantes para la prevención del crimen y la violencia.

Así que desde entonces el debate sobre el papel de los municipios en la seguridad pública ha cobrado fuerza, pues, además de la discusión sobre la disputa entre las competencias estatal y municipal en dicho ámbito, el debate ha estado marcado por ciertas cuestiones como la discusión sobre el marco institucional/legal y las atribuciones de los municipios en la seguridad pública; la relación con las policías; la

creación de mecanismos de participación social y de gestión en las políticas locales de seguridad pública; el desarrollo y la cualificación de políticas urbanas de prevención; y la relación con el Gobierno Federal, entre otras. En líneas generales, el debate sobre el papel del Municipio en la seguridad pública se da en dos frentes principales, el primero de ellos es el socio-jurídico, de construcción y operación del marco jurídico que ofrezca la base para un mayor protagonismo de las ciudades en el área, y el otro es la inducción de políticas públicas enfocadas en el fortalecimiento institucional y de financiación de acciones de prevención, en especial aquellas implantadas por el Ministerio de la Justicia.

En resumen, el debate sobre la gestión local de la seguridad pública en Brasil debe abordar la discusión sobre el papel concreto de los municipios en tono a ella, aunque también debe revisar la falta de flexibilidad de los modelos de vigilancia policial implantados en las décadas de los años setenta y ochenta, que trataban de incentivar la especialización de las fuerzas policiales en detrimento de la actuación territorial. Las policías han creado comisarías especializadas para áreas como, por ejemplo, homicidios, robos, drogas o delitos cibernéticos; en contrapartida, todos los cambios en la cantidad y en las características de la distribución territorial del efectivo policial se concentraron a finales de la década de los años noventa.

Dicho de otro modo, el presente artículo tratará todas estas cuestiones con el propósito de arrojar luz sobre ellas, dada su importancia para el esclarecimiento del papel de los municipios en la seguridad pública. No obstante, reconocemos que habría necesidad de desdoblarse el debate en la reflexión sobre los modelos de vigilancia policial hoy vigentes en Brasil, y el aumento de la eficiencia democrática en las políticas de seguridad pública.

## **Marcos institucionales y atribuciones legales**

La comprensión del hecho de que la seguridad pública es mucho más que arrestar, juzgar y condenar es una premisa básica para entender la importancia de la participación municipal en la seguridad, especialmente si consideramos que la seguridad pública debe estar compuesta por la dimensión de control del crimen y de la violencia; por la mejora de las agencias de seguridad pública y de justicia criminal (las policías, lo judicial y el Ministerio Público y el sistema carcelario); por la dimensión preventiva, pautada por el conocimiento de las causas y situaciones que propician dinámicas criminales y violentas; y por la capacidad de implantar políticas que integren diferentes áreas (seguridad, salud, educación, infraestructura urbana o asistencia social, entre otras) en acciones planificadas y locales para prevenir dichas dinámicas.

Si consideramos la importancia de la dimensión preventiva en la política de seguridad, la propia interpretación constitucional apunta a la posibilidad de inserción del Municipio en la seguridad. En el modelo federativo brasileño creado por la Constitución Federal de 1988, se atribuye a los municipios la responsabilidad sobre la gestión de los servicios públicos de interés local como la salud y la educación, la protección del medioambiente, del patrimonio histórico-cultural y las políticas de desarrollo y ordenamiento del espacio urbano. Luego, si las políticas locales están concebidas de manera integrada, teniendo como enfoque transversal el ordenamiento del espacio público y la prevención de la violencia, el resultado será “el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad garantizando el bienestar de sus habitantes”, como queda expuesto en el art. 182 (Ricardo y Caruso, 2007: 107).

Además de este análisis ampliado de la Constitución Federal, hay una serie de

avances institucionales que gradualmente delimitan el papel del Municipio en la seguridad pública.

El primer Plan Nacional de Seguridad Pública (2001), elaborado aún en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue el primer documento de esta naturaleza, y procuraba abordar el tema de la seguridad como una política pública. Fue un documento general, sin prioridades definidas y con una visión poco armónica. De todas maneras, en este documento la prevención de la violencia cobró significado, y eso fue lo que dio lugar al Plan de Integración y Seguimiento de los Programas Sociales de Prevención de la Violencia (Piaps), cuya misión era promover la interacción local y, por lo tanto, el mutuo fortalecimiento de los programas sociales implementados por los gobiernos Federal, estatal y municipal que, directa o indirectamente, pudiesen contribuir a la reducción de los factores potencialmente criminógenos (Soares, 2007: 84). Este programa, PIAPS, no consiguió cualificar los programas sociales que lo componían, pero contribuyó a estimular la participación de los gobiernos locales en programas que tuviesen como objetivo la prevención de la violencia.

En 2002, durante la campaña a la Presidencia de la República, se elaboró otro Plan Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito del Proyecto Seguridad Pública para Brasil, del Instituto de la Ciudadanía.<sup>4</sup> Este documento es la base actual de la política de seguridad pública llevada a cabo en Brasil. Su capítulo IV está dedicado a los municipios: "Reformas sustantivas en la esfera municipal: seguridad pública en el municipio. La Guardia Municipal". No obstante, su foco de discusión es la guardia municipal, sin tratar de otras posibilidades

4 El Instituto de la Ciudadanía es una ONG que durante 2002 reunió a especialistas en seguridad pública de todo Brasil para elaborar el Plan Nacional de Seguridad Pública.

Ver: [www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br)

de elaborar acciones y políticas locales preventivas más amplias.

En 2001 se elaboró la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP),<sup>5</sup> que en 2003 sufrió algunas modificaciones para poder incluir este nuevo papel atribuido a los municipios. Antes de esta modificación, sólo los municipios que poseyeran guardias municipales podían pleitear recursos del Fondo; con el cambio, esa posibilidad se amplió a aquellos que, incluso sin Guardia Municipal, incentivasen el trabajo de vigilancia comunitaria, desarrollasen diagnósticos y planes de seguridad y/o poseyesen un Consejo Municipal de Seguridad, lo que demuestra el valor de la dimensión preventiva que pueden ejercer los municipios (Ricardo y Caruso, 2007: 106).

El Plan Nacional de Seguridad Pública de 2002 prevé la creación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) que, a semejanza de otras políticas públicas, como la de la salud,<sup>6</sup> por ejemplo, procura integrar a las tres instancias federativas (Gobierno Federal, estados y municipios) y a la sociedad civil en la implantación de una política pública de seguridad. Para concretizar el SUSP, fue lanzado el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), desarrollado por el Ministerio de Justicia. La idea era que por medio del Pronasci se hiciera posible desplegar acciones en las diferentes temáticas priorizadas por el SUSP y también integrar a los entes federados y a la sociedad civil en una política pública de seguridad. En su definición, el Pronasci tiene como objetivo acoplar políticas de seguridad con acciones sociales y dar prioridad a la prevención, procurando llegar a las causas que llevan a

5 La Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública es la Ley n.º 10.201/01 y fue modificada por la Ley n.º 10.746/03.

6 La política pública de salud en Brasil se materializa por medio de la implantación del Sistema Único de Salud (SUS).

la violencia, sin renunciar a las estrategias de ordenamiento social y de seguridad pública.

La ejecución del Pronasci se da por medio del trabajo conjunto policial y comunitario. La articulación entre los representantes de la sociedad civil y las diferentes fuerzas de seguridad (policías civil y militar, cuerpo de bomberos, guardia municipal, secretaría de seguridad pública) la realizan los Gabinetes de Gestión Integrada Municipales (GGIM). Los GGIM son instancias fundamentales para la implantación del Pronasci porque descentralizan el programa hasta el nivel municipal, integrando a representantes de órganos estatales, municipales y federales para planificar conjuntamente la política local en consonancia con las directrices federales.

A principios de 2009, se creó un Consejo Nacional de los Secretarios Municipales de Seguridad Pública. Todavía no hay mucha información disponible sobre las actividades de este Consejo, pero se trata de una importante instancia que reconoce al Municipio como un elemento importante en la seguridad.

Todos estos avances institucionales, aunque no nos provean de una definición clara y precisa sobre el efectivo papel del Municipio en la seguridad pública, estimulan y crean canales para dicha participación. Sin embargo, queda claro que la participación del Municipio en la seguridad aún está muy vinculada a la Guardia Municipal. Está claro que éste es el órgano que materializa una fuerza de seguridad municipal; no obstante, hay muchas otras formas de que el Municipio implante políticas de prevención de la violencia, incluso sin la existencia de una Guardia.

El propio debate sobre una eventual reforma constitucional se restringe a la ampliación del poder atribuido a las guardias municipales. Esta es una discusión importante, pero secundaria y que debe venir después del análisis más profun-

dizado sobre cuál es, de hecho, el mandato de las guardias municipales en la seguridad pública.<sup>7</sup> El debate sobre el papel del Municipio en la seguridad debe incorporar la discusión sobre las guardias como una importante dimensión, pero no la única ni la principal. La existencia de instancias de gestión, la capacidad de planificar una política local, la cualificación de programas de prevención y la promoción de la intersectorialidad son puntos esenciales en esta discusión.

### **Relación de los ayuntamientos con las policías**

Como hemos señalado, hay innumerables avances institucionales que reconocen el papel del Municipio en la seguridad pública, sin que haya, sin embargo, una definición precisa sobre sus atribuciones y responsabilidades. Delimitar las atribuciones de los municipios en la seguridad significa definir las en conjunto con las responsabilidades de los otros entes de la federación, particularmente, con los estados.

No hay un modelo o un protocolo que regule la relación entre los estados y los municipios en la cuestión de seguridad pública, variando mucho conforme el tipo de relación que cada Municipio establece con los gobiernos de los estados y con las

7 Discutir y definir el mandato de las guardias municipales significa mucho más que discutir la atribución del poder de Policía. Significa discutir el ámbito de su actuación, es decir, el objeto de su actuación, con los requisitos y restricciones, límites territoriales y situaciones que hay que trabajar. Significa, también, discutir el alcance de su actuación, es decir, la exclusividad, concurrencia, superposición o compartición de las atribuciones (en ese caso, discutir en conjunto con la atribución de las otras fuerzas policiales) y significa, finalmente, discutir los contornos de su actuación, con "modos y medios" de actuar o hacer, tipos particulares de capacidad de acción y los requisitos expresados en determinadas legislaciones, normas o procedimientos.

propias policías. Esto se deja entrever en los “conflictos de competencia” entre los estados y los municipios en materia de seguridad. En los lugares donde la relación es buena, los ayuntamientos pueden tranquilamente desarrollar sus acciones; en los lugares donde no lo es, las actividades de los municipios resultan muy perjudicadas, especialmente las que conciernen a las guardias municipales, ya que muchas veces las actividades emprendidas por la Guardia Municipal se entienden como una competencia con el trabajo de las policías estatales.

En razón de esto, en muchos municipios no hay una cooperación entre las actividades municipales y las desarrolladas por el Estado. Son casos en los que la guardia trabaja de forma aislada y sin integración con las policías y en los que, aun habiendo un Consejo Municipal de Seguridad, por ejemplo, las policías no participan en él. Este hecho perjudica mucho el desarrollo de las políticas de seguridad. Esta mala relación puede darse tanto por diferencias políticas entre el gobierno municipal y el estatal, como por la incompatibilidad entre los perfiles de los comandantes de las policías y los de la Guardia: si la Guardia es de tipo “policíaca”, la probabilidad de que surja un conflicto con las policías es mayor.

Otra característica que muchas veces marca esa relación es el apoyo financiero que los municipios dan a las policías de los estados. No hay datos precisos sobre ello, pero es notorio el hecho de que, en muchas ciudades, es el ayuntamiento el que financia la manutención de los vehículos, el combustible, es el que paga *pro labore* a los policías,<sup>8</sup> el alquiler de edificios para la instalación de comisarías y unidades de la policía militar, etc. Esta constituye una

8 Recientemente se envió a la Cámara Municipal de São Paulo un proyecto de ley de autoría del alcalde Gilberto Kassab determinando el pago de *pro labore* a los policías militares que trabajan en São Paulo.

manera ya habitual de que los ayuntamientos contribuyan a la seguridad pública.

Algunos problemas derivan de este tipo de contribución, pues ésta aparece como una manera paliativa de invertir en seguridad pública ya que invertir en las policías civil y militar es una obligación del gobierno del Estado. Además, ese tipo de contribución puede ser una forma alternativa a la inversión en las políticas preventivas. Tampoco existen criterios para que esta ayuda pueda complicar la propia gestión de las policías, ya que puede haber disputas entre los policías para ir a trabajar a la ciudad que mejor paga.

### **Estructuras de gestión de una política municipal de seguridad pública**

Además del apoyo financiero a las policías de los estados, se observa la creación de importantes instancias de gestión de seguridad en los municipios. La MUNIC2006, investigación sobre informaciones municipales del IBGE, incluyó un capítulo específico sobre la seguridad pública.<sup>9</sup>

La investigación mapeó la existencia de un órgano gestor encargado de planificar y coordinar la política municipal de seguridad (pudiendo ser una secretaría, una coordinación o algún otro órgano), de un Consejo Municipal de Seguridad (instancia que viabiliza el control y participación sociales), de un Fondo Municipal de Seguridad, de un Plan Municipal de Seguridad y de la Guardia Municipal.

La creación de dichas estructuras da prueba de una disposición política, concretamente por parte del gestor municipal, a invertir en el área de la seguridad pública. Hay una lógica en la presencia del conjunto de esas estructuras: la existencia de

9 La investigación de 2008, más actualizada, desgraciadamente no recogió las informaciones sobre el tema de seguridad pública.

un órgano gestor es fundamental para la definición de un lugar institucional para la seguridad pública en el organigrama municipal, lo que, consecuentemente, convierte el tema en una prioridad, con presupuesto y condiciones de planificación y gestión. La existencia de un Fondo Municipal crea una alternativa para la financiación de acciones de seguridad, envolviendo a otros sectores de la sociedad y no exclusivamente al poder público en el apoyo a las acciones, dado que permite donaciones de diferentes fuentes; el Consejo Municipal y/o Comunitario de seguridad posibilita el control y la participación sociales, además de, en algunos casos, servir para inspeccionar y realizar el seguimiento de la destinación de los recursos del Fondo Municipal. El Plan Municipal de Seguridad es el instrumento de planificación y gestión que permite la implantación, el seguimiento y la evaluación de un conjunto de acciones integradas; y la Guardia Municipal constituye la fuerza de seguridad del nivel municipal, con un potencial preventivo y comunitario (*Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública, año 2, 2008: 59*).

Según el IBGE, de los 5.564 municipios del país, 22,1% posee algún tipo de órgano de gestión de seguridad pública, de los cuales 8% tiene Consejo Municipal de Seguridad Pública; 3,02% dispone de un Fondo Municipal De Seguridad Pública; 4,78% posee un Plan Municipal de Seguridad Pública; y 14,12% cuenta con Guardia Municipal.

Sin embargo, al analizar la existencia de un órgano gestor, Consejo, Fondo y Plan municipales de Seguridad y de la Guardia Municipal, se percibe que no hay un modelo, es decir, no siempre el Municipio que posee un órgano gestor tiene también un Consejo, Fondo o Plan. Lo mismo puede decirse de la presencia de las guardias. Ello denota que no hay todavía una visión sistémica de una política municipal de seguridad.

## **Participación ciudadana en las políticas municipales de seguridad pública**

El desarrollo de políticas locales de seguridad puede darse con la implementación de una política cuya ejecución corresponda al Municipio, con la creación de órganos de gestión y un conjunto de otras acciones.

La participación contribuye a la educación para la vida pública y política y a la formación de conciencia ciudadana/colectiva de los individuos que forman parte de procesos participativos, sean jóvenes o adultos. En el caso de la seguridad pública, la participación ciudadana acerca a la policía a la comunidad, seguridad pública, estimula y fortalece la reciprocidad y la confianza entre públicos entre los que, tradicionalmente, no existían vínculos.

La participación contribuye también a que el conocimiento acumulado sea disseminado. En el área de la seguridad pública, éste es un factor fundamental ya que la comunidad puede contribuir al trabajo policial con importantes informaciones, y puede, principalmente, contribuir con experiencias y proyectos innovadores y creativos en la prevención de la violencia, en temas como la prevención de la violencia juvenil, de género y en iniciativas de respeto al espacio público; por ejemplo, dado que muchas veces el poder público no posee un repertorio para desarrollar programas preventivos innovadores y acaban repitiendo la lógica equivocada de que cualquier actividad que sirva para ocupar el tiempo ocioso de los jóvenes principalmente, es un programa preventivo.

Por último, los procesos participativos también estimulan la capacidad de convivir con la diferencia y de resolver conflictos por medio de la negociación y del diálogo a partir de la posibilidad de construcción de un proyecto común. No queremos afirmar que los procesos participativos sean simples y fáciles de llevar adelante. Al contrario, son muchas veces procesos agotadores donde

surgen innumerables conflictos. No obstante, la superación de las adversidades permite que todos los que participan en él se sientan parte de un proceso de éxito que ha conseguido superar diferencias individuales y llegar a un objetivo común, lo que fortalece el resultado y contribuye a que la gente se dé cuenta de que es posible resolver conflictos de forma pacífica y productiva.

En las políticas locales de seguridad en Brasil existen innumerables canales de participación. Son canales aún en fase de consolidación y que no están pensados de manera orgánica, habiendo superposición de mandos y atribuciones. De todos modos, son canales que se fortalecen cotidianamente.

En Brasil existen los consejos comunitarios de seguridad,<sup>10</sup> creados por el gobierno de cada Estado y que corresponden a las denominadas áreas integradas de seguridad pública (Aisps), áreas de circunscripción de un distrito policial y de una compañía de la Policía Militar. En el caso de ciudades pequeñas, con una sola comisaría y/o batallón o compañía, hay solamente un Consejo para toda la ciudad.

Esos consejos suelen contar con la composición de miembros natos, es decir, una Policía Civil y una Militar encargadas del área, y cuya participación es obligatoria. Cuentan también con miembros efectivos de la comunidad que participan de por lo menos la mitad de las reuniones que tienen lugar durante el año. Están también los miembros participantes, aquellos que, sin necesidad de participación mínima, asisten cuando lo desean a las reuniones del Consejo.

La participación en esos consejos es muy variada. En los lugares donde hay un comercio fuerte, la pauta de discusión suele darse en torno a cuestiones que con-

ciernen directamente el comercio local, sean cuestiones criminales o de desorden urbano, como la presencia de los sin techo, por ejemplo. En esos lugares y también en barrios más nobles, los consejos comunitarios suelen funcionar bien, ya que es más fácil de conseguir apoyo financiero para su funcionamiento.

En lugares más pobres y vulnerables, es común que el Consejo esté más vacío o que cuente con el apoyo de algún político local. Las pautas suelen incluir problemas como ruidos producidos por bares y otras cuestiones criminales o delictivas.

El acercamiento entre la Policía y la comunidad, el direccionamiento de problemas locales de violencia y criminalidad, y la definición precisa para la comunidad de los papeles y responsabilidades de los diferentes órganos públicos son objetivos importantes de los consejos comunitarios de seguridad.

Aunque los consejos comunitarios sean un gran avance en el acercamiento entre Policía y sociedad, aún hay algunos desafíos por delante. Hace falta fortalecer la participación comunitaria, implicando a más gente y cualificando la discusión sobre seguridad pública. Hace falta motivar a los policías a participar (la participación obligatoria es positiva en el sentido de provocar la participación, pero puede ser poco estimulante por ser obligatoria). Hace falta también implicar a otras instancias de gobierno y diferentes actores del poder público, particularmente de los ayuntamientos, ya que muchas demandas tienen que ver con la responsabilidad municipal (iluminación o pavimentación de las calles, entre otras)<sup>11</sup>.

11 La experiencia de los consejos comunitarios de Río de Janeiro es interesante, pues además de los consejos, están los cafés comunitarios que, a diferencia de los consejos, con reglas claras de funcionamiento y más formales, son encuentros más informales entre la Policía y la comunidad. Esa separación gradual entre café y Consejo genera

Existen, asimismo, los consejos municipales de seguridad, creados en el ámbito del ejecutivo municipal. En general, su presidente es el propio alcalde o alcaldesa o un representante del ayuntamiento, y en su composición puede o no haber miembros de la sociedad civil. Están creados para formalizar y organizar la participación del ayuntamiento en la formulación e implantación de políticas de seguridad centradas en la prevención de la violencia.

Las policías Civil y Militar suelen componer los consejos municipales, así como el secretario o secretaria municipal de seguridad y comandante de la Guardia Civil, donde lo haya. También es importante la participación de diferentes secretarías municipales, como de salud y educación por ejemplo, ya que son áreas que pueden desarrollar innumerables acciones en el campo de la prevención de la violencia.

No existe un modelo rígido de estructura y funcionamiento de los consejos municipales de seguridad, ya que pueden, incluso, tener diferentes tipos de denominación: Consejo Municipal de Seguridad (CMS), CONSEM o CONSEP, entre otras muchas.

A partir de 2003, con la reforma de la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Pública, se crearon muchos consejos municipales de seguridad pública en razón de la transferencia de dinero del Fondo a los municipios (de entre otros criterios) y también vinculados con la creación del Consejo. Muchas veces

---

nuevas responsabilidades en ambas partes. La organización de los cafés sigue a cargo de las policías, en especial de la Policía Militar, mientras que las reuniones de los consejos están organizadas por la dirección del Consejo, compuesta por miembros de la sociedad civil y por policías. En São Paulo existe también una iniciativa de foros de formación para integrantes de los consejos comunitarios de seguridad (CONSEGs), realizada por la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Soy de la Paz.

Ver: <http://www.soudapaz.org/Default.aspx?alias=www.soudapaz.org/acaonalinha>

el Consejo Municipal es el encargado de la gestión de los recursos del Fondo Municipal de Seguridad Pública.

Además de los consejos, instancias más formales de participación, hay otros mecanismos que estimulan la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. Las auditorías o audiencias públicas, por ejemplo, pueden ser convocadas por el poder público municipal y estatal, o incluso por la Cámara de Concejales o por la Asamblea Legislativa. Las auditorías pueden estar organizadas también por la propia población que invita a representantes del poder público para presentar y rendir cuentas sobre determinadas iniciativas.

La auditoría sirve para presentar a la población una nueva propuesta, un nuevo documento o un nuevo proyecto de ley (o propuesta de reforma de una ley) para recoger sugerencias al respecto. Las experiencias de Diadema y de São Leopoldo contaron con la realización de auditorías públicas para someter a consulta sus planes municipales de seguridad. En general, la participación es libre y no hay grandes formalidades en estos encuentros.

Hay también foros itinerantes, encuentros informales, realizados de forma descentralizada en diversos lugares de una ciudad. Son encuentros que cuentan con la participación de los representantes municipales y de los estados (Secretaría Municipal de Seguridad, Guardia Civil, Policía Militar y Policía Civil) y miembros de la comunidad de la región donde se realizará el foro.

Su objetivo es plantear discusiones sobre seguridad pública a las comunidades que, en general, no tienen acceso a informaciones sobre el tema y que acaban quedándose lejos de los órganos de seguridad. Diadema, en 2006, realizó foros itinerantes en diferentes regiones de la ciudad. A partir de la participación que utilizó el presupuesto participativo, el ayuntamiento realizó foros quincenales.

Las reuniones tenían lugar en espacios cedidos por la propia comunidad, como en



salones de entidades o en iglesias; se realizaban al final de la tarde, alrededor de las siete, y duraban entre una hora y una hora y media. En las reuniones había una exposición inicial sobre la política municipal de seguridad y las principales acciones que se estaban ejecutando. A continuación, el representante de la Policía Militar hacía una presentación, después se distribuían los materiales con contactos de servicios útiles y, por último, se abría el turno de palabra a la población, que podía expresarse libremente.

Otra estrategia para promover la participación en el área de la seguridad pública es la constitución de redes y/o foros regionales. En São Paulo existe el Foro Metropolitano de Seguridad Pública, que integra a los 39 ayuntamientos de la región metropolitana y cuya secretaría ejecutiva la ocupa una organización no gubernamental. El Foro realiza plenarios trimestrales, con participación abierta a todos los que tengan interés en participar (aunque sólo los alcaldes y alcaldesas de las ciudades puedan votar), y reuniones de sus diferentes grupos de trabajo, con participación también abierta a todos.

En Pernambuco, en la región metropolitana de Recife, se creó la Cámara Metropolitana de Defensa Social dentro del Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana, con la finalidad de discutir el tema de forma integrada, contando con la participación de los ayuntamientos y de la sociedad civil. También en Pernambuco se realizó, en 2007, el Foro Estatal de Seguridad Pública para elaborar el Plan Estatal de Seguridad Pública del Estado de Pernambuco (Pacto por la Vida). Se realizaron talleres temáticos en los que hubo debates entre especialistas, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y gestores públicos de los niveles Federal, estatal y municipal.

Dichas experiencias ilustran otras posibilidades de participación, donde existe una integración entre ayuntamientos y organizaciones de la sociedad civil en torno al tema de la seguridad pública y donde se

da también la realización de seminarios y discusiones técnicas con participantes de diferentes áreas.

Por último, la participación también se da por medio de acciones de organizaciones no gubernamentales. La elaboración de diagnósticos participativos y el desarrollo de proyectos de prevención de la violencia son algunas formas de promover esa participación<sup>12</sup>.

## Herramientas de medición y resultados

Tomando en consideración los nuevos papeles asumidos por los municipios en las políticas de seguridad pública, el desafío de construir sistemas de medición e indicadores sobre la esfera local en la seguridad se torna todavía más complicado. Además de las cuestiones técnicas envueltas, existe la necesidad de fijar parámetros y de definir lo que se pretende medir cuando tratamos ese asunto.

En términos históricos, el concepto “local”, cuando se asocia al debate de la seguridad pública, es una construcción política para legitimar la acción de los municipios en este ámbito. No implica, necesariamente, conceptos interrelacionados como territorio y/o espacio urbano, ni tampoco la acción territorialmente delimitada de las policías.

De este modo, los indicadores existentes están condicionados a la lógica de la acción municipal en el ámbito de la seguridad pública y, al igual que los registros criminales, que son atribuciones de las policías, pueden contener soslayos de producción y origen, es decir, no pueden considerarse aisladamente para describir la realidad local, aquí sí, entendida como la manera en que la sociedad brasileña organiza y ocupa espacialmente determinado territorio.

<sup>12</sup> Ver: [www.soudapaz.org](http://www.soudapaz.org) / [www.vivario.org.br](http://www.vivario.org.br) / [www.spcv.org.br](http://www.spcv.org.br)

Así, sería ideal la construcción de instrumentos de medida y de indicadores que tratasen, al menos, de identificar la existencia de múltiples factores y actores asociados al tema de la seguridad pública. El debate sobre el movimiento en las cifras de homicidios en São Paulo –y más recientemente en Minas Gerais– desafía a los modelos de medición existentes exactamente en la imposibilidad de fijar un único factor como la explicación para el descenso acentuado en las tasas de dicho delito. Son diferentes las variables que componen un mosaico de hipótesis explicativas que metodológicamente impide, al menos por el momento, establecer el test de relaciones causales – pueden ser variables de *output* en un momento dado, de *input*, y a la inversa–, conforme el texto de Renato Sérgio de Lima, recientemente presentado en el Blog do Programa do WWCS.

En un plano ideal, en Brasil se busca actualmente la construcción de sistemas combinados de indicadores por los cuales se conjuguen la acción del estado, en sus múltiples esferas y poderes, y la influencia de acciones sociales (acciones de la sociedad civil, del sector privado, de los individuos e, incluso, del crimen organizado).

La acción política más actual es el *Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública*, publicado por primera vez en 2007 y que tiene el objetivo de recopilar las informaciones estadísticas disponibles sobre el ámbito de la seguridad pública. La propuesta del *Anuario* no es la de producir datos nuevos, sino organizar y recopilar los ya existentes con el fin de explicitar las opciones metodológicas y políticas y, de esta forma, fomentar e inducir la incorporación de herramientas de medición en la lógica de las políticas de seguridad pública. Desde su primera edición, el *Anuario* pretende ofrecer algunas series históricas ya mejor trabajadas y sugerir otras nuevas.

La primera de ellas es aquella referente a los datos criminales, que aún no per-

miten, por increíble que parezca, conocer las tasas globales de delitos en todo el país, a excepción de los homicidios, dado que las muertes violentas pueden contarse a partir de la esfera de la salud, que posee un modelo nacional e internacional (la Clasificación Internacional de Enfermedades, CID). Lo que se tiene son datos de calidad para 11 estados y para el Distrito Federal, mientras que los demás enfrentan serios problemas de cobertura o de concepción. Si eso es lo que ocurre para el total de Brasil y en el nivel de los estados, los datos municipales sólo están disponibles para las ciudades con más de 100 mil habitantes, y aún así, solamente a partir de 2006, con los mismos problemas de cobertura que los datos de los estados.

La segunda serie reconstituida por el *Anuario Brasileño de Seguridad Pública* es la de los datos sobre gastos realizados en la función de la seguridad pública. Esa serie fue asumida como una *proxy* agregada para esfuerzos públicos en el área, a pesar de una necesaria derivación sobre la calidad de ese gasto, aún no discutida con base en referencias técnicas (este es el nuevo horizonte para las próximas ediciones del *Anuario*).

La acción de los municipios en la seguridad pública aún no dispone de una fuente de datos robusta y permanente para el seguimiento y la evaluación. El IBGE, agencia nacional de estadística, posee un repertorio de informaciones acerca de los municipios llamado MUNIC, que incluye un bloque sobre seguridad, pero sus datos no fueron recolectados en todas las ediciones de esa investigación.

No obstante, buscando localizar otras fuentes de información y considerando el *portfolio* de proyectos del FBSP, los datos del Proyecto Juventud y Prevención de la Violencia, realizado junto al Ministerio de Justicia, son elocuentes al indicar que los municipios con bajos índices de vulnerabilidad juvenil a la violencia, medidos a partir de una metodología especialmente creada

para el Proyecto por la Fundación Seade, de São Paulo, invierten más que los municipios con índices muy altos. Esa diferencia llega a ser el triple de la cantidad de una y otra clase de ciudades y, considerando que la declaración de gastos detalla acciones de vigilancia, que contempla guardias y apoyo a las policías, es posible suponer que los gastos en prevención aumentarían aún más el impacto de los municipios en las políticas de seguridad pública (*Anuario Brasileño de Seguridad Pública*, 2009).

### Consideraciones finales

Para concluir, vale resaltar que ha habido un avance significativo de los marcos institucionales en la definición del papel de los municipios en la seguridad, pero aún hay muchas cuestiones pendientes que sólo se quedarán claras cuando se piense en conjunto con las otras esferas federativas, incluyendo un debate sobre reformas de los modelos de vigilancia y de las instituciones policiales. Como se ha dicho al principio, los municipios son las caras más visibles de la seguridad local, pero las policías necesitan asumir el territorio como pieza clave en la planificación operacional de sus acciones, bajo el riesgo de reedificar modelos poco eficientes.

La discusión sobre el papel de los municipios en la seguridad aún está muy marcada por la discusión sobre la “Guardas Municipales” y la ampliación de su poder de Policía. Se discute poco la capacidad de gestión de las políticas municipales de seguridad y la intervención de otras áreas (salud, educación, entre otros). No hay un modelo de relación entre estados y municipios en este tema, que posibilite una definición más clara de papeles y, consecuentemente, una política más sistémica.

Los mecanismos de participación no están pensados de forma integrada y muchas veces las actuaciones se superponen. Hay diferentes mecanismos de participación

pero, aún así, la participación está poco incentivada en el área de la seguridad y muchas veces está marcada por demandas individuales. Las fuerzas de seguridad, además, tienen dificultad en ver que la participación ciudadana puede contribuir con algo más que simples denuncias. Una encuesta de opinión realizada también en el Proyecto de Sociedad entre el Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia revela que cerca del 11% de la población juvenil de 31 municipios brasileños declaró haber presenciado y/o sufrido amenazas y agresiones de policías. La relación entre la Policía y la sociedad es muy tensa, y las resistencias a colaborar son demasiado fuertes.

Las experiencias ya están consolidadas, pero carecen de mecanismos de evaluación y sistematización más detallados que posibiliten su capacidad de replicación. Aunque la política municipal no pueda ser sinónimo de Guardia Municipal, es necesario definir el mandato de las guardias municipales para no correr el riesgo de repetición de errores enraizados en otras policías.

La cuestión es, por lo tanto, de definición conceptual y puesta en marcha de mecanismos de gobernanza de Policía y de acciones de seguridad local en un contexto de democracia. Sin una pauta de trabajo ni instrumentos de gobernanza, la tendencia es que los dirigentes políticos soliciten acciones puntuales y discontinuas, dejando a la Policía la tarea de lograr las metas deseadas. Lo máximo que se tiene es una jefatura más o menos carismática que puede tener algún poder de seducción, pero que se muestra impotente ante el rumbo que hay que tomar. De este modo, la otorgación de mandatos policiales y de gestión local de la seguridad está directamente vinculada con los proyectos de desarrollo de la sociedad brasileña, y con ello, influida por las dudas y obstáculos de Brasil al tratar la equidad en las diferencias de género, generación, étnicas y/o socioeconómicas, por nombrar algunas. □

## Bibliografía

- Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008-2009). Anos 2 e 3. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Atlas da Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania (2009). *Conferência nacional de segurança pública*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Beato Filho, Cláudio Chaves y Robson Sávio Reis Souza (2003). “Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte”. *Cadernos Adenauer 4 (3). Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*.
- Lima, Renato Sérgio de y Liana de Paula (organizadores) (2006). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto.
- Lima, Renato Sérgio de y Jacqueline Sinhoretto (s/f). *Qualidade da democracia e polícias no Brasil. Capítulo de livro. No prelo*.
- Manso, Bruno Paes; Faria, Maryluci de Araújo y Norman Gall (2005). “Diadema: do “faroeste” para a vida civilizada na periferia de São Paulo”, en: Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Miraglia, Paula (2006). “Os municípios e a segurança pública”, en: Renato Sérgio de Lima y Liana de Paula (organizadores). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto.
- Ricardo, Carolina de Mattos y Paulo de Mesquita Neto (2003). “O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo”, en: *Lusotopie-Violences et controle de la violence au Brésil, em Afrique et à Goa*. Francia: Karthala.
- Ricardo, Carolina de Mattos y Caruso (2007). Haydée Gloria Cruz. “Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros”, en: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, año 1. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, primera edición.
- Sento-Sé, João Trajano (organizador) (2005). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Soares, Luis Eduardo (2007). “A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas”, en: *Estudos Avançados 21 (61)*.

# Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina

## *Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina*

■ Florencia Beltrame<sup>1</sup>

### Resumen

Las políticas de control y prevención del delito emergen en Argentina fundamentalmente a mediados de la década de los años noventa. Desde este momento, la problemática de la inseguridad –y en consecuencia de la “seguridad ciudadana”– se instala tanto en la agenda política como en la opinión pública. El llamado problema de la inseguridad –o delincuencia– aparece en el escenario social con nuevas formas y características. La problematización de la “cuestión criminal” redefine los modos y las formas en que el delito es tratado, constituyéndose en un nuevo eje que atraviesa la relación seguridad/inseguridad. El presente ensayo analiza brevemente las transformaciones en relación con el concepto de inseguridad y en la elaboración y diseño de las políticas de control del delito en la sociedad argentina; así como también los cambios en las prácticas discursivas (promovidos mayormente desde los medios de comunicación) en torno a la noción de delito.

**Palabras clave:** delito, seguridad ciudadana, inseguridad, prevención, políticas de seguridad, Argentina.

### Abstract

Control policies and crime prevention in Argentina emerge primarily in the mid 90s. Since that moment, the problem of insecurity, and consequently the “public safety”, are installed both on the political agenda and in public opinion. In this sense, the so-called problem of insecurity or crime appears on the social scene with new forms and speaking with new features. The new question posed by the “criminal matter” reformulate the ways in which the crime is treated, constituting a new axis that through the safety/insecurity relation. The present essay will discuss briefly the changes related to the concept of insecurity and the development and design of policies to control crime in Argentina as well as the changes in discursive practices (mainly promoted by the mass-media) about the notion of crime.

**Keywords:** crime, citizen security, insecurity, prevention, security policies, Argentina.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Maestranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) / Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Actualmente trabaja en Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa).

Correo electrónico: florenciabeltrame@gmail.com

**E**l modelo neoliberal que se consolidó en Argentina en la década de los años noventa llevó a cabo un proceso de reestructuración del Estado argentino que implicó profundos cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales. La década de los noventa representó para América Latina un proceso de transformación que generó cambios en los diferentes contextos sectoriales y regionales, a la vez que implicó profundas consecuencias sociales: polarización social, incremento de desocupación, pobreza, marginación y delincuencia. Este aumento de la delincuencia y de las demandas de la sociedad civil por mayor seguridad entrañó una respuesta del Estado que, a través de la aplicación de ciertas políticas de seguridad, propició una sobrevulneración de los derechos de los sectores más perjudicados y vulnerables de nuestra sociedad (Mouzo, 2005). La estructuración de determinada clase de respuestas frente a esta problemática habilitó un proceso de asociación entre pobreza y delincuencia, convirtiéndose en un silogismo cada vez más frecuente en el imaginario de la sociedad civil.

En este contexto, se advirtió un papel cada vez más preponderante de la llamada “seguridad ciudadana” en los medios de comunicación, en la agenda gubernamental y, por consiguiente, en la opinión pública. En efecto, la inquietud por el incremento de la delincuencia comenzó a articularse como una problemática acerca de los temas sociales que solicitaban mayor atención por parte de las autoridades. Tal fue así que problemas centrales como educación, pobreza, salud y empleo fueron desplazados a un segundo plano frente al problema de la inseguridad (Mouzo, 2005).

En consecuencia, los discursos de los medios masivos de comunicación sobre la inseguridad y el modo de exhibirse dicha problemática contribuyeron a instalar a la seguridad ciudadana como un tema de la

agenda pública con carácter prioritario. Los discursos, siguiendo a Foucault, son prácticas que forman los objetos discursivos de aquello de lo que hablan. Por lo tanto, los objetos del discurso no son esenciales a él, es decir, no lo anteceden en su existencia sino que es la propia práctica discursiva la que los construye, asignándoles determinadas características y espacios de duración. El enfoque que proponemos está vinculado, entonces, al estudio de determinadas prácticas discursivas impulsadas, particularmente, por el “discurso mediático”. Consideramos al vínculo entre ambas nociones como una relación mediada y atravesada por relaciones de poder y, por ende, determinante en la construcción de definiciones y conceptualizaciones acerca de la realidad social. En el caso de la inseguridad, la “fabricación” de hechos y/o acontecimientos por parte de una “visión mediática” y los efectos de mediatización resultantes están vinculados con aquellos grupos que tienen la capacidad de “crear” representaciones sobre otros (Bourdieu, 1999). Por ello, remitirnos al concepto de prácticas discursivas nos permite dar cuenta de las condiciones de emergencia y estructuras de producción de algunos conceptos y nociones en un momento específico. En este caso, dichas prácticas discursivas contribuyen a legitimar y/o sostener la implementación de las políticas de seguridad para la prevención social del delito.

En este sentido, una nueva característica que asumen las políticas mencionadas es “prevenir” delitos o actos delictivos. Algunos trabajos de investigación locales han teorizado que el tradicional modelo reactivo-punitivo<sup>2</sup> que regía antes de los noventa y que era asociado con la represión del delito y el mantenimiento del orden social con acciones reactivas comenzó a articularse con un nuevo modelo preventivo del delito en el cual se articularon la política, la administración de la justicia y el sistema carcelario. Sin embargo, no se trata

2 Con modelo, aquí, se alude a cómo se trata y considera a los delitos.

solamente de un desplazamiento en la forma del modelo de tratamiento del delito, sino más bien de nuevas articulaciones que combinan nuevas tácticas y estrategias en torno a la noción de seguridad. En esta lógica, debemos pensar el concepto de prevención como elemento que influye no sólo en la producción social del delito, sino también en la producción de potenciales delincuentes. Por lo tanto, estas nuevas técnicas que se desplegarán a través de esta lógica apuntarán a que el o los delitos no se efectúen; en otras palabras, apuntarán al encauzamiento de conductas (posiblemente) delictivas para el control social del delito. Este nuevo modelo actuará y desplegará determinadas estrategias que tendrán su eje en el tratamiento de ciertos tipos de delitos como hurtos, delitos contra la propiedad, violencia callejera, entre otros; es decir, los delitos que son considerados como la nueva delincuencia y causa de la inseguridad social.

Por otra parte, desde el Estado se impulsa a convocar agencias y actores estatales y no estatales a participar de la gestión de la seguridad. Esta última concepción emerge de la crisis del Estado de Bienestar y de la consecuente reforma del Estado argentino. Dicho quiebre generó un proceso de mayor injerencia de los gobiernos locales en el tema de la seguridad, donde éstos últimos comenzaron a actuar como un actor clave en las políticas de prevención de la ciudad de Buenos Aires. De esta manera, una característica específica que tendrán las nuevas políticas de control del delito será la relevancia del ámbito local como lugar de intervención (Antillano, 2007).

La crisis del Estado de Bienestar contribuyó, entonces, a generar las condiciones para la emergencia de lo que podríamos definir como “gobierno de la seguridad”<sup>3</sup>, vinculado

3 Un ejemplo concreto lo vemos en la ciudad de Buenos Aires con el desarrollo de los Consejos de seguridad y prevención del delito y la violencia que se desarrollan dentro de los Centros de Gestión y Participación Ciudadana promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana.

con la elaboración de políticas orientadas a la gestión de amenazas y/o potenciales riesgos delictivos (Galeano, 2005). Esto último se traduce en la aparición de nuevos elementos en torno a la cuestión de la seguridad, principalmente, en modificaciones en el diseño y en la planificación urbana, privatización de gran parte de los servicios de seguridad, apelación a la comunidad y organizaciones sociales a participar en la gestión del conflicto social, entre otros. Asimismo, el despliegue de estas políticas se dará a través no sólo de la privatización de agencias de inseguridad, sino también a través de procesos de descentralización. De lo que se trata, por lo tanto, es de nuevas tácticas y estrategias que despliegan las nuevas políticas de seguridad. Técnicas orientadas a vigilar, desplazar e intervenir en pos de reducir aquellos posibles riesgos sociales.

### **Cambios en las prácticas discursivas sobre la inseguridad**

La emergencia de aquello que se denomina “inseguridad” no ha permitido una definición precisa de la problemática y aparece en la agenda mediática relacionada con la delincuencia y los miedos individuales y colectivos generados frente a ella. El tratamiento de la inseguridad en los medios de comunicación se constituye en una representación de un problema social que apunta a la creación de un consenso espontáneo en la población. Como establece Bourdieu, los malestares sociales “sólo tienen una existencia visible cuando los medios hablan de ellos, es decir, cuando los periodistas los reconocen como tales” (Bourdieu, 1999: 51). La dilucidación de la relación existente entre la exhibición de violencia en los medios y su influencia sobre las actitudes individuales y colectivas supone la interacción de comportamientos latentes que, en determinados casos, actúan como alarmantes sociales o como indicadores de largada de embates de violencia mediática, determinantes del sistema político. En este sentido, “los medios fabrican (...) una representación de los problemas que

ponen el acento sobre lo extraordinario. Con ello se tiende a exhibir únicamente las acciones violentas, (...) la delincuencia, la “penuria de vivir” en esos suburbios (...) la concentración excesiva de poblaciones extranjeras, etcétera” (Bourdieu, 1999: 55).

Los discursos sobre la problemática de la seguridad ciudadana generados principalmente desde los medios de comunicación construyen y operan a través de la imposición de determinados significados sociales dirigidos a específicos objetos y/o sujetos que pueden provocar en algunos casos la “demarcación social” de ciertos sectores de la población. Asimismo estos discursos (también sustentados –además desde los medios de comunicación– desde los funcionarios políticos) responden a una “selección temática” que realizan estos actores para el tratamiento del tema de la inseguridad, acotado y vinculado con la delincuencia. En función de esto último, la nueva planificación de las políticas públicas responderá a objetivos de eficiencia en la gestión estatal para el tratamiento y control de delitos.

Esta nueva gestión de la “delincuencia” implica la convocatoria a la participación de los individuos y actores colectivos en actividades y funciones que antes monopolizaba el Estado. En consecuencia, se busca reducir la necesidad de una intervención permanente de las instituciones estatales y, de esta forma, mejorar la economía de su ejercicio. Estas nuevas políticas tendrán como objetivo, principalmente, la localización de potenciales delincuentes, enfocándose en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Para tal efecto, es preciso indagar a qué zonas poblacionales apuntan estas políticas y cómo funcionan, estigmatizando a ciertos sectores de la población, enunciándolos como delincuentes y encasillándolos como “peligrosos”. Asimismo, es a través de la Policía y otras agencias (estatales y/o privadas) encargadas de la seguridad social que no sólo se contribuye a la estigmatización de zonas marginales, sino que también no se asegura la provisión de garantía de derechos. Esto contribuye a que los barrios

mejor posicionados reclamen más presencia y protección policial, generando que el delito sea desplazado a las zonas más carenciadas. En consecuencia, el miedo al delito se convierte en un factor que fomenta la estigmatización y desigualdad social (Kessler, 2007). Un ejemplo que demuestra esto es el llamado “mapa del delito o de la inseguridad”, en vigencia desde 2004 y que fue impulsado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Esta herramienta “marca” y establece zonas de inseguridad en relación con la cantidad de delitos por áreas geográficas. Dicho mapa señala y clasifica por barrios los distintos tipos de delitos, de esta forma, todo ciudadano puede acceder a “prevenirse” evitando las zonas de inseguridad delimitadas por dicho mapa.<sup>4</sup> Lo que acciones como esta generan es la construcción de una serie de representaciones que recaen sobre los sectores más marginales de la sociedad, promoviendo procesos de exclusión y fragmentación social.

En consecuencia y como hemos mencionado, los discursos que se derivan no sólo desde los medios de comunicación, sino también desde los funcionarios públicos, redefinen, delimitan y resignifican aquello que es llamado delito e igualmente establecen las causas y consecuencias que provocan en el orden social. Las nuevas definiciones que giran en torno al delito no son aleatorias o, en otros términos, responden a lo que Bourdieu denomina “falso objeto”. En el marco de esta lógica, el recurso de la estadística<sup>5</sup> –que a diario se mezcla con los discursos que desde los medios se generan sobre la inseguridad–

4 En la página web del mapa de inseguridad, se llama a todo ciudadano a denunciar cualquier hecho o posible hecho de inseguridad. Así, con la “colaboración” de la ciudadanía se construye en forma conjunta un mapa actualizado sobre las áreas peligrosas de la ciudad. Disponible en: <http://www.mapadelainseguridad.com>

5 Nos referimos al modo en que la exposición de datos estadísticos acompaña, cada vez con más frecuencia, el tratamiento de la inseguridad en los medios de comunicación.



contribuye a la estructuración del concepto de inseguridad y a la producción social del miedo (Rey, 2008). De esta manera, la construcción del problema de la inseguridad habilita a que dicha cuestión exceda la gestión pública para establecerse a su vez como problema de la ciudadanía, buscando la seguridad de sus derechos en tanto potenciales víctimas. Del mismo modo, esta construcción habilita la emergencia de un nuevo concepto de violencia acotado al espacio público y asociado a delincuencia, pobreza y marginalidad social.

En definitiva, los modos en que la inseguridad es planteada contribuyen a la construcción de relaciones desiguales y ampliación de la fragmentación social, lo que implica la sobrevulneración de los sectores más perjudicados de la sociedad (Rangugni, 2009). El efecto que se produce es la estereotipación del delincuente representado en la figura del joven pobre, y en consecuencia, la asociación entre pobreza y delincuencia, lo que deja al descubierto un modelo social excluyente.

## Seguridad ciudadana

### *Nuevas estrategias de prevención*

La “seguridad ciudadana”, en términos de Baratta, se percibe

siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública o con relación a un pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el sentido común y son dominantes en la alarma social y en el miedo a la criminalidad (Baratta, 1997, en: Daroqui, 2003: 1).

Esta reducción y delimitación de la noción de la seguridad ha generado un proceso de asimilación entre seguridad ciudadana y seguridad urbana, proceso que generó un desplazamiento de la importancia de la provisión de garantías de derechos sociales de cualquier individuo de la población (Daroqui, 2003).

Las nuevas políticas de control del delito aparecen con una nueva modalidad de prevención, dando lugar a un nuevo modelo que se articula con la forma tradicional de tratamiento del delito, caracterizado por su carácter reactivo,<sup>6</sup> es decir, aquel orientado a intervenciones directas ante la ocurrencia de delitos. El nuevo modelo preventivo pone en práctica dos tipos de estrategias de intervención para la prevención: a) la estrategia situacional, la cual “está basada en intervenciones específicas que se dirigen sobre todo a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y al ambiente”; y b) la estrategia social o comunitaria que “trata, en lugar de esto, de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo en un barrio, de manera que se aumenten las oportunidades de comportamientos conformes a la ley y se disminuyan los comportamientos ilegales”<sup>7</sup> (Barata, 1997, en: Hener y Acosta, 2004: 1-2). De lo que se trata es de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones que se dirigen a impactar tanto en los aspectos situacionales como ambientales del escenario social, con el fin de reducir o transformar los ambientes o situaciones “proclives” a que se desarrollen conductas delictivas (Sozzo, 2000). Es otras palabras, lo que se produce es un cambio tanto en el diseño y ejecución de las políticas de control del delito como en las estrategias de intervención. De este modo, mientras el modelo reactivo era ejercido y centralizado exclusivamente por el Estado, el modelo

6 Siguiendo a Hener, entendemos por modelo reactivo-punitivo un dispositivo de control del delito donde operan en forma exclusiva la Policía, la administración de justicia y el sistema penal.

7 El despliegue de ambas estrategias lo vemos reflejado, en la ciudad de Buenos Aires, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, programa impulsado por el gobierno de la ciudad con el objetivo de “reducir la vulnerabilidad social, incidiendo en algunas de las causas de la criminalidad a partir de incentivar, de diversas formas, el desarrollo social”.

preventivo incluirá una estrategia de participación y de corresponsabilidad por parte de los diversos actores de la sociedad civil. Sin embargo, es preciso aclarar que no se debe leer el despliegue de estas nuevas políticas como consecuencia del “fracaso” del sistema penal, sino que más bien se deben interpretar y vincular con las transformaciones que se produjeron en Argentina en la década de los años noventa, que fue un contexto que sentó las condiciones de posibilidad para que la concepción de la seguridad ciudadana se haya configurado como nuevo objeto discursivo. Este discurso establece nuevos modos de organización y define ciertos límites de *decibilidad* (Foucault, 2002b) acerca de la nueva noción de la inseguridad, lo que implica no sólo una redefinición del concepto, sino también una resignificación de su contenido.

### *Nuevos conceptos y objetos de intervención penal*

El establecimiento de la problemática de la inseguridad en tanto cuestión social construye nuevos conceptos y objetos de intervención, lo que genera como consecuencia el “encasillamiento” no ya de individuos aislados sino de sectores enteros de la población. Estos son enunciados por los medios de comunicación como “potenciales delincuentes” y acusados de poner en riesgo al resto de la sociedad, es decir, a los sectores establecidos como víctimas. Se consolida, de esta manera, la imagen de una nueva delincuencia provocada y caracterizada mayormente por jóvenes de barrios marginales. Estos son enunciados como grupos de riesgo, suponiendo “la construcción de sujetos portadores de esta definición y que, una vez identificados, constituyen una amenaza para otros segmentos de la población” (Hener y Acosta, 2004: 9). Estas prácticas y enunciados contribuyen a construir un imaginario social donde el reclamo de una solución parece consistir en prácticas punitivas más severas o de “tolerancia cero”, poniendo en riesgo la garantía de cumplimiento de los derechos

humanos. El contenido de los reclamos de la sociedad civil, particularmente por estos delitos (callejeros, contra la propiedad y violencia), y la constante exhibición por parte de los medios de comunicación contribuyen a que la concepción de seguridad quede acotada como significado de defensa de la ciudadanía (Daroqui, 2003; Baratta, 1997). En consecuencia y pese a la emergencia de prácticas preventivas del delito, se advierte la coexistencia de prácticas reactivas que se entremezclan con el despliegue de estas nuevas estrategias de prevención. En otras palabras, se asiste a una exacerbación de la violencia del sistema penal (Ranguini, 2009) que, con nuevos fundamentos de intervención, redefine los nuevos “blancos” de represión penal, complementados por una nueva gestión preventiva del delito.

Como expresan Ayo y Pla, la cristalización de la pobreza de las últimas décadas en la sociedad argentina es producto de un cada vez mayor proceso de exclusión social iniciado desde la dictadura militar y consolidado con las medidas neoliberales de los años noventa. Esto último supone la acentuación de una negatividad que funciona en cierta medida como justificación de la implementación de prácticas de violencia que resquebrajan a los derechos ciudadanos y humanos (Ayo y Pla, 2005).

Dentro de las nuevas prácticas de tratamiento del delito, la organización y el uso del territorio constituyen un eje de las nuevas políticas de seguridad que suponen una multiplicación en las estrategias de control y una nueva gestión del espacio y su uso. De esta manera, actúan a un nivel más bien regional focalizando en grupos y/o prácticas enunciadas “de riesgo”. La participación de la sociedad civil juega un papel clave en tanto se privilegia la pluralización de actores y redes sociales en la nueva gestión del riesgo y seguridad urbana.

En síntesis, estas prácticas cristalizan una concepción de la inseguridad vinculada directamente con la seguridad ciudadana, exclu-

yendo otros tipos de inseguridades como podrían ser las provocadas por las crisis económicas, políticas y sociales (Daroqui, 2003). Se logran configurar, de este modo, categorías, conceptos y definiciones acerca del delito y la inseguridad, donde el sentido hegemónico del término inseguridad recae en la cuestión de la criminalidad. De este modo, como sostiene Daroqui, “las otras seguridades” quedan relegadas o perdidas en tanto derechos de integración social.

### La construcción social del delito

Desde finales del siglo XX, el delito se constituye en eje de las nuevas políticas de control social del delito. Sin embargo, como hemos mencionado, actualmente se le otorgan o “resaltan” otras características vinculadas más bien a la “criminalidad de la calle” (Sozzo, 2000), es decir, aquella criminalidad relacionada con delitos contra personas y contra la propiedad. Es preciso señalar que, en la configuración de esta nueva noción de la inseguridad, queda por fuera la inseguridad vinculada con aspectos socioeconómicos regresivos y predominantes en la sociedad argentina (Pegoraro, 2000).

En esta nueva concepción del delito, el sistema penal redefinirá los nuevos objetos de intervención social. El recorte en el campo de los delitos que realiza el sistema penal actúa visibilizando un subuniverso conformado por ciertos tipos de infracciones que se convierten en el blanco de las nuevas políticas de seguridad. Es decir, el concepto de “selectividad” se constituye como un criterio no visible que contribuye a profundizar los procesos de criminalización de las clases marginales.

De esta manera, los programas de seguridad y prevención aplicados desde los años noventa en adelante son formulados como respuesta al incremento del crimen en un contexto de transformación en los patrones de la criminalidad. Se trata, entonces, de una reorganización de los “ilegalismos” donde delitos como violencia callejera, hurtos, actos de

vandalismo, venta de drogas, delitos contra la propiedad serán el nuevo objetivo de las políticas de prevención y serán asimismo nuevo objeto de prácticas discursivas que definirán en su campo sus delimitaciones y especificaciones (Foucault, 2002b; Antillano, 2007). En palabras de Foucault,

no se puede hablar en cualquier época de cualquier cosa (...) no basta con abrir los ojos, con prestar atención o con adquirir conciencia para que se iluminen al punto objetos nuevos (...) el objeto no aguarda en los limbos el orden que va a liberarlo y a permitirle encarnarse en una visible y gárrula objetividad; no se preexiste a sí mismo. Existe en las condiciones posibles de un haz complejo de relaciones (Foucault, 2002b: 73).

Serán, entonces, estas relaciones discursivas las que harán posible que el objeto delito sea resignificado, reenumerado y redefinido, delimitando en un tipo especial de ilegalismos (hurtos, delitos contra la propiedad, vandalismos, violencia callejera, entre otros) los nuevos objetos de la represión penal.

Bajo un nuevo patrón de criminalidad y bajo la nueva concepción de seguridad ciudadana emerge un nuevo modo de enunciar las conductas que perjudican el orden social: las “incivildades” (o conductas antisociales) que remiten al anticipo de una futura conducta delictiva y serán uno de los objetivos centrales de las políticas y estrategias de prevención social. Según estas últimas, las incivildades remiten a conductas que atentan contra el orden público o contra la “calidad de vida”, como los ruidos molestos, los jóvenes tomando alcohol en la vía pública, la venta de drogas en las calles, etc., es decir aquellos individuos (o grupos) que ponen en “riesgo” a la ciudadanía (Antillano, 2007). En este sentido es que se apela a la participación ciudadana como un modo de gestionar la cuestión de la seguridad, alertando ante la presencia de incivildades que perjudican el orden social (Daroqui, 2003). Paralelamente las mencionadas políticas apuntarán a disminuir “la sen-

sación de inseguridad” incrementada por las incivildades o conductas indeseables. La sensación de inseguridad es otro concepto emergente del nuevo paradigma de prevención y se refiere a una dimensión subjetiva no vinculada directamente con las tasas reales de delitos, es decir que se refiere a la sensación de temor al delito por parte de la ciudadanía. El incremento de las campañas de mayor demanda de seguridad, con amplia difusión mediática, contribuye a avivar la sensación de inseguridad en la sociedad civil (Varela, 2005).

Las diversas estrategias discursivas plasman, de esta manera, un discurso que promueve la “defensa social” de toda la sociedad frente al fenómeno de la delincuencia; en nombre de esta defensa social se fortalece el sistema penal en su carácter represivo. De este modo, el

Estado busca legitimarse por medio del uso de la política penal al perseguir determinados delitos que conmueven a la opinión pública aunque no necesariamente al orden social. Así, en el imaginario de los súbditos indefensos, temerosos, vulnerables, el Estado, de manera más simbólica que real, protege a los ciudadanos al perseguir a la delincuencia (criminales, ladrones, violadores) (Pegoraro, s/f).

Así, y como señala Máximo Sozzo, la prevención del delito comienza a ser utilizada en los discursos como legitimación del recurso penal (Sozzo, 2000).

Los diferentes enunciados que conforman un discurso tienen efectos concretos y construyen determinados objetos según el espacio social en el que actúan. De esta manera, los diferentes enunciados que nombran, recortan y delimitan el objeto delito –y en consecuencia el de seguridad ciudadana– instalan una nueva definición del problema, donde se incorpora el tratamiento de cierto conjunto de prácticas (incivildades), que no eran incluidas en las anteriores estrategias de control (Antillano, 2007).

Ahora bien, uno de los instrumentos esenciales puesto en práctica por las políticas de

prevención son las llamadas “encuestas de victimización”, implementadas en Argentina a través de la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estas encuestas aspiran a captar las representaciones sociales respecto al delito e intentan abordar la “dimensión subjetiva” de la inseguridad (Varela, 2005; Calzado, 2006), realizando una serie de preguntas relacionadas con la percepción que la ciudadanía tiene de la inseguridad y con la ocurrencia o no de hechos delictivos vividos por ella. Esta dimensión subjetiva, en tanto que puede diferir de las tasas reales de delitos, contribuye a la construcción social del miedo al delito, el cual se presenta como un temor, una incertidumbre, ante los problemas de violencia social. Esta sensación de alarma social por el delito es retroalimentada por los discursos políticos y los medios de comunicación, lo que acarrea profundas consecuencias en el escenario social, que implican la estructuración de opiniones y conductas ya mencionadas como la criminalización de la pobreza, el establecimiento de estereotipos de conductas a través del concepto “incivildades”, la delimitación de zonas de inseguridad a través del mapa del delito y la categorización de sectores de la población como grupos de riesgos. De esta forma, es preciso cuestionar los datos generados por dichas encuestas, en tanto que brindan un panorama de la “delincuencia aparente” y no de la delincuencia real. El hecho de intentar abordar datos subjetivos para captar la sensación de los individuos respecto al miedo al delito a través de técnicas “duras” implica la posibilidad de caer en una simplificación del análisis de dicha problemática (Kosovsky, 2007). Asimismo, y a pesar de que las encuestas pueden revelar delitos no denunciados (delincuencia real), están más bien orientadas al relevamiento de ciertos tipos de delitos (delincuencia aparente), ya que los llamados delitos económicos, políticos, de violencia de género, tránsito, entre otros, no constituyen el objetivo de las encuestas.

## Notas finales

Históricamente la concepción de lo que es un delito siempre ha sido expropiada por los grupos dominantes, por el poder, y por lo tanto el delito como tal no tiene esencialidad alguna.

Juan Pegoraro

Tanto en América Latina como en Argentina en particular, en la década de los años noventa –como consecuencia de la aplicación de programas de reformas estructurales y de la crisis económica generalizada– se percibe un proceso de ascenso de la inseguridad y en consecuencia una problematización de lo delictual (Antillano, 2007; Daroqui 2004). Estas reformas implicaron una transformación en la racionalidad tanto del sistema penal como de las políticas criminales; reforma que derivó en el despliegue de estrategias preventivas, pero también en la intensificación de intervenciones punitivas vinculadas a discursos de mano dura y tolerancia cero.

A partir de dicho cambio, la llamada “seguridad ciudadana” será un eje clave en las nuevas políticas de control del delito. Los nuevos enunciados y objetos que se definen a partir de dicha noción redefinen una nueva concepción sobre la inseguridad. Asimismo los cambios en relación con el tratamiento del delito implican nuevos desafíos para los gobiernos locales, así como nuevos lineamientos basados en la prevención. En este sentido, el despliegue de estrategias de prevención situacionales y sociales representa un ejemplo del cambio en la lógica de las nuevas políticas de seguridad. Sin embargo, no debemos pensar que las nuevas estrategias de prevención hegemonizaron a las anteriores estrategias de tratamiento del delito, más bien son el producto de nuevas tácticas y técnicas en torno a una nueva concepción que hace anclaje en la eficacia del control social del delito. Tampoco debemos pensar que estas nuevas prácticas son más indulgentes, sino

que giran en torno a una profundización de determinado orden social que reproduce la desigualdad y funciona a través de un modelo excluyente.

Por lo tanto, la intervención social de las nuevas políticas de seguridad rompe con las estrategias aplicadas durante el Estado de Bienestar, orientándose a objetivos de control y gestión del conflicto social. En consecuencia, el problema de la inseguridad se enuncia como nueva cuestión social y, en ese sentido, se elaboran diseños y objetivos específicos aplicados al control de “la nueva delincuencia”. El concepto de control aquí es clave, pues es el eje que atraviesa las nuevas prácticas de prevención del delito que buscan no una homogeneización de las conductas y supresión de las desviaciones, sino una nueva gestión de los riesgos y conflictos sociales (Antillano, 2007).

Las consecuencias que provocan la inestabilidad social, el aumento del desempleo, la desregulación y el incremento del empobrecimiento de los sectores marginados de la sociedad contribuyen a la catalogación de los sectores marginales como “grupos de riesgo”. De esta manera, tanto la sociedad civil como las asociaciones y organizaciones sociales son llamadas a coparticipar en las tareas y/o mantenimiento de la seguridad, generando nuevas articulaciones entre los actores sociales.

En la actualidad se vuelve necesario el debate acerca de la nueva problemática de la inseguridad, así como también sobre los discursos y categorías emergentes. Sobre esta construcción es que hay que ver las estrategias desplegadas por parte de las nuevas políticas de prevención del delito que redefinen los nuevos objetos de la represión penal y establecen ciertas formas de ver, de pensar y de actuar en relación con el delito. □

## Bibliografía

- Antillano, Andrés (2007). “¿Qué son las políticas de seguridad?”, *Capítulo Criminológico*, XXXV, 2. Venezuela, junio.
- Ayos, Emilio Jorge; Pla, Jéscica Lorena (2005). “Políticas de prevención del delito: nuevo escenario social, teoría social y condiciones de posibilidad”, en: *Jornadas Pre-ALAS, sociología y ciencias sociales: conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires.
- Baratta, Alessandro (1997). “Política criminal: entre política de seguridad y política social”, en: Elías Carranza (coordinador). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre (1999). “La visión mediática”, en: *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Calzado, Mercedes (2006). *Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan Nacional de Prevención del Delito*. Buenos Aires.
- Daroqui, Alcira (2003). “Las seguridades perdidas”, en: *Revista Argumentos 1 (2)*, Buenos Aires.
- Daroqui, Alcira (2004). “Una lectura crítica: la clase media militante de la seguridad”, en: *Revista Argumentos 4*, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (2002a); *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michel (2002b). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Galeano, Diego y Gregorio Kaminsky (2007). “Descifrar el delito: usos y desusos del saber estadístico” en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Hener, Alejandro (2004). “Ciudadanos comunes, sujetos vulnerados y sujetos vulnerables: la construcción del espacio social en las estrategias de prevención del delito”, en: *VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Buenos Aires.
- Hener, Alejandro y Niszt Acosta (2004). “La gestión preventiva del delito en el contexto de las nuevas racionalidades políticas neoliberales”, en: *Actas V Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Buenos Aires.
- Kaminsky, Gregorio (2005). *Tiempos clementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones UNLA.
- Kessler, Gabriel (2007). “Miedo al delito y victimización en Argentina”, en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Kosovsky, Darío (2007). “Delito y análisis de la información argentina”, en: Gregorio Kaminsky; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (compiladores). *El delito en la Argentina postcrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Lanús (UNLA) / INECIP / ILANUD.
- Mouzo, Karina (2005). “Violencia e inseguridad en los '90. Una lectura crítica acerca de la situación en ciudad y provincia de Buenos Aires”, en: *Terceras jornadas de jóvenes investigadores*. Buenos Aires: IIGG.
- Pegoraro, Juan (2000). “Violencia delictiva, seguridad urbana. La cons-

- trucción social de la inseguridad ciudadana”, en: *Revista Nueva Sociedad* 167. Buenos Aires.
- Pegoraro, Juan (2003). “Una reflexión sobre la inseguridad”, en: *Revista Argumentos* 2. Buenos Aires.
- Pegoraro, Juan (s/f). “Notas sobre el poder de castigar”, en: *Cátedra Delito y Sociedad*. Buenos Aires: FSOC, UBA.
- Rangugni, Victoria (2009). “Nuevas formas de problematización de la inseguridad”, en: *Actas XXVII Congreso ALAS*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Rey, Germán (2008). “Seguridad y medios de comunicación”, en: *Cuadernos de seguridad* 7. Buenos Aires: Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Sozzo, Máximo (2000). “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en: *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal, ad hoc*, 10. Buenos Aires.
- Sozzo, Máximo (2005). “¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina”. Buenos Aires: Universidad del Litoral.
- Varela, Cecilia I. (2005). “El concepto de sensación de inseguridad y su utilización en encuestas victimológicas”, en: *II Congreso Nacional de Sociología*. Buenos Aires.



# Artículo

Foto: Reunión de Seguridad entre líderes comunales, autoridades locales y policía, en el Cantón Gotavachi, Imbabura, Ecuador.





# Policías militares brasileñas: policías o militares

## *Brazilian military police: police or military*

■ Alessandro Rezende<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo relata la dicotomía en la actuación de las policías militares. En Brasil, por ser un país federativo, los gobiernos de las provincias tienen autonomía sobre el cuerpo policial provincial. Uno de los principales problemas de las instituciones está relacionado con su forma de actuación: militar o policial. Esta dicotomía da paso a muchas críticas sobre su desempeño como institución responsable del mantenimiento del orden público presencial, debido a que evidencia una jerarquía muy fuerte que distancia la institución de la sociedad.

**Palabras clave:** Policía Militar Brasileña, policías, militares, Ejército.

### Abstract

This article reports about the dichotomy about how the military-police works. In Brazil, as a federal country, the government of each autonomy state is the leader of the provincial police force. One of the main problems of the institutions is related to its mode of action: military or police. This dichotomy leads to a lot of criticism about his performance as the responsible institution for maintaining the ostensible public policy, because it shows a very strong hierarchy is so far the institution of society.

**Keywords:** Brazilian Military Police, police, military, Army.

---

<sup>1</sup> Doctorante en Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador. Magíster en Ciencia Política, especialista en seguridad pública y derechos humanos, periodista.

Las policías militares (PM) fueron creadas en 1809, en Río de Janeiro, con la llegada de la Familia Real de Portugal. La estrategia de funcionamiento de las PM fue planteada conforme a aquella que regía en la Policía del país europeo. La idea de “policía militar” fue desarrollada por otras provincias mucho después. A lo largo de la historia, las PM han sido blanco de críticas a causa de su funcionamiento, que se proyecta en la poca eficiencia por mantener el orden público y también debido a su excesiva jerarquía.

Desde su origen, los cargos más altos en la pirámide institucional eran destinados a las élites o a quienes tuviesen interés por conservar el sistema de privilegios. En 1831, las élites, al no sentirse protegidas por las PM, crearon la Guardia Nacional (GN) como una forma de atender sus demandas. Como apunta Soares (2000), los acuerdos entre las élites proporcionaron la continuidad de las grandes alianzas políticas; en este sentido, la GN pasó a ser mantenida con recursos públicos y llegó un momento en que el Ejército Brasileño (EB) se puso a cargo de la seguridad interna y externa durante este período. Esta institución empezó a recibir menos recursos públicos que la GN. Para Costa (2004), la doctrina del Ejército es muy distinta a aquella de la Policía, incluso las armas letales son distintas porque la Policía es una institución de mantenimiento del orden y la cadena de comando es política y no militar. Esto ya demostraba que el Estado confundió las doctrinas propias de cada institución relacionada a sus funciones.

Tras la victoria del EB en la guerra contra Paraguay (1871), se invirtió la situación institucional de descrédito. El Ejército estaba ahora desacreditado porque, sin recursos públicos, la institución no conseguía capacitar a sus profesionales para situaciones de guerra. Los militares regresaron como héroes y toda la seguridad nacional era coordinada por el EB. Y así permaneció por mucho tiempo, incluso

con la llegada de un período conocido como la “nueva República”, cuando Getúlio Vargas llegó al poder en 1930. Los oficiales del EB cambiaron la doctrina de la Policía, ahora para una búsqueda de un enemigo externo, tratando a todos como “subversivos”, y tornando el modelo de la doctrina de seguridad pública para una doctrina de defensa nacional.

En 1934 empezó la propuesta de modificación del funcionamiento de las PM, principalmente porque Vargas obtuvo gran ayuda de los oficiales del EB para llegar a su victoria electoral. En la Constitución de 1934, durante el Gobierno de Vargas, se estableció que las PM fueran fuerzas de reserva del EB, responsables por la seguridad interna y del orden público. En el decreto ley federal n.º 192 del 17 de enero de 1936, se institucionalizó la estructura de los cuerpos policiales de acuerdo con el EB.

Este nuevo ordenamiento funcional de las PM fue establecido para eliminar una ola de insatisfacción interna, debido a conflictos entre los integrantes de las fuerzas armadas y los cuerpos policiales. Era necesario establecer un mayor control sobre los cuerpos policiales<sup>2</sup> porque cualquier manifestación popular o institucional sería rápidamente combatida por la Policía, con previa orden del Ejército. Pero no todo estaba bajo control. En 1945, el Gobierno de Vargas fue derrocado por las Fuerzas Armadas, las mismas que antes lo habían ayudado a llegar al poder. El Gobierno fue entregado al Supremo Tribunal Federal (STF) y luego se convocó a la Cuarta Asamblea Constituyente. El control de la actuación de la Policía continuaba en manos del Ejército.

Con el inicio de los gobiernos militares (1964-1985), la actuación de las PM fue más controlada con el fin de sostener el Gobierno militar. La preocupación por establecer el orden en los cuarteles fue declarada por el

2 Brasil es un país federativo donde sus provincias tienen autonomía con respeto a sus instituciones. En este caso, cada provincia o estado, tiene su propia Policía Militar.

Estado en 1968 a través del *Acto Complementar n.º 40*, del 30 de diciembre de ese año, en el que se señalaba que ningún integrante de los cuerpos policiales podría recibir sueldos iguales a los integrantes de los mismos rangos de las fuerzas militares. En otras palabras, se instituyó la subordinación de los oficiales de las PM al EB. En este período, se posibilitó que oficiales temporales ingresaran en las PM3 como forma de controlar más a la institución.

Los decretos federales n.º 667 y n.º 1.072 de 1969 dispusieron que la Policía Militar debía funcionar con uniformes exclusivos y también hacer el mantenimiento del orden público diario. El Gobierno militar prohibió que ninguna de las provincias crease otras organizaciones de policías uniformadas fuera de la que ya estaba establecida, centralizando así toda la doctrina de las PM a un nivel federal y no provincial. En 1970, se estableció que la Policía debía integrar a sus funciones el servicio de información y contra-información del EB. Esta posición demuestra que las PM deseaban permanecer en el poder, más que tener autonomía funcional por una eficiencia en el control social como Policía.

Con el fin del Gobierno militar en 1985 y la elección de un presidente de forma indirecta,<sup>4</sup> no fue propuesto un nuevo modelo de la Policía. El Gobierno democrático se decidió por una nueva constituyente y en 1988 se declaró la Constitución Ciudadana, llamada así por estar a favor del Estado de Derecho. Pero las atribuciones de las PM permanecieron como estaban: eran una fuerza auxiliar fiscalizada por un departamento del EB llamado Inspectoría General de la Policía Militar (IGPM). Según esta Constitución, el país tiene cinco cuerpos policiales: tres federales (Policía Federal, Policía de

Tránsito Federal y Policía Ferroviaria), y dos provinciales (Policía Civil y Policía Militar). La Policía Civil es la institución responsable por los procesos judiciales. Actualmente hay una fuerte disputa por el mantenimiento del orden, donde la Policía Civil trabaja después de la actuación de la Policía Militar, pero la primera hace un trabajo más cualitativo debido a que tiene menos jerarquía institucional. En términos prácticos, las PM detienen delincuentes y los llevan a las delegaciones de la Policía Civil para el respectivo proceso criminal.

Para Gaspari (2002), la concepción del uso de la fuerza por las PM está relacionada con la noción de funcionamiento que se tenía de éstas durante el período de la dictadura militar. Para el autor, en este período había dos doctrinas de seguridad pública. La primera daba cuenta del pensamiento absolutista en torno a la seguridad de la sociedad, en la que los mecanismos de combate podían ser utilizados conforme la necesidad y con arbitrariedades. El segundo estaba relacionado con la utilización de militares (Policías o Fuerzas Armadas) como forma de estancamiento de un problema: con el sentimiento de amenaza, los militares entraban en acción como una forma de incitar a que las personas solucionasen sus conflictos por su propia cuenta.

Ya en la actualidad y para confirmar la confusión de actuación en una institución de carácter civil con rigores militares, Soares (2009) desarrolló una encuesta para saber “lo que piensan los profesionales de seguridad pública en Brasil”. El estudio mostró que la mayoría (77%) de los policías apoyaba la desmilitarización de la Policía Militar. Lo interesante fue que la opinión no era solamente de la tropa sino también de los oficiales, que forman la clase que puede perder más beneficios, como el *statu quo*, por ejemplo.

Administradores expertos retratan que el modelo de las PM está equivocado:

Las opiniones de los policías militares explicitan el contenido de insatisfacción con los saberes y edu-

3 Los oficiales temporarios se quedaban en el Ejército un máximo de nueve años, después de este plazo caracteriza la estabilidad funcional pública. Al ingresar en los cuerpos policiales militares, adquirirían la estabilidad porque el régimen era otro.  
4 En este caso, solamente los diputados y partidos podían votar.

cación recibidos dentro de la institución cuando afirman, por ejemplo, que se sienten “inseguros y con las manos atadas” al estar en las calles de nuestras ciudades porque (...) lo que aprenden en las academias de la Policía no corresponde a los desafíos actuales de la práctica policial (Muniz, 2001a: 3).

De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Pública de 2002, todos los sectores de las clases sociales son víctimas de la inseguridad pública. Según Soares, “hoy los investigadores que estudian el tema de la violencia dicen que no hay democracia sin seguridad pública” (Soares, 2000: 30). Para revertir esta situación, es necesario que las policías tengan una nueva metodología de acción. La Policía Militar recibe más educación militar que técnicas orientadas a resolver los conflictos sociales. La educación militar es discriminatoria en cuanto al aprendizaje desarrollado. La posición jerárquica establece el alcance del conocimiento, por ejemplo, el sargento recibe más capacitación profesional que el soldado mientras que, dentro de las policías civiles brasileñas, esta no es la regla establecida.

A más de la jerarquización de las capacitaciones profesionales, los altos mandos responden más a intereses políticos para no sufrir ningún tipo de persecución que afecte su carrera como policías. Para Muniz, “es importante enfatizar extrañas y contrarias misiones de la Policía; esto compromete altamente la necesidad de profesionalización de las tareas de policiamiento stricto sensu, atrasando en décadas el proceso de formación de los policías militares (Muniz, 2001a: 10).<sup>5</sup>

El modelo de “militarización” de la Policía fue mucho más allá de la asimilación del modelo organizacional del EB.6 Esto proporcionó un proceso de construcción y prin-

cialmente de consolidación de misiones de las policías militares que, siguiendo este concepto, se distanciaron de las actividades convencionales de una Policía urbana cuya actividad principal es mantener el orden público visible, según Muniz (2001b).

Este modelo sostiene a la burocracia de las PM, cuyo fin es preservar el sistema corporativista de la institución tradicional. Según Costa, el trabajo de las PM demuestra la necesidad de una reforma para disminuir los privilegios del sistema: “Quien ya trabajó en una institución altamente burocratizada y jerárquica sabe que hay muchos medios para transformar la reforma institucional sin efectos prácticos” (Costa, 2004: 81).<sup>7</sup>

Esta posición es corroborada por Diniz (1999), quien asegura que

es curioso que la percepción del problema del uso de la fuerza por la Policía y la discusión de su propiedad en Brasil tenga sustento en la ingenuidad peligrosa que no distingue (...) el uso de la violencia (un acto arbitrario, ilegal, ilegítimo) del recurso de la fuerza (un acto discriminatorio, legal, legítimo) (1999: 6).

La alta burocracia en la institución militar mantiene una estructura de segregación interna que refleja un tradicionalismo institucional para sostener la jerarquía como herramienta del statu quo. Las conquistas por mejores sueldos siguen esta lógica establecida. Un soldado recibe el 23% de la remuneración de un coronel. Para hacer una comparación entre policías brasileñas, en la Policía Civil, la diferencia de los sueldos entre los policías de todos los rangos no es tan desproporcionada: en la Policía Civil del Distrito Federal un agente recibe el 61% del sueldo de un delegado<sup>8</sup>, demostrando que la desigualdad estructural en esta policía, no es su caracte-

5 Traducción propia.

6 Este modelo fue construido con la dirección a la doctrina de seguridad nacional, que debería conocer donde se encajaría la Policía. Algunos estudiosos hablan de un proceso de “militarización ideológica” de la seguridad pública. Ver Cerqueira, 1996.

7 Traducción propia.

8 El delegado es la figura de la autoridad máxima establecida entre las policías. Según el Código de Proceso Penal, el delegado es la figura principal de un proceso policial; sin él no hay proceso formal.

rística funcional. Así, se puede decir que esta discriminación institucional militar desarrolla sentimientos entre amor y vergüenza entre los profesionales de la Policía Militar y, de acuerdo con Silva (2006), un mayor conocimiento sobre instituciones permite comparar las diferencias substanciales entre los actores policiales estudiados.

En las policías civiles, el poco distanciamiento entre los sueldos de los policías se explica debido a que las relaciones institucionales son horizontales y las discusiones son debatidas en todos los niveles. Además hay una distribución de cargos políticos internos donde todos pueden participar, de acuerdo con la facilidad que sus integrantes tengan a la hora de establecer alianzas políticas, lo que es muy distinto dentro de las PM.

En las PM, el nivel de burocratización es tan alto que el aparato estatal (viajes, viáticos, carros de policía, teléfonos celulares, entre otros) funciona por la utilización de un alto recurso humano y, sin embargo, las cosas se desarrollan mínimamente. Los cargos de jefatura son destinados solamente para los oficiales y no para la tropa porque, pese a que la tropa haga alianzas políticas, la burocracia de las PM no permite que la tropa tenga posibilidad de ascenso. En el caso de policías civiles, todos tienen la oportunidad de ser jefes.

Otro punto de conflicto entre cuerpos militares y civiles tiene que ver con el turno de trabajo. Mientras que en el caso militar el turno empieza a las 9:00, las civiles comienzan a las 8:00. El sistema de trabajo diario es distinto entre las PM y las civiles. No importa se esta institución policial sea provincial o federal, el mecanismo es el mismo. Las PM siguen el mismo ritmo de las Fuerzas Armadas, aunque tengan características distintas. Y sólo para tener una referencia en cuanto a los turnos de trabajo, todos los servidores públicos, sean estos municipales, provinciales o federales, comienzan su jornada a las 8:00 hasta las 18:00 de lunes a viernes.

Para Porto, la discusión en torno a si se debe conservar la institución policial como

militar debe considerar no solamente los factores de jerarquía y disciplina, pilares de la formación de las PM. Este asunto debe ocupar aspectos que han generado malestar debido a su alta burocratización y al mantenimiento de privilegios. Porto dice que

la institución militar es una institución basada en la jerarquía y en la disciplina. Las iglesias también lo son. El Banco del Brasil también lo es. El Ministerio de Relaciones Exteriores también lo es. Son militares porque usan uniforme. Muchas instituciones usan uniformes y no son militares (Porto, 2004: 136).

El problema de las PM es que son mal vistas por su poca eficiencia al momento de proporcionar seguridad pública.

En este contexto, la calidad democrática del Estado depende de la implementación de cambios institucionales en las PM, como afirma Dammert (2007). El tema de seguridad pública tiene que ser tratado como un aspecto primordial porque, como señala Soares (2000), de su administración también depende la democracia en Brasil. Para Neto (2008), es necesario ampliar los programas y acciones de las policías, pero los favores políticos están sobrepuestos a las demandas de una parte considerable de los oficiales de las PM que ansían un cambio en su institución. Para Huggins (1998), la ideología de seguridad nacional que funciona dentro de las PM motiva un tipo de cooperación confusa entre las fuerzas militares y la policía militar, lo que no sucede con las otras policías nacionales que son civiles.

## Consideraciones finales

Mucho tiempo después de creada la Policía Militar, su característica principal es que es una institución basada en una estructura jerárquica, que ganó espacio en el período del Gobierno militar. La institución continúa siendo fiscalizada por el Ejército a través de la IGPM, dentro de la cual la doctrina considera a los ciudadanos como “subversivos” o

enemigos del Estado. Esta posición ideológica permite constatar desigualdades también dentro de la propia institución, una vez que las diferencias entre oficiales y tropa es alta. La desigualdad institucional interna promueve acciones desorganizadas contra la ciudadanía.

Con la vuelta a la democracia en 1985, el servicio de las PM cambió muy poco, mientras que el trabajo de las policías civiles alcanzó un papel destacado. Esto se puede confirmar con la relevancia de la figura de la autoridad policial, el delegado. La concepción de las policías civiles está direccionadas al Estado de Derecho, dejando de lado a la figura militar del coronel. Junto a este hecho, también se destacó, en las instituciones de policías civiles, la poca desigualdad interna entre los actores policías. La desigualdad es una de la principales características de las PM.

La posibilidad de desmilitarización de la Policía es un tema recurrente en Brasil, lo que motiva el número de discusiones y debates no sólo desde la sociedad civil organizada, sino también desde las propias PM. De todas formas, el debate en cuanto a la desmilitarización de la Policía no es tan explícito dentro de las mismas PM como se desearía, por dos motivos principales: algunos por miedo de sufrir puniciones administrativas, otros por miedo de perder beneficios que el modelo institucional propone. Pero uno de los principales factores de discusión es la forma discriminatoria de actuación institucional, con relación a la tropa y también al trato a la ciudadanía, fuera de que las doctrinas son confusas: seguridad nacional o seguridad interna. □

## Bibliografía

- Almeida, Agassiz (2007). *A ditadura dos generais: estado militar na América Latina: o calvário na prisão*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bayley, David (1998). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Boudieu, Pierre (2003). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BRASIL (2006). Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- BRASIL (2006). *Lei 11.134 de 15 de julho de 2005*. Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal.
- BRASIL (2006). *Decreto n.º 26.623 de 08 de março de 2006*. DODF.
- BRASIL (2006). *Lei 6.645 de 14 de maio de 1979. Decreto n.º 6.791 de 04 de junho de 1982*.
- Cerqueira, Carlos Magno Nazareth (1996). “Remilitarização da segurança pública: a operação Rio”, em: *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*, ano 1. Rio de Janeiro: Relume & Dumará.
- Costa, Arthur y Lourdes Bandeira (2004). *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV.
- Costa, Arthur y Lourdes Bandeira (2007). *A segurança pública no Distrito Federal*. Brasília: LGE.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Diniz, Eugenio (1999). “Uso de força e ostensividade na ação policial”, em: *Boletim 006*. Grupo de Estudios Estratégicos de la UFRJ. Disponible en: <http://www.fafich.ufmg.br>
- Focault, Michelle (1999). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, veintinava edición.

- Foucault, Michelle (2002). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Gaspari, E. (2002). *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Hollanda, Cristina Buarque (2005). *Polícia e direitos humanos: políticas de segurança pública no primeiro governo de Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan.
- Huggins, Martha K. (1998). *Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez.
- Medeiros, Mateus Afonso (2004). "Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil", em: *Dados 2*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Meyer, John y Brian Rowan (1991). "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", en: W. W. Powel y P. J. DiMaggio (editores). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muniz, Jacqueline (2001a). *Center for hemispheric defense studies: research and education in defense security studies*.
- Muniz, Jacqueline (2001b). "A crise de Identidade das polícias brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional", en: *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, winter.
- Neto, Paulo de Mesquita (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO, sede Ecuador.
- Paixão, Antonio L. (1982). "A organização policial numa área metropolitana", en: *Dados 1*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, IUPERJ.
- Porto, Maria Stela Grossi (2004). "Polícia e violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal", en: *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 132-141.
- Silva, A. V. V. (2006). *A Polícia Militar e a sociedade na representação social do Policial Militar do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, UERJ (sin publicar).
- Soares, Luiz Eduardo (2000). *Linguagem da violência*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Soares, Luiz Eduardo; Pimentel, Rodrigo y André Batista (2006). *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Soares, Luiz Eduardo; M., Rolim y S. Ramos (2009). *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil*. Ministério da Justiça / SENASP.





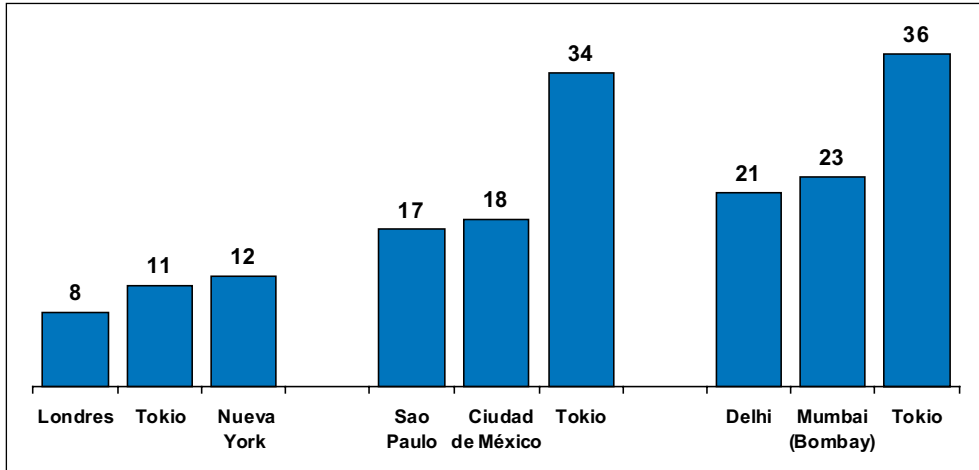


# Comparativo

# Prevención del delito en las ciudades de América Latina

■ Lorena Flórez Holguín<sup>1</sup>

Las ciudades más grandes del mundo (Millones de personas)



Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision

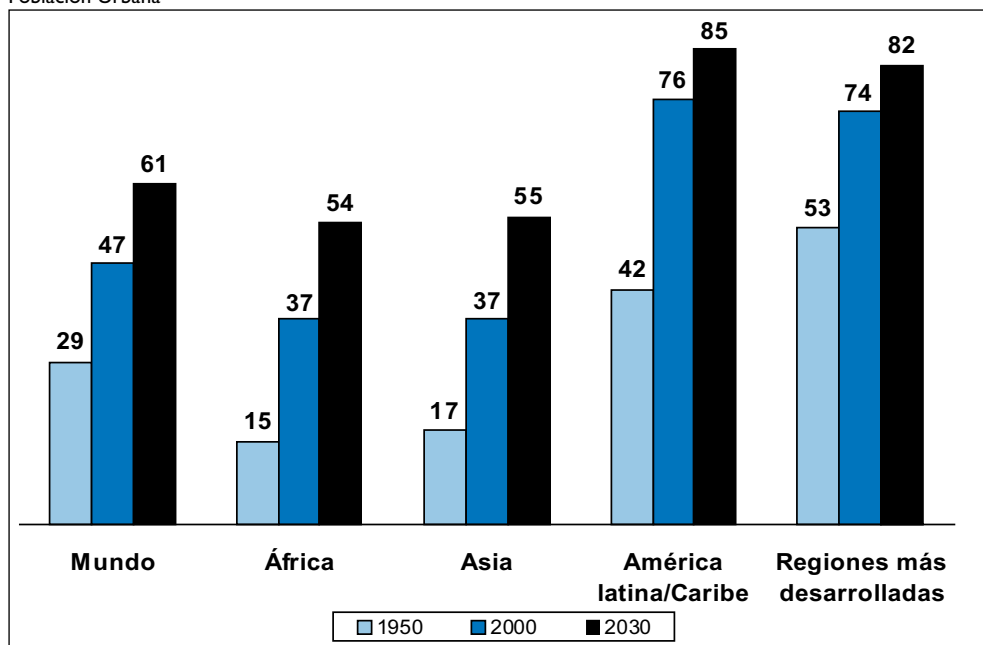
Las ciudades más grandes del mundo están creciendo muy rápidamente en tamaño y están cambiando de las regiones más desarrolladas a las regiones menos desarrolladas. Este ha incrementado no sólo la demanda en servicios sino altos niveles de inseguridad y la acción de los órganos administrativos que se debaten entre políticas de securitización, la construcción de una ciudadanía participe de su seguridad, y políticas y programas integrales.

## Tendencias a la urbanización por región

En la actualidad, hay grandes diferencias entre las regiones del mundo según sus niveles de urbanización. En las regiones más desarrolladas y en América latina y el Caribe, más del 70 por ciento de la población es urbana, mientras que en África y en Asia, la población urbana está por debajo del 40 por ciento. Sin embargo, para el año 2030, la proporción de estas dos regiones excederá el 50 por ciento (Population Reference Bureau, 2004).

<sup>1</sup> Politóloga de la Universidad del Cauca (Colombia) y candidata a maestra en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la FLACSO-Sede Ecuador. Colaboradora de la Revista Urvio desde 2009 e investigadora en estudios sobre conflictos, acción colectiva y movimientos sociales. Correo electrónico: lflorez@flacso.org.ec.

Población Urbana

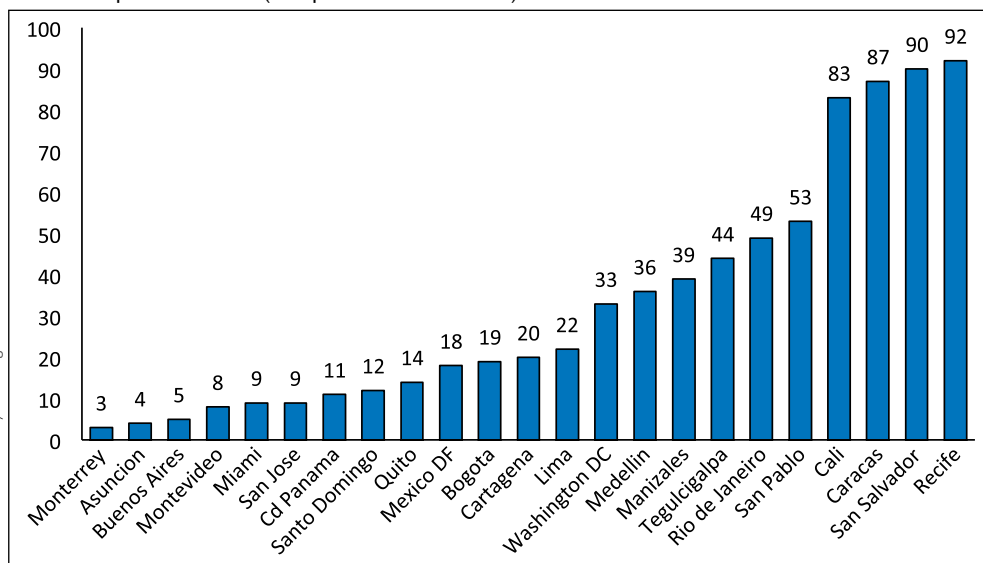


Fuente: ONU, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision

### Las ciudades y la importancia de su papel en la seguridad pública

“Es prioridad desarrollar una política pública de seguridad de las personas, que sea capaz de integrar las acciones de los órganos públicos municipales y estatales, y a la propia sociedad civil, creando una red de soluciones para responder a los problemas causadores de violencia” (*Paulo Storani*).

Homicidios por ciudad 2006 (Tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá DC

Comparativo

## Órganos institucionales encargados de la prevención del delito

“Casi todos los órganos municipales, por el hecho de tratar con problemas locales deberían adelantar programas y proyectos de prevención de la violencia en las ciudades, pero específicamente las secretarías municipales de Educación, de Desarrollo Social, de Deporte y Recreación, de Cultura, de Salud y de Urbanismo. Cuando estos órganos desarrollan sus competencias por medio de programas y acciones integradas, en la ejecución de una planificación precedida de un diagnóstico social, capaz de indicar cuál y dónde están los problemas prioritarios del municipio, los mismos pasan a constituir una red de intervención efectiva en la dinámica de la violencia” (*Paulo Storani*).

### Rio de Janeiro, Brasil

Río de Janeiro ocupa el primer lugar en indicadores negativos de Brasil con el mayor número de residentes en barrios precarios; la tasa más alta de homicidios (uno por cada 700 habitantes al año) y la más alta tasa de secuestros.

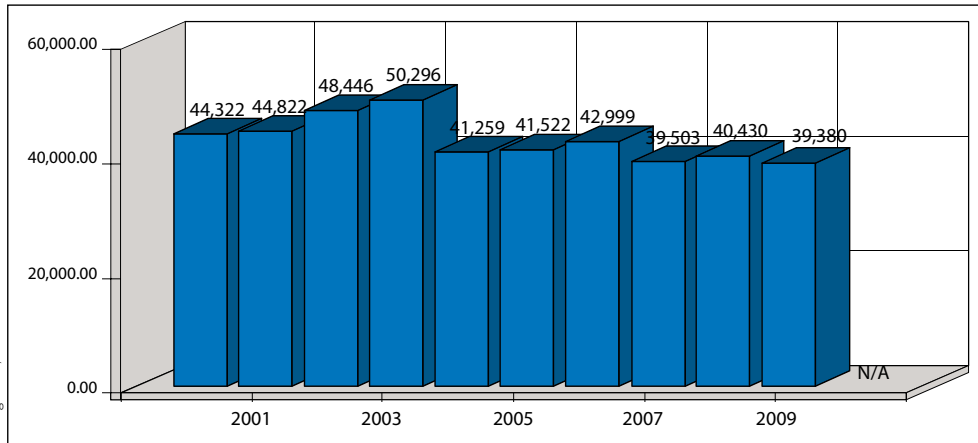


Fuente: <http://viajearelmundo.com.ar/wp>

## Brasil: Criminalidad y Violencia

Número de delitos registrados por la policía. Por homicidio doloso se entiende el acto de ocasionar deliberadamente la muerte de otra persona, incluido el infanticidio.

Homicidio doloso



Fuente: Observatorio Interamericano de Seguridad, ONU, 2009.

### Programas de Seguridad Pública

#### PROGRAMAS DE COMBATE A LA DELINCUENCIA

**Seguridad sin tolerancia:** Combate a las pequeñas infracciones, como medio de inhibir el surgimiento de crímenes más graves. Coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público para agilizar los juicios.  
Combate sistemático al tráfico y uso de drogas.  
Formación de una nueva consciencia social acerca de seguridad pública con la participación efectiva y directa de la comunidad.  
Valorización de los profesionales del área de seguridad pública, con pago de salario justo y capacitación profesional permanente.  
Modernización de las estructuras policíacas, mediante la introducción de nuevos métodos de organización y técnicas de trabajo, y la utilización de equipo de tecnología moderna.

**PROYECTO DEPORTE A MEDIA NOCHE:** Es una acción de la Secretaría de Seguridad Pública, como parte del programa *Seguridad Sin tolerancia*, donde la cuestión de la criminalidad juvenil y formación de gangsters, se aborda de forma preventiva, a través de la práctica de actividades deportivas, durante el período nocturno, en el horario de 23 hrs. a 2 a.m. ya que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal basada en estadísticas, mostró que la mayor incidencia de crímenes practicados por adolescentes se realiza en ese horario.

#### ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA (Áreas encargadas de la seguridad Pública)

**El Poder Judicial.**  
**Tribunal de Justicia.**  
**El Ministerio Público**  
**El Procurador General del Estado**  
**Consejo Comunitario de Seguridad**  
**Organizaciones policíacas:** Policía Militar y el Cuerpo de Bomberos Militar, fuerzas auxiliares y reserva del Ejército.

Fuente: Programas de seguridad Pública, ILLSEN

Comparativo

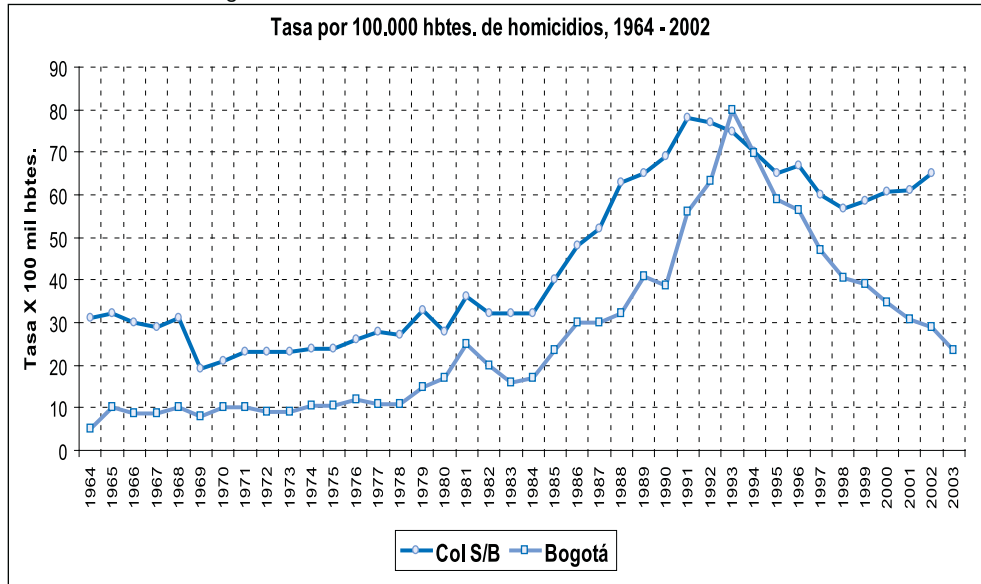


Fuente: <http://c002.1553.cdn1.cloudfiles.rackspacecloud.com>

## Bogotá: cultura ciudadana e inclusión social

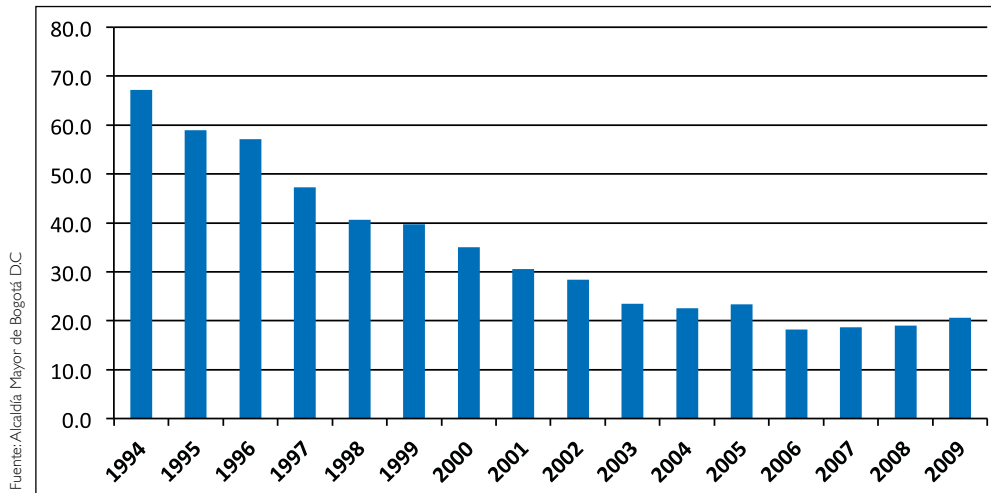
“En el caso colombiano, además de los índices de violencia que implica el conflicto armado y el narcotráfico, la violencia urbana y sus diversas manifestaciones han emergido como una grave problemática en las ciudades del país, instalándose en el centro de la agenda pública local. [...] Desde 1995, en Bogotá hay un cambio significativo en el tratamiento de la seguridad; deja de ser un aspecto marginal para hacer parte integral de las políticas públicas distritales. A partir de ese año en la ciudad se llevarán a cabo una serie de programas y medidas de diversa índole que contribuirán al aumento en los niveles de seguridad y convivencia” (*Alejo Vargas*).

Tasa de homicidios en Bogotá



Las medidas para garantizar la seguridad y la convivencia en Bogotá están atravesadas por aspectos centrales tales como el fortalecimiento institucional, especialmente el liderazgo de las autoridades distritales en el tema, en cabeza del alcalde; la creación de consensos que garantizan la continuidad del enfoque y de la política pública; el aumento en recursos destinados a la seguridad, la reestructuración de la gestión administrativa y las reformas policiales; los programas de prevención y la participación ciudadana; de modo que “la seguridad aparece como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía o de requerir tratamiento meramente policial, compete a diversas instancias de la administración local y demanda el uso tanto de enfoques como iniciativas integrales” (Rivas, 2005:130).

Homicidios en Bogotá, DC. 1994-2009  
(Tasa por 100.000 habitantes)





En los períodos de gobierno de Antanas Mockus, se impusieron restricciones al porte de armas los fines de semana y días festivos, a la vez que se llevaron a cabo jornadas de desarme. Respecto al consumo de alcohol, se establecieron medidas como la *hora zanahoria* y la *hora optimista*. Institucionalmente se creó, como parte de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana encargada del diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de seguridad y convivencia. Esta subsecretaría estaba conformada por la Dirección de Seguridad, la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de la Cárcel Distrital. Asimismo se crearon varios Comités, campañas, y programas para reducir la violencia en la ciudad (Vargas y García, 2008).



Fuente: Revista Distintas latitudes

## Planes de Desarrollo de Bogotá desde la visión de la seguridad, la ciudadanía y la inclusión social

Este Plan se caracteriza por la visión de la violencia como fenómeno multicausal, que demanda atención integral y donde aspectos como la pobreza y la desigualdad cobran importancia capital, por lo que en el discurso se enfatiza la inclusión social como requisito básico de la seguridad integral, definida como el goce pleno de las libertades individuales y colectivas (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007).

Com  
par  
ati  
vo

Año	Plan de Desarrollo	Alcalde
1995	Plan de Desarrollo "Formar Ciudad"	Antanas Mockus (1995-1997)
1997	Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos"	Enrique Peñalosa (1997-2000)
2000	Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado"	Antanas Mockus (2000-2003)
2004	Plan de Desarrollo "Bogotá sin indiferencia"	Luis Eduardo Garzón (2004-2008)
2008	Plan de Desarrollo, "Bogotá positiva para vivir mejor"	Samuel Moreno Rojas (2008-2012)

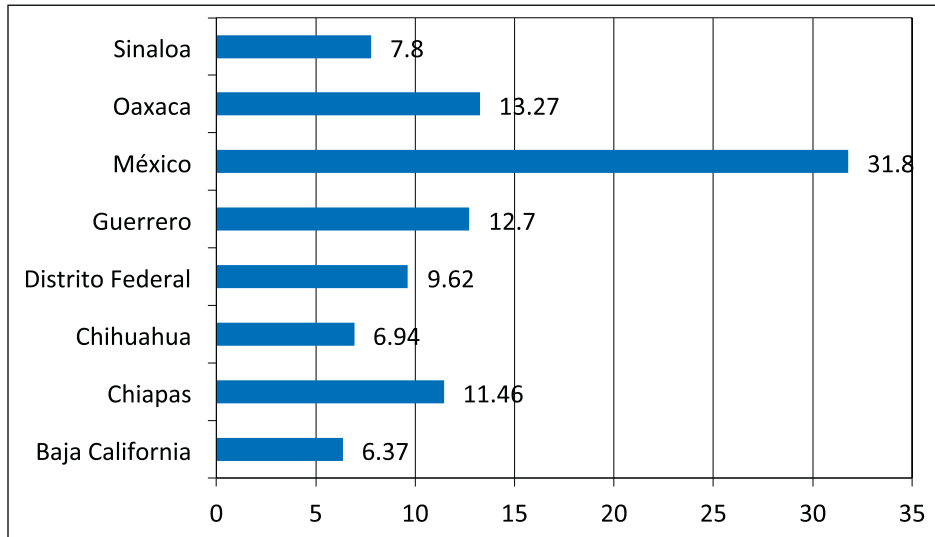


## Ciudad de México

La delincuencia en la Ciudad de México, comienza a manifestarse de manera creciente a partir de la década de los 80's y se acentúa en los últimos años, ésta situación ha puesto en duda la eficacia de las corporaciones policiales y la demanda de la ciudadanía sobre la eficiencia de las instituciones.



Ocurrencia de homicidio por ciudad en México, 1997-2008



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.  
ICESI Instituto Ciudadano de estudios sobre la inseguridad

México, Marcha del hartazgo



Fuente: <http://espaciocritico1.wordpress.com>

Programas y políticas de seguridad en México

PROGRAMA	OBJETIVOS
<p><b>PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 1998-2000</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar un clima de confianza, brindando a la sociedad un servicio expedito y profesional en la prevención de hechos delictivos.</li> <li>- Combatir la delincuencia organizada.</li> <li>- Involucrar a la sociedad en las tareas de seguridad pública, a través de comités vecinales por colonia y delegación.</li> </ul> <p>(Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Abril, 1998)</p>
<p><b>PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995-2000</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la legalidad en la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría. Y en otra Instancia, el derecho que promueve el PND</li> <li>- Otorgarle a los cuerpos de procuración de justicia una adecuada preparación (de servicio, eficiencia, honestidad, etc.) para satisfacer las necesidades sociales, en cuanto a procuración de justicia.</li> </ul> <p>(Procuraduría General del Distrito Federal)-</p>
<p><b>PROGRAMAS DE PROFESIONALIZACIÓN POLICIACA</b></p>	<p>Programa de moralización, regulación y profesionalización de los servicios. Unidades de la policía judicial. Servicio civil de carrera. Programa de Inteligencia policial. Estrategia Contra la delincuencia. Investigaciones e inteligencia en la Policía.</p>
<p><b>ACCIONES CON EL OBJETO DE COMBATIR Y REDUCIR LA DELINCUENCIA</b></p>	<p>Programas especiales en operación: Protección contra el robo a transeúntes, Protección a turistas, Vigilancia de accesos carreteros al D.F., carreteras y apoyo a transportistas.</p> <p>Reorganización y reestructuración de cuerpos policiacos: Control de asistencias y cumplimiento de las órdenes de trabajo, Instalación de un Sistema de Mapeo Computarizado, Operación del Programa de Análisis Estadístico y Evaluación de la Incidencia Delictiva.</p> <p>Modernización y equipamiento: Parque vehicular, Armamento, Capacitación y profesionalización policiaca, Descentralización Policiaca, Cuadrantes y Zonas de Patrullaje. Acciones del Programa nacional de Seguridad pública: Paraderos de transporte público. Seguridad en la central de abastos (CEDA) y otras zonas.</p>

Fuente: Programas de seguridad Pública, IILSEN

Ciudad Juárez, en Chihuahua.



Fuente: Programas de seguridad Pública, IILSEN

Comparativo

## Buenos Aires

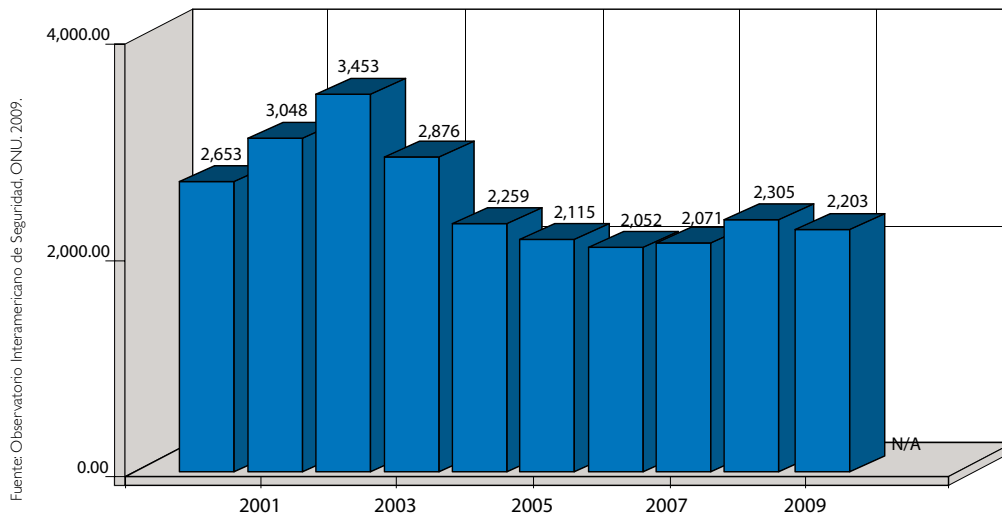
Estudios estadísticos demuestran que el aumento de la desigualdad social es uno de los principales disparadores de criminalidad en Argentina. Existen dos razones fundamentales: el ansia de los sectores postergados por acceder a un bienestar material que no es accesible; la segunda, no encuentra en el ámbito legal respuestas a la declinación del status social. Los hechos más violentos en Buenos Aires son los homicidios intencionales (6 por cada 100.000 habitantes), los producidos en accidentes de tránsito (8,4 por cada 100.000 habitantes) y los suicidios (8,4 por cada 100.000 habitantes), de lo que se concluye que las principales formas de violencia se expresan en autoagresiones y en agresiones directas. Siendo el sexo masculino el principal protagonista: representando el 83% de las víctimas y el 92% de los imputados; el 82% de los imputados no registran antecedentes penales, teniéndolos solamente el 18 % restante (*Estudio comparado de los Programas de seguridad Pública, IILSEN*).



Fuente: argentina.com

## Argentina: Criminalidad y Violencia Homicidio doloso (total)

Número de delitos registrados por la policía. Por homicidio doloso se entiende el acto de ocasionar deliberadamente la muerte de otra persona, incluido el infanticidio.



Programas de seguridad Pública	
<i>Medidas adoptadas:</i>	
<b>Las vinculadas con competencias locales tradicionales</b>	Instructivo para control vecinal de luminarias públicas, alternativas legales de poda y desramado, alternativas legales con respecto a los baldíos, cambio del sentido del tránsito de arterias.
<b>Fortalecimiento institucional de los consejos barriales de prevención ya existentes:</b>	Publicidad de la actuación, incorporación permanente de mediadores comunitarios de la ciudad a todas las reuniones de los consejos, difusión de medidas de seguridad adoptadas por el gobierno de la ciudad.
<b>Acciones orientadas a mejorar las relaciones comunidad- policía dentro y fuera de los consejos:</b>	Instructivo y talleres sobre problemática de las denuncias.
<b>Apoyo técnico a iniciativas vecinales en los consejos:</b>	Alarmas comunitarias, sistemas de monitoreo televisivo y denuncias puntuales.
<b>Apoyo a iniciativas vecinales fuera de los Consejos:</b>	Organización de vecinos y encuestas escolares.
<b>Cooperación técnica:</b>	Con el Ministerio de Justicia y con el CELS.
<b>Mapa del delito:</b>	Procesamiento y corrección de la encuesta voluntaria anterior; rediseño y concreción de una encuesta profesional.
<b>Iniciativas de prevención estructural:</b>	Integración plena y permanente de los altos funcionarios de la Secretaría de Promoción Social a los Consejos, información y puesta a disposición de los vecinos los programas de prevención de la violencia de la Secretaría de Promoción Social.
<b>Iniciativas de prevención al margen de los Consejos:</b>	Proyecto de sensibilización a través de labores en las escuelas.
<b>Iniciativas con relación al cuerpo de guías urbanos:</b>	Elaboración del perfil de los candidatos, diseño curricular para el entrenamiento y definición de funciones.
<b>Elaboración normativa:</b>	Proyecto de reformas al Código Penal y Procesal, evaluación de los proyectos legislativos nacionales y locales sobre seguridad.
<b>Relaciones interinstitucionales:</b>	Asistencia a jornadas y congresos locales e intercambio de experiencias.

Fuente: Programas de seguridad Pública, IILSEN

Comparativo



Fuente: [http://farm1.static.flickr.com/7101/12637\\_b42b238ece.jpg](http://farm1.static.flickr.com/7101/12637_b42b238ece.jpg)

## Bibliografía

Alcaldía de Mayor de Bogotá (2007). Análisis Planes de Desarrollo, ¿un camino exitoso? Bogotá.

Análisis comparativo de Programas de Seguridad Pública en diversas ciudades del mundo (2002). Instituto de Investigaciones legislativas del senado de la República. México: IILSEN.

Population Reference Bureau (2004). Disponible en: <http://www.prb.org/>

RIVAS, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia” En Seguridad Urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%20Cap%202%20Angela%20Rivas.pdf>.

Storani, Paulo (2009). Brasil: Prevención de la violencia al nivel municipal. Disponible en: <http://scela.wordpress.com/2009/12/04/brasil-prevencion-de-la-violencia-al-nivel-municipal-entrevista-con-paulo-storani/>

Vargas, Alejo y García Viviana (2008). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/64/0/violencia-urbana-seguridad-ciudadana-y-politicas-publicas-la-reduccion-de-la-violencia-en-las-ciudades-de-bogota-y-medellin.html>

POLICIA  
LOCCAL

**Reseña**





# Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo XXI

■ Sofía Gordón<sup>1</sup>

La inseguridad y la violencia, en un contexto de profundas desigualdades sociales ponen el tema de la seguridad ciudadana en el debate público. La implementación de políticas de seguridad inclusivas, que sirvan como herramienta integradora y que operen contra el delito sin producir exclusión, se convierten en una necesidad urgente. Sin embargo, las instituciones de policía y de justicia no han logrado comprender las cuestiones básicas de la convivencia social, ni garantizar los derechos de los ciudadanos. La articulación entre las políticas de seguridad y otras relacionadas con empleo, espacio público, vínculos sociales y salud (CELS, 2004: 22) se vuelven cruciales para reconstruir los lazos de ciudadanía, en la búsqueda de un enfoque inclusivo. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presenta a lo largo de cinco capítulos, la necesidad de generar políticas que garanticen “más derechos y más seguridad”.

Con el fin de contextualizar el problema, en el primer capítulo: *Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática. Más derechos, más seguridad*, se mencionan algunos discursos desde la opinión pública, que intentan dar soluciones al problema de la inseguridad, pero cuyos resultados han sido nefastos y terminan por agravarlo. Entonces se

<sup>1</sup> Licenciada en Turismo Histórico Cultural; Estudiante de la Maestría Gobierno de la Ciudad con mención en Centralidades Urbanas e Históricas en FLACSO sede Ecuador.



plantea la creación de políticas con un enfoque inclusivo, además de la necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la seguridad. Seguidamente, se narra en qué consiste el *funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998*. Reforma que fue implementada en un periodo de profunda crisis socioeconómica en Argentina y que fue objeto de muchas críticas y oposiciones. En este capítulo se cuenta cómo fue el proceso de introducción de dicha reforma procesal, y cómo luego se estructuraría el Poder Judicial es decir, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Casación Penal, las cámaras y los juzgados de garantías así como otros organismos tales como, los tribunales orales criminales y los juzgados correccionales. Con la reforma también se reestructuraría el Ministerio Público y la Policía de Investigaciones, así

R E S E Ñ A

como también el Servicio de Defensa Pública con sus defensorías departamentales. Además, ésta colocaría a la víctima, en un papel mucho más importante, pues a partir de ella se reconocen sus derechos y le proporcionan para su asesoramiento los Centros de Asistencia a la Víctima.

La descripción realizada en el texto sobre el funcionamiento de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires, pone en evidencia los problemas estructurales que dificultan la implementación de las reformas planteadas en el capítulo anterior en el uso cotidiano del sistema penal. La lentitud de los procesos de los trámites judiciales, son un problema recurrente, pues el número de causas ingresadas son muchísimo mayor al número de causas que llegan a elevarse a juicio. La reforma también introdujo un principio de oralidad que involucraría implementar el nuevo marco de análisis para la etapa de investigación. También se modificaron algunos términos y varios procesos, pero en el fondo se mantienen muchas de las viejas prácticas, entre ellas, los actos de corrupción y violencia por parte de la policía y de la misma institución judicial, es decir, la estructura general del sistema con sus antiguas prácticas persiste.

En el siguiente capítulo se detalla como el *Poder Judicial actúa Frente a la violencia institucional*. Es decir como las instituciones judiciales al verse enfrentadas con un caso de abuso o violencia policial, actúan con benevolencia o simplemente prefieren dejarlo en la impunidad. “La violación del derecho a la vida por parte de las instituciones de seguridad es una práctica extendida en la Argentina” (CELS, 2004: 129) En esta parte del texto el CELS analiza varios casos en los que se hace evidente, “una abierta connivencia judicial” (CELS, 2004: 130). Casos de tortura, en los que no se esclarecen los hechos, no existe investigación porque no hay voluntad ni interés de hacerlo y donde fácilmente desaparecen las evidencias. Se analiza las causas estructurales que hacen de estas prácticas corruptas del Poder Judicial, una actividad común; así como también, se

visibilizan las nefastas consecuencias de estas acciones, o inacciones, que generalmente dan lugar a más violencia. Y finalmente se presentan algunos casos excepcionales en los que la respuesta judicial fue distinta, afirmando que otra forma de justicia es posible.

El cuarto capítulo: *Fiscales y defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público*, se basa en la necesidad de consolidar el sistema de justicia para que a través de éste se fortalezca también la democracia. No se puede hablar de un Estado de derecho sin derechos. (CELS, 2004) Entonces es imprescindible legitimar el Sistema Judicial y sus instituciones, extendiendo los cambios hasta el Ministerio Público, organismo que hoy en día cuenta con un rango Constitucional. En el texto se proponen varias reformas posibles para el Ministerio Público. Se identifican los principales problemas, así como las debilidades y falencias, y se sugieren soluciones.

En el capítulo final: *Ejes para una reforma del Ministerio Público*, se especifican las líneas de reforma sugeridas en el capítulo anterior, reiterando la importancia que tiene el Ministerio Público y su capacidad de intervención a través de políticas, para garantizar la protección del ciudadano, el cumplimiento de sus derechos, y el acceso a la justicia, es decir, el Ministerio Público es el encargado de democratizar el ejercicio de la justicia. El CELS asegura que hace falta discutir y trabajar reformas que apunten a clarificar las capacidades, responsabilidades y formas de control de Ministerio Público, es decir es imprescindible una reforma integral del sistema procesal penal y de Justicia.

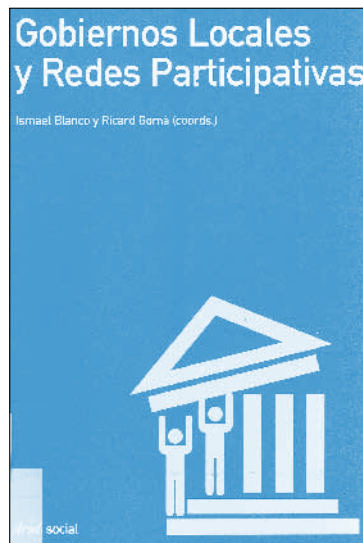
Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal, es un texto interesante que evidencia un sistema de justicia complejo, y propone varios ejes de acción que apuntan a cambiar viejas prácticas de los organismos e instituciones de Justicia, para garantizar un Estado de derecho, y así resolver el problema de la seguridad ciudadana. □

# Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

■ Adriana Sepúlveda Jiménez

Desde el paradigma clásico de la modernidad política la gestión ha estado centrada en las arquitecturas institucionales, en la formalización de la vida social y el funcionamiento Estatal. Pero estas prácticas se muestran cada vez más débiles para responder a las dinámicas que plantean las *sociedades posindustriales*: inciertas; proclives al individualismo y la fragmentación, pero marcadas por una creciente interdependencia de múltiples sujetos sociales y políticos; direccionadas por valores, preferencias, e intereses, pero mutables e inestables. Caracterizando así el “ahora”, la *sociedad posindustrial* nos remite a una fractura de formas de existencia, a una implosión de las ideas y prácticas respecto de la *res publica*, a una pérdida de vitalidad colectiva; asuntos que rebasan las principales instituciones de la Modernidad.

Es, en este sentido, que Blanco y Gomá plantean que estamos entrando a una crisis de los gobiernos democráticos, la cual se materializa, por un lado, en los sistemas de representación. Donde el control ciudadano se encuentra limitado por las dinámicas elitistas que el mismo genera, los autores argumentan que “(...) difícilmente podemos transferir de un modo automático la legitimidad otorgada por el voto al conjunto de políticas que se despliegan en la acción de gobierno (...)” (Blanco y Gomá 2002: 30). Por otro lado, la crisis se expresa en el ámbito del gobierno, que se levanta sobre un paradigma de racionalidad técnica. Por tanto, las formas de gestión del sector público -que responden a una estructura *jerárquica compartimentada*-pretenden reducir la incertidumbre. Pero lejos



de esto, en la práctica el sector público para los autores es “(...) un espacio de conflicto y competitividad interna, fragmentado, difícilmente controlable desde un centro jerárquico” (Blanco y Gomá 2002: 30). Si bien, los actores sociales y políticos están insertos en un gran juego de coordinación dentro de un sistema democrático que impone límites, éste también da posibilidades. La propuesta del libro *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, es la de reforzar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa.

El libro recoge distintas experiencias que nos invitan como lectores y a la vez como actores de esa crisis, a la construcción de alternativas colectivas desde la gestión institucional y ciudadana. Con la única certeza que ello, implica un gran reto a la creatividad de los grupos humanos y una disposición a enfrentar cambios significativos en las prácticas individuales y colectivas. Frente

R e s e ñ a

al gobierno tradicional y las dificultades que este presentan, el libro formula la *governance* como paradigma alternativo, que consiste en articular un gobierno en red a través de la participación de actores plurales y diversos, en donde se reconozca la complejidad como un elemento intrínseco de la política, y una administración pública donde los poderes locales adopten nuevos roles e instrumentos de planificación alternativos. Finalmente para los autores más allá del reto de la *governance* en términos de capacidad de gobierno y legitimidad, su potencial está en el fortalecimiento del ámbito local como espacios de configuración de la experiencia social horizontal -*redes participativas*- y como espacios de articulación de distintos niveles territoriales de gobierno -*Redes multinivel*-. (Blanco y Gomá 2002)

En esa dirección, se parte de la premisa que las redes: “(...) se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad” (Blanco y Gomá 2002:26) Las redes participativas de *governance*, para los autores, son resultado de interrelaciones e interdependencias, sostenidas con cierta rutinización por varios sujetos, grupos e instituciones, y se caracterizan por la no existencia de un centro jerárquico. Las redes constituyen tramas de una pluralidad de singularidades que terminan por configurar la identidad del espacio local. Éstas hacen sentir “parte de”, e incentivan a la alianza y a la confrontación, crean sentidos que complejizan la acción. “(...) las redes no son canales fijos donde, cual góndola, circulan los seres humanos y sus mensajes, sino que las redes las conforman seres humanos y se modifican según lo que esté en juego (...)” (Martín, Montañés y Gutiérrez 2002:148). Por último la finalidad de las redes va a ser entonces la regulación del conflicto social. Luego los gobiernos deben procurar la movilización de estas redes a partir de la gestión de las interacciones internas (*Activar la red, fortalecer la intermediación, promover la densidad relacional*) y sus estructuras (hacer la red permeable a nuevos actores, *incidir sobre las*

*distribuciones de poder*, valores y percepciones en ésta).

El aporte del libro *Gobiernos Locales y Redes Participativas* está en que todas estas propuestas teóricas y conceptuales de la idea de *governance*, se contrastan con experiencias concretas de prácticas locales participativas. Todos los casos analizados exploran estrategias y mecanismos que hagan posible el cambio de paradigma de gobierno, sin dejar de reconocer la complejidad e incertidumbre intrínseca a los procesos sociales. Las experiencias regocijadas si bien transversalmente tocan todas las cuestiones planteadas se pueden agrupar en cuatro apartados: ***Modelos de ciudad y participación*** (los planes estratégicos locales Capítulo2, la experimenta de los presupuestos participativos Capítulo3 y Los proyectos educativos de ciudad Capítulo 8). ***Sostenibilidad y participación*** Las agendas locales 21 capítulo 4, la planificación y gestión de los espacios de interés natural capítulo5, y las políticas de cooperación y desarrollo capítulo10) ***Comunidad y participación*** ( La planificación comunitaria en tres distintas experiencias Capítulo 6 y El plan comunitario de la Trinitat Nova Capítulo 7) ***Bienestar y participación*** ( Los pactos locales por el empleo capítulo 9, y las redes de apoyo a la migración el caso del programa ICARIA capítulo 11).

En un intento de síntesis tratamos de recoger en tres líneas, algunos de los elementos de avance y dificultad, que se evalúan en cada caso expuesto, y que nos llamaron la atención para la reflexión:

- La planificación de la política pública no es el fin; la política pública es la ejecución de estos principios, fines, estrategias, objetivos y programas. Brugué y Jarque explican cómo la previsión del futuro como norte en la construcción de políticas que buscan incidir sobre una realidad con el propósito de orientarla hacia unos objetivos definidos, no es suficiente. Para ellos se trata de sus-

tituir “(...) la lógica del paso a paso para alcanzar un objetivo concreto por la lógica de un faro, de una visión de futuro que no fije los pasos si no la orientación de nuestras acciones.” (Brugué y Jarque 2002:43) Las estrategias de la planificación, no deberían referirse al cálculo de lo posible, sino a la construcción de viabilidad. Si bien, los autores resaltan lo pertinente de la planificación estratégica para los procesos de *governance*, en algunos casos expuestos, como los del capítulo 2 y 4, en la práctica se perdió su potencial, al usarla como herramienta metodológica estandarizada, priorizando el diagnóstico sobre la acción concertada. Entonces la planificación estratégica se convierte en una técnica de elaboración de *planes-documentos*.

- Las prácticas de democracia representativa deben pensarse en términos de territorio con el propósito de diseñar políticas públicas coherentes y conectadas con las situaciones problemáticas identificadas. En todos los casos la proximidad como espacio fue la clave para la innovación de los enfoques participativos aplicados. “(...) la proximidad emerge como un espacio desde el cual ofrecer respuestas más adecuadas a la diversidad, aprovechando a su vez los recursos endógenos del territorio.” (Blanco y Gomá 2002:32). En las experiencias analizadas se destacan tres elementos que hacen posible una *governance* de proximidad: a) Se deben propiciar espacios de coordinación discusión y encuentro entre las entidades encargadas del tema y la población. Las administraciones locales necesitan del tejido social para saber lo que hay que hacer como se muestra en el caso de las políticas de migración, capítulo 11. b) Se debe diseñar dispositivos de coordinación interinstitucional e intersectorial, lo que los autores llaman gobierno multinivel. c) Por último, las

redes deben buscar poner en la agenda pública local y estatal sus intereses. En el capítulo 11 se presenta la *Estructura de Oportunidad Política* (tarrow,1997) como modelo de análisis para entender la apertura en la que pueden llegar a ser articulados los distintos intereses de las redes sociales y gobiernos locales al ámbito estatal.

- La *governance* debe fortalecerse en términos de capacidad de gobierno y legitimidad. Estos procesos son de largo aliento tienen que contemplar su sostenibilidad en el tiempo y ésta tiene que ver no solo con el presupuesto, también con su legitimación en la sociedad. El libro deja claro que cualquier experiencia de *governance* no tendría sentido si no demuestra capacidad para una transformación significativa de las condiciones de vida de la gente. Por el momento, todas las experiencias expuestas presentan enfoques y fórmulas de participación innovadoras que señalan con optimismo el cambio progresivo de paradigma de gobierno en las sociedades actuales, sin desconocer las dificultades que en el proceso esto implica. El libro *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, en los diferentes casos muestra ejemplos concretos de *governance*, pero ésta no es entendida como una transformación alcanzada y garantizada, mas bien, se presenta como un “proceso intentado” hacia la profundización democrática, que requiere ser explorado continuamente. □



## Las realidades del trabajo en América Latina

**232**  
MARZO-ABRIL 2011

COYUNTURA: **Marc Saint-Upéry**. Las dimensiones de la revolución democrática árabe. **Mercedes Isabel Botto**. ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur?

APORTES: **Christoph Reinprecht**. El regreso de la inseguridad social. TEMA CENTRAL: **Jürgen Weller**. Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. **Enrique de la Garza Toledo**. Más allá de la fábrica: los desafíos teóricos del trabajo no clásico y la producción inmaterial. **Alvaro Padrón**. Internacionalismo y renovación. Los desafíos del sindicalismo.

**Alma Espino**. Trabajo y género: un viejo tema, ¿nuevas miradas? **Ricardo Antunes**. La nueva morfología del trabajo en Brasil. Reestructuración y precariedad. **Ernesto Rodríguez**. Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. **Paula Lenguita**. Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino. **Pilar Sánchez Voelkl**. Masculinidad en la clase gerencial transnacional. Rituales del siglo XXI.



**230**  
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2010

## Literatura y dinero Ensayo, ficción, poesía



**231**  
ENERO-FEBRERO 2011

## Colombia: ¿menos americana y más latina?

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**Migraciones**

# ÍCONOS 40

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 15  
No. 40  
Mayo de 2011  
Cuatrimestral

## DOSSIER

Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina  
Yanina Welp y Franklin Ramírez

¿Transformación democrática o control político?

Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur  
Cecilia Schneider y Yanina Welp

Los Consejos Comunales:

¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?

Benjamin Goldfrank

“Proximidad”, representación y participación.  
El Presupuesto Participativo en Argentina  
Rocío Annunziata

Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea

Flávia de Paula Duque y Ricardo Carneiro

Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina

Maricel Rodríguez Blanco

## DEBATE

Comentarios al dossier  
“¿Cómo se piensa lo ‘queer’ en América Latina?”  
Edgar Vega Suriaga

Comentarios desde el Sur  
Tatiana Cordero Velásquez

## DIÁLOGO

“La naturaleza y la cultura no son los extremos de un *continuum*”  
Un diálogo con Verena Stolcke  
Montserrat Ventura

## TEMAS

Ernesto Laclau:  
El populismo y sus avatares  
Daniel Gutiérrez Vera

Número anterior:  
ICONOS 39: ¿Cómo se piensa lo “queer” en América Latina?

Próximo número:  
ICONOS 41: (Re) Pensando el archivo

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts, Ulrich's Periodical Directory.



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (biblioteca@flacso.org.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.org.ec)

Revista Íconos: [www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)







# Bibliografía y enlaces

Fotos Policía local patrullando la Av. Solano de Cuenca en día festivo Azuay - Ecuador

# Bibliografía / enlaces

## Bibliografía sugerida

- Acero, Hugo (2002). “Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001”, en Fernando Carrión (ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador.
- Aguilar, Marina (2002). “Ampliando la misión de los gobiernos locales en sociedades heterogéneas y diversas”, en Diana Miloslavich Túpac (ed.) *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno (2000). *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Amador, María Carolina (2004). *Descentralización y gobiernos intermedios locales: tres experiencias internacionales*. Bogotá: Quebecor World Bogotá.
- Ammons, David N. (1999). “Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales” en Carlos Losada Mattodán (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC,: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arriagada, Irma (2000). “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, en *Revista de la Cepal*, Núm. 70, Abril.
- Basombrío, Carlos (2005). *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Bayley, David (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Birkbeck Christopher y Gabaldón Luis Gerardo (1998). “The Effect of Citizen’s Status and Behavior on Venezuelan Police Officers’s Decisions to Use Force”, en *Policing and Society*, Vol. 8.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bobeá, Lilian (ed.) (2003). *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad, FLACSO-República Dominicana, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Borja, Jordi (1998). *Ciudadanía y Espacio Público, Ciudad Real Ciudad Ideal, Significado y función en el espacio urbano moderno*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Borja, Jordi y Muxi Zaida (2001). *El gobierno del territorio y la urbanización*. Buenos Aires: URBARED.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. (1999). “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), *Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Bromberg, Paul (2009). *Gobierno urbano y el carácter de jurisdicción subnacional de las ciudades*. Bogotá: (s.e).

- Brugué, Quim y Gomà, Ricard (coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Burgwal, Gerrit (1999). *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales: manual de facilitación*. Quito: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
- Cardozo Pozo, Rodrigo Cristhian (2009). *La seguridad ciudadana como tendencia político criminal*. Bogotá: Leyer.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004). *La izquierda en la ciudad: participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Chinchilla, Laura (2001). "Programa de Policía Comunitaria: El Caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)", en *Mimeo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Andina de Juristas (1999). "Seguridad ciudadana y gobernabilidad", en *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Dammert, Lucía (2005). *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades", en *Desafíos Vol. 13*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Dammert, Lucía y Díaz, Javiera (2005). "Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad", en Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (eds.). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Dávila Avendaño, Mireya (2000). *Seguridad ciudadana: actores y discusión*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Escobar, Santiago y otros (2005). *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad.
- Frühling, Hugo (2003). "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?", en *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Asuntos Públicos, Serie Documentos*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gilbert, Alan y Garcés María Teresa (2008). *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Universidad del Rosario Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno Programa de Gestión y Desarrollo Urbanos, Ekística.
- Harnecker, Marta (2005). *Haciendo camino al andar: experiencias de ocho gobiernos locales de América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Ibáñez Najar, Jorge Enrique (2005). *Seguridad nacional, seguridad del estado y seguridad ciudadana: una aproximación jurídica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Derecho, Crear.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999). *La seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos, 1998-1999*. San José: IIDH.
- Jácome, Francine (2009). *Situación actual y desafíos de la democracia en la Subregión Andina*. Caracas: Instituto Latinoamericano

- mericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Jarrín, Oswaldo (coord.) (2005) *Políticas públicas de seguridad ciudadana. Proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Kaminsky, Gregorio (2005). *Tiempos clementes. Culturas policiales y Seguridad Ciudadana*, Colección Planificación y Políticas Públicas. Serie Seguridad Ciudadana. Buenos Aires: Ediciones UNLA.
- Kliksberg, Bernardo (2007) “¿Cómo Enfrentar el Crecimiento de la Inseguridad en América Latina? Las lógicas en Conflicto”, en Amartya Sen y Bernardo Kliksberg, *Primero la Gente*. Barcelona: Deusto.
- Luna Rodríguez, Raúl. (2005). *Redes de vinculación con mercados, gobiernos locales y organizaciones del entorno*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Llorente, María Victoria (2001). “Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogotá”, en *Mimeo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maier, J. B. J. (1996). *Nacimiento y desarrollo de la Policía institucional*, en: *Nueva Doctrina Penal, 1996 A*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Massolo, Alejandra (2005). “Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales”, en *Eca: Estudios Centroamericanos*, Vol. 60, Núm. 681-682, Julio/Agosto.
- Mouzzo, Karina (2005). “Violencia e inseguridad en los '90. Una lectura crítica acerca de la situación en Ciudad y Provincia de Buenos Aires”, en *Terceras jornadas de jóvenes investigadores*. Buenos Aires: IIGG.
- Ortiz de Urbina Gimeno, Iñigo y Ponce Solé, Juli (coord.) (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Proyecto Reunirse (Red de solidaridad Social, CIDER y Uniandes) (1998). *Pobreza, gobiernos locales y Red de Solidaridad Social. Estudio de caso dos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Quintero, Rafael (2001). “Democracia y participación ciudadana en gobiernos locales de América Latina”, en *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza: América Latina en una perspectiva comparativa*. Quito, EC: Fundación Friedrich Ebert, ILDIS.
- Ramos García, José María y otros (2007). *Gobiernos locales en México hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México: Colef.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México: XXI Editores.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos (2006). *La tenue línea de la tranquilidad: estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Saltamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales, Cuadernos de Avances de Investigación*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sozzo, Máximo (1999). “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fe”, en Máximo Sozzo (comp.),

Seguridad Urbana. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Welp, Yanina (2008). "La participación ciudadana en la encrucijada: los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en *ICONOS*, Num.31, mayo 2008. Quito: FLACSO.

Ziccardi, Alicia (Coord.) (1995). *La Tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Miguel A. Porrúa.

Zimmerman de Aguirre, Eva y Escobar, Javier (traductores) (2005). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

## Enlaces

Calderón Umaña, Rodolfo (comp.) (2010). *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. FLACSO-CR. Disponible en: [http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/ARCHIVOS\\_FLACSO/munica.pdf](http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/ARCHIVOS_FLACSO/munica.pdf)

Carrillo-Flórez, Fernando (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-26.pdf>

Coraggio, José Luis (2001). "La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales". Debate Num.3: El papel de los gobiernos locales en las políticas socioeconómicas. Red URBARED. Buenos Aires: Argentina. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>

\_\_\_\_\_ (2001). La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>

Costa, Gino (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias dos soluciones un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en: <http://issuu.com/idl.sc/docs/la-ventana-rota>

Costa, Gino, Juan Briceño y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima, Ciudad Nuestra. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia\\_web.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia_web.pdf)

Dammert, Lucía (2005). *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina*. Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo. Disponible en: [www.policiaysociedad.org](http://www.policiaysociedad.org)

Díaz Palacios, Julio (2009). *Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú*. Disponible en: [www.invent.org.pe/capacides](http://www.invent.org.pe/capacides)

Gómez Buendía, Hernando (2009). "Una Constitución de papel". Disponible en: <http://www.razonpublica.org.com>

Hernández Rodríguez, Carol (2009). El Observatorio Latinoamericano de la Innovación en la Gestión Pública Local. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-438.html>

Informes Justicia y Seguridad, Gobierno de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/gobierno/noticias/>

Jelin, Elizabeth (2000). *Cities, culture and globalization, Sociologist and Researcher of the National Council of Scientific and Technical Investigations*. Disponible en: <http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/art7.htm>

- Laserna, Roberto (2001). *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Disponible en: [http://www.geocities.com/laserna\\_r/ebrcpcom.htm](http://www.geocities.com/laserna_r/ebrcpcom.htm)
- Ledo, Carmen (1999). *La Urbanización y los procesos de redistribución espacial de la población boliviana*. Disponible en: <http://www.ceisal98.uni-halle.de/eingan.htm>
- Massolo, Alejandra (2005). *Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales*. Disponible en: [http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas\\_anter/eca/2005/681-682/art4-eca-681-682.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca/2005/681-682/art4-eca-681-682.pdf)
- Muller Solón, Enrique Hugo (2007). *Los gobiernos locales deben liderar la seguridad ciudadana en el Perú*. Disponible en: <http://blog-dehugomuller.blogspot.es/img/gobiernolocal.pdf>
- Paulsen, Gustavo (Director) (2006). Centro de Documentación del Programa Urbal. Disponible en: [http://www.centrourbal.com/redes/r14\\_proyectos.htm](http://www.centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm)
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2008). «El problema de la inseguridad». *Estado de la Opinión Pública*. Lima: Instituto de Opinión Pública. Disponible en: [http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/77/08set\\_puc\\_%20seguridad\\_ciudadana\\_2da.pdf](http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/77/08set_puc_%20seguridad_ciudadana_2da.pdf)
- Prillaman, W. C. (2003). *Crime, democracy, and development in Latin America*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. Policy Papers on the Americas, vol. XIV, study 6. Disponible en: [http://www.csis.org/media/csis/pubs/ppcrime\\_democracy\\_inlatinamerica%5B1%5D.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/ppcrime_democracy_inlatinamerica%5B1%5D.pdf)
- Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), en: [www.remurpe.org.pe](http://www.remurpe.org.pe)
- Toscana Regione (coord.) (2006). Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Unión Europea-Programa Urb-al. Disponible en: [http://www.securitytransformation.org/images/documentos/365\\_Velasquez\\_2007\\_Governance\\_de\\_la\\_seguridad\\_ciudadana-Florenca.pdf](http://www.securitytransformation.org/images/documentos/365_Velasquez_2007_Governance_de_la_seguridad_ciudadana-Florenca.pdf)
- Touraine, Alain (1998). “La transformación de las metrópolis”, en *La Factoria N° 6*, Barcelona-España. Disponible en: <http://www.aquibaix.com/factoria/articulos/touraine6.htm>

# Política editorial

**URVIO**, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación internacional especializada del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos, decisores de políticas y opinión pública, tanto en el Ecuador, América Latina y el mundo en general.

La revista **URVIO** es de publicación cuatrimestral (enero, mayo o septiembre). Cada número contiene un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado a la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana en la región. Las otras secciones (artículos, reseñas, entrevistas) están abiertas a desarrollar diferentes temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en **URVIO** son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a **URVIO**, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

## Normas de publicación de la revista URVIO

Las personas interesadas en escribir en **URVIO** deberán enviar el documento original al correo electrónico [jerazo@flacso.org.ec](mailto:jerazo@flacso.org.ec), aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, francés, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de **URVIO** se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco a ocho descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
  - a. Artículos para tema central: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
  - b. Artículos para temas libres: 10 mil a 15 mil cce, no mayor a 2.500 palabras.
  - c. Reseñas: 6 mil a 7 mil cce, no mayor a 1.500 palabras.
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
  - a. Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - b. Deberán contener fuentes de referencia completa.
  - c. Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:  
*Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
  - d. Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor o autora hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en CD, disquete, zip, USB u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990: 15). Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas,



seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio* 14/09/2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.

11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and markets: a primer in political economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (2000). *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world. Nueva York: 1950-1990*, Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (1993). *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo el orden alfabético de los autores y las siguientes formas:

a. Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Ariel.

b. Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). Buenos Aires: *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.

c. Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). Título del artículo entre comillas, en: Nombre Apellido, palabra que corresponda editor / editores / coordinador / (comp). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Muratorio, Blanca (2000). “Identidades de mujeres indígenas y política de reproducción cultural en la Amazonía ecuatoriana”, en: Andrés Guerreo (comp). *Etnicidades*. Quito FLACSO, sede Ecuador / ILLDIS.

d. Artículo en revista:

Apellido, Nombre año de publicación. Título del artículo entre comillas. *Nombre de la revista en cursiva*, el número de la revista. Lugar: Editorial, páginas que comprende.

Ejemplo: Coraggio, José Luis (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Íconos*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 52-59.

e. Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia, en nota al pie bajo el siguiente formato:

Nombre del artículo, nota o reportaje entre comillas. *Nombre del diario o periódico en cursivas*, Lugar, día mes/año.

Ejemplo: “Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios”. *El Universo*. Quito, 21/04/2006.

f. Artículo no firmado en una revista:

En este caso, colocar la referencia en nota al pie bajo el siguiente formato: s/a(año).

“Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursivas*, el número de la revista, lugar: páginas que comprende.

Ejemplo: s/a(1923). “Primero de Mayo”. *Calenturas*, 30, Guayaquil: 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención y, de ser posible, adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores y autoras y serán declarados como “no recibidos”. Una vez “recibidos” los artículos serán puestos a consideración del Consejo Editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser “aprobados”. El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en “Política editorial”.

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses ni mayor a ocho. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.