

# 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-

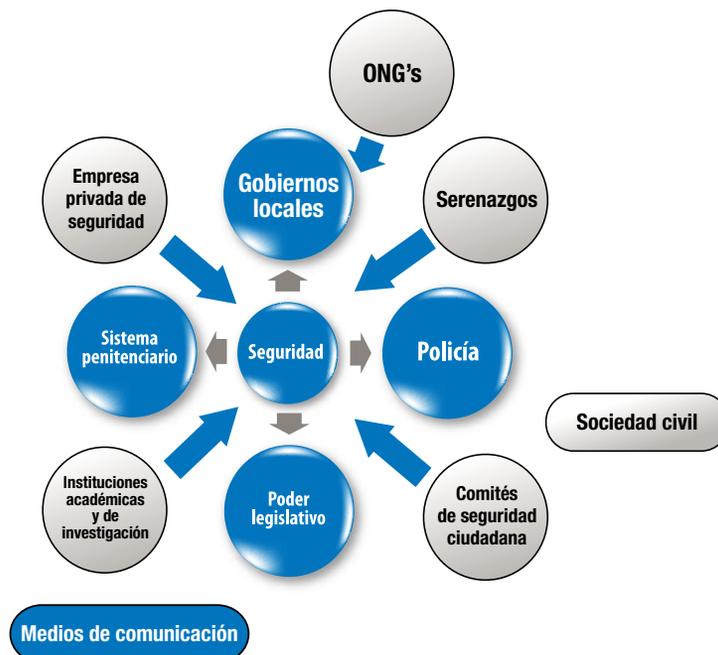


Figura 2

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.