

Cómo citar este artículo: Fiorini, P. & Sosa, F. Difusión de políticas de seguridad ciudadana: caso Plan 7 zonas. *Fronteras* 14 (1) 41-51, enero-junio 2020.

# Difusión de políticas de seguridad ciudadana: caso Plan 7 Zonas

## Citizen security policies dissemination: case of 7 Zones Plan

Pablo Fiorini<sup>1</sup> y Florencia Sosa<sup>2</sup>

### Resumen

Para este trabajo, el enfoque teórico de la difusión de políticas permite realizar una aproximación al proceso de adopción en Uruguay de una iniciativa interinstitucional de intervención urbana integral ya implementada en otros países de la región. En tal caso, se parte de la hipótesis de que el Plan 7 Zonas, en tanto dispositivo para dar respuesta a temas de seguridad y convivencia, no puede ser explicado exclusivamente por factores domésticos, debido a que se encuentran convergencias que lo enmarcan en un modelo de intervención que combina programas de atención a la población en situación de pobreza, obras de infraestructura en la trama urbana, con medidas de seguridad desde una concepción de policía más cercana a la sociedad. Estos procesos de difusión no serían producto de una coordinación intencional en el marco de acuerdos internacionales, aunque se puede inferir que algunos organismos internacionales pueden haber oficiado como actores promotores de la difusión de estas ideas. En tanto la temática de seguridad ocupa un lugar preponderante en la agenda pública, este estudio propone la hipótesis de que en el proceso de difusión de esta política podría estar operando el mecanismo de aprendizaje, sin descartar la interacción con otros mecanismos como el de la emulación.

**Palabras claves:** Seguridad Ciudadana, Difusión de Políticas Públicas, Plan 7 Zonas

### Abstract

For the present work, the policy dissemination theoretical approach enables an approximation towards the setup of an interinstitutional holistic urban intervention already developed in other countries in the region. It is the assumption that the 7 Zones Plan, as an instrument conceived to provide an answer to security and coexistence issues, cannot exclusively be explained as a result of domestic factors, as convergences found frame it in an intervention model combining programs assisting people living in poverty and urban infrastructure plans together with security measures based on community policing. Dissemination processes such as these would not be the result of an inten-

1 Educador Social. Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Trabaja en el Programa Cercanías. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Correo electrónico: pafiorini@gmail.com

2 Licenciada en Trabajo Social. Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Trabaja en el Programa Calle. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Correo electrónico: florsosa.1992@gmail.com

tional coordination based on international treaties, although it can be inferred that international organizations may have actively promoted the dissemination of these ideas. As security issues have a preponderant place in the public agenda, it is hypothesized that the learning mechanism may be operating in the dissemination process of these policies, not excluding interaction with other factors such as emulation mechanisms.

**Keywords:** Citizen Security, Public Policies Dissemination, 7 Zones Plan

## Introducción

En este trabajo se reflexiona sobre el Plan 7 Zonas, una iniciativa interinstitucional de intervención urbana integral del gobierno del Frente Amplio a partir del año 2013, a la luz de la existencia de experiencias similares en la región. Dicho Plan encuentra como antecedente conceptual la Estrategia por la Vida y la Convivencia (Gabinete de Seguridad, 2012), siendo este un documento oficial que introduce una mirada particular sobre las manifestaciones de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana que se registran en la sociedad uruguaya.

El Plan fue co-diseñado y co-ejecutado por un conjunto de instituciones y organismos públicos, siendo liderado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio del Interior (MI), e intendencias de Montevideo y Canelones, con la pretensión de dar respuesta al tema de la convivencia desde una perspectiva integral. Asimismo, fue definido como un plan piloto a ejecutarse en siete zonas de Montevideo y Canelones, a partir de un criterio de priorización basado en indicadores sociales desfavorables, así como en la concentración de altas tasas de criminalidad. Sus principales componentes, todos ellos liderados por diferentes instituciones, se concentraron en: el mejoramiento de la infraestructura urbana, el fortalecimiento de programas y servicios sociales, y un conjunto de acciones para mejorar la seguridad de las zonas seleccionadas.

El objetivo de este trabajo será generar una primera aproximación al caso de estudio desde la perspectiva teórica de la difusión de políticas públicas, partiendo de la hipótesis de que la adopción de esta política no puede explicarse exclu-

sivamente por factores domésticos, pudiéndose establecer referencias directas a otras experiencias en la región, que podrían representar un movimiento hacia una nueva conceptualización de la seguridad y la convivencia. De esta manera, la perspectiva propuesta centra la atención en la búsqueda de explicaciones acerca de la movilidad de las ideas entre diferentes sistemas sociales, dando lugar a una mirada sobre los procesos de convergencia en una determinada arena de política pública.

Además de poder visualizar la convergencia respecto a la adopción de principios orientadores o de modelos concretos de política pública, el enfoque de la difusión habilita avanzar en la identificación de los mecanismos mediante los que se procesan los cambios. Asimismo, presenta potencialidad para complementar la mirada integrando al análisis el lugar que ocupan los diferentes actores en la difusión de las ideas, conformando nuevos marcos interpretativos en un determinado campo de acción.

En cuanto al orden expositivo, en primera instancia se dan a conocer los aspectos principales del enfoque teórico de la difusión de políticas, siendo este el eje orientador para el desarrollo del trabajo. En segundo lugar, se realiza una breve presentación del Plan 7 Zonas, colocando el énfasis en el componente de focalización territorial que forma parte de su diseño, estableciendo un diálogo con algunas categorías teóricas que problematizan los procesos modernos de segregación urbana. En una tercera parte, se proponen algunas líneas de análisis que permitan aproximarnos a los principales aspectos del proceso de adopción de esta política en nuestro país, para finalizar con una serie de consideraciones respec-

to a los alcances de la perspectiva de análisis que se propone aquí.

### **1. Aportes del enfoque de la difusión para el análisis de las políticas públicas: las ideas en movimiento**

En la larga trayectoria de análisis de las políticas públicas se han utilizado diversos enfoques. En el último tiempo, ha ganado espacio teórico el rol que ocupan las ideas en los diversos procesos de las políticas, como la formulación, los cambios, la difusión y transferencia, entre otros. Las ideas son entendidas de forma amplia como creencias, valores, paradigmas de políticas o conocimiento especializado (Garcé, 2015). Particularmente, en el marco del análisis de las políticas:

las ideas moldean cómo entendemos los problemas políticos, definimos nuestros objetivos y estrategias, y son la vía que usamos para comunicarnos acerca de política. A través de una definición dada a nuestros valores y preferencias, las ideas nos proveen de un marco interpretativo que nos hace ver algunos aspectos como importantes y otros como de menor importancia (Béland y Cox, 2011 en Paulo, 2016: 323).

En este sentido, cobra relevancia el institucionalismo discursivo, agrupando diferentes modelos de análisis sobre los procesos de las políticas públicas que utilizan a las ideas como variable explicativa (Garcé, 2015). A continuación, se presentan algunas categorías de análisis relevantes para el estudio del caso de este trabajo, aunque se profundizará en una de ellas, sin desconocer el potencial explicativo de las demás.

Algunas perspectivas ponen atención a diversos aspectos de la participación de los actores -y la influencia de sus ideas- en los procesos de las políticas. Un concepto relevante es el de las comunidades epistémicas, como un conjunto de profesionales que comparten valores y creencias; principios causales sobre los problemas que estudian; criterios para validar conocimiento en sus dominios de especialización y una orientación de los proyectos que deberían llevarse a cabo en el área de dominio. Los análisis al respecto se enfocan en la influencia de las redes de expertos

en la configuración de las políticas (Hass, 1992 en Garcé 2015).

Por otra parte, el enfoque de las coaliciones promotoras - Advocacy-Coalition - considera las arenas políticas como un lugar de encuentro de coaliciones rivales, comprendidas por diversos actores, como ser políticos, periodistas y expertos, entre otros. Las ideas, en los análisis de las coaliciones, son relevantes, ya que permiten identificar las dinámicas de cooperación de los diferentes actores que intervienen en las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 en Garcé, 2015).

Existen otros enfoques de análisis, como los referidos a las transferencias y la difusión de las políticas, que centran la atención en la búsqueda de explicaciones acerca de la movilidad de las ideas. En palabras Dolowitz y Marsh, estos estudios se enfocan en:

los procesos por los cuales el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es utilizado en el desarrollo de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de otro sistema político (Dolowitz y Marsh, 2000 en Paulo, 2016: 325).

Si bien se comprende que el análisis de las políticas públicas, particularmente sobre su convergencia entre diferentes países, puede ser abordado desde diversos enfoques, en este caso, se considera de mayor relevancia el de la difusión de las políticas para comprender cómo una innovación particular -sobre seguridad ciudadana- en un sistema social se adopta en otro.

En el enfoque de difusión se entiende que la información sobre políticas nuevas es transmitida por los miembros de un sistema social de forma descoordinada a otros sistemas sociales, afectando las posibilidades de efectuarlas por quienes no la han aplicado. (Levi-Faur, 2005 en Osorio y Vergara, 2016). En este sentido, la difusión implica una mirada dual entre los factores domésticos donde se aplica la política y los factores regionales- globales donde la política se ha diseminado, infiriendo que la adopción de una política no se debe únicamente a razón de los

procesos políticos internos (Roger, 2004 en Osorio y Vergara, 2016).

Sobre este punto, si las opciones políticas de un país afectan las de otros, se puede hablar de convergencia de políticas por procesos de difusión, poniendo en cuestión la hipótesis nula que coloca las condiciones domésticas como factor exclusivo en el cambio de las políticas (Meseguer y Gilardi, 2008). Sin embargo, no significa que la convergencia se determine de forma coordinada entre los gobiernos, por procesos de cooperación internacional o por coerción de agentes con poder, sino que se plantea una posición mixta, es decir, interdependencia en el sentido de influencia entre países o mediante un actor que cumple el rol de transmisor (Elkins y Simmons, 2005 en Osorio y Vergara, 2016).

Otros componentes que interactúan en la configuración de los procesos de difusión son la cercanía entre los países -convergencia regional- y la similitud de las características principales de las políticas, pero con diferencias en otros componentes. En referencia al último punto, sobre el objeto de la difusión, es significativo diferenciar si se trata de un modelo o de un principio. El primer caso implica la difusión de una política o programa particular que se replica. El segundo se refiere a la difusión de un principio orientador, es decir, una conceptualización general que guía las decisiones sobre determinadas políticas (Weyland, 2006 en Osorio y Vergara, 2016).

En este tipo de procesos, pueden interactuar diversos objetivos que deben ser estudiados para una comprensión integral de los mecanismos de difusión que operan. Los canales mediante los cuales se procesa la difusión implican diversos medios y motivaciones, configurando cuatro tipos distintos de mecanismos: coerción, competencia, emulación y aprendizaje (Milner, 2006 en Meseguer y Gilardi, 2008).

La difusión mediante coerción, que opera en sentido vertical e involuntario, consiste en la imposición de medidas a los Estados por parte de organismos o gobiernos poderosos. Los demás mecanismos actúan de forma horizontal y voluntaria entre los actores. Uno de ellos es el

mecanismo de competencia, el cual significa un proceso de disputa por recursos, llevando a los gobiernos a tomar las posturas de sus oponentes a fin de no sufrir pérdidas. En segundo lugar, la convergencia de políticas por intermedio de la emulación implica la adopción por la valoración social de las políticas -impacto en la legitimación y el estatus- más que por el análisis racional de las variables domésticas (Osorio y Vergara, 2016). Por último, la relación causal sobre la decisión de adoptar determinadas políticas formuladas por otros Estados puede deberse a un proceso de conocimiento; en otras palabras, se aprende de una experiencia. Sobre este mecanismo de aprendizaje, es importante distinguir entre uno estrictamente racional, que implica la revisión de la relación causal entre la política y los resultados, y otro limitado, basado en la extracción de la información pertinente para los gobiernos (Meseguer y Gilardi, 2008).

Los mecanismos explicitados son construcciones teóricas que nos permiten identificar qué motivaciones orientan la adopción de determinada política, y cuáles son los medios utilizados para ese proceso de adopción. En este sentido no se pretende realizar una estricta clasificación de los casos, debido a que existen puntos de contacto entre los mecanismos presentados. Principalmente, interesa explicitar los referidos a la emulación y el aprendizaje. La emulación tiene como motivación imitar una política con valor simbólico, sin embargo, puede conjugarse con la motivación de unos resultados exitosos de la política (Meseguer, 2004 en Osorio y Vergara, 2016). Mientras tanto, el clasificar la difusión de una política por el mecanismo de aprendizaje, basado en el conocimiento profundo de la política, no significa afirmar que la motivación por el valor simbólico no haya formado parte de la decisión (Osorio y Vergara, 2016).

Tomando los aportes de Meseguer y Gilardi (2008) sobre las motivaciones en el análisis de los mecanismos de difusión, se entiende que los objetivos formales de una política no siempre dejarán ver cuáles son las motivaciones de su adopción, ya que el gobierno se puede estar orientando principalmente por una efectividad

en los resultados, pero también podría argüirse la expectativa sobre la obtención de recompensas, sea a raíz de intereses electorales o preferencias políticas. Desde este enfoque los hacedores de política resolverían la introducción de un determinado cambio si la utilidad esperada es mayor que el *statu quo*, utilidad que resultaría del balance entre efectividad y recompensas.

## 2. Presentación del Plan 7 Zonas: el foco en el territorio

El presente trabajo se propone estudiar el caso del Plan 7 Zonas como iniciativa política en materia de seguridad ciudadana durante el gobierno del Frente Amplio en el período 2010 – 2015. El mismo se configura como una estrategia intersectorial, suponiendo altos niveles de articulación interinstitucional, tanto en el momento de su diseño como en su implementación. Dado su carácter innovador se implementó como una iniciativa piloto, para luego, a la luz de los resultados, evaluar la conveniencia de amplificar el dispositivo a otros territorios que compartieran características similares, tanto en sus indicadores sociales como en los índices de criminalidad que formaron parte del diagnóstico.

En el documento oficial de presentación del Plan 7 Zonas (MIDES, 2013) se ubica esta iniciativa como parte de la Reforma Social, la cual es postulada como una estrategia general de reformulación de la matriz de protección social. Una de sus principales ideas fuerza puede identificarse en el énfasis sobre la integralidad de la nueva matriz, particularmente entre políticas de carácter universal destinadas al conjunto de la población, con acciones focalizadas en diferentes poblaciones y territorios, constituyendo lo que se definió en términos de una nueva Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) (CNPS, 2011).

En tal sentido, la opción metodológica y conceptual realizada en el Plan 7 Zonas respecto a focalizar las intervenciones en determinadas zonas geográficas, se sustenta en una concepción de territorio como “factor clave de producción y reproducción de desigualdad y exclusión, razón por la cual intervenir en él para transformar la

trama urbana, es decir el soporte donde se asientan poblaciones, es una tarea sustantiva para revertir la desigualdad persistente” (MIDES, 2013: 7). Se dirá además que “sobre todo en el área metropolitana se sigue dando un proceso de desigualdad persistente nacido de la segregación y exclusión social de 30 años de modelo neoliberal, y donde aún permanecen fenómenos de exclusión social y segregación territorial” (MIDES, 2013: 4).

De manera complementaria, se realiza una lectura georreferenciada de algunos índices de criminalidad, que permiten ubicar los barrios con mayor concentración de delitos. Es así que la selección de las zonas a intervenir estaría dada por un criterio que conjuga variables asociadas a la vulnerabilidad social, y a temas de seguridad. Sobre esto último es importante destacar el énfasis puesto en un discurso más integral sobre los problemas de seguridad, adquiriendo mayor relieve la noción de convivencia.

El fenómeno de la segregación y segmentación territorial ha sido motivo de diversos abordajes teóricos. Para el caso uruguayo, en especial para la ciudad de Montevideo y área metropolitana, algunos autores (Kaztman *et al*, 2004) plantean que ya en la década del cuarenta comienzan a registrarse traslados de los sectores más adinerados hacia el este de la ciudad. Asimismo, en las décadas del sesenta y setenta la población más empobrecida deja las zonas centrales para trasladarse hacia la periferia. Señalan que lo novedoso es que sobre los años ochenta este fenómeno se acrecienta, por lo que la distribución espacial de la población afectada por los procesos de movilidad muestra una acentuación de la diferenciación de clases según la localización en la ciudad.

En dicho estudio se observa que la ciudad anteriormente era vista como una unidad territorial integrada, con barrios y zonas definidas por una unidad funcional que encontraba su eje en el mundo del trabajo estatal e industrial formal, con las transformaciones desarrolladas en esta órbita, hacia el empleo informal y precario, esta realidad se transformó. Una de las consecuencias de este proceso va a ser el crecimiento de los barrios empobrecidos en zonas periféricas,

así como de los asentamientos irregulares que se consolidan como estrategia de solución habitacional de parte de la población.

El análisis de estos procesos de desigualdad social y territorial puede complementarse con el aporte que realiza Wacquant (2006) con relación al concepto de “parias urbanos”, aludiendo a nuevas formas de pobreza que empiezan a surgir en las grandes ciudades, intensificándose a partir de los años setenta con el cambio del modelo productivo. Plantea que son formas profundamente arraigadas a la sociedad, que adquieren una importante cronicidad, a la vez que comienza a generarse una concentración en determinados barrios o zonas de la ciudad. Estas son las manifestaciones de la nueva pobreza que el autor denomina como “marginalidad urbana avanzada”; nuevas formas de marginalidad, donde confluyen procesos sociales de segregación territorial, con un fuerte efecto estigmatizante de la población que habita estos “márgenes urbanos” y sociales, así como de los propios territorios que son vistos como especialmente malos.

De esta manera, la dimensión territorial y comunitaria adquiere nuevos sentidos, ocupando cada vez más la atención de las políticas públicas y sociales. Es así que a comienzos de este siglo empiezan a desarrollarse nuevas estrategias de intervención en lo social, con importante convergencia a nivel regional. En términos generales se constata una ampliación de la oferta de políticas asistenciales, de carácter no contributivo, o no dependiente de la condición de trabajador formal. Dentro de esta tendencia toman impulso políticas de transferencia de renta condicionada, así como una serie de estrategias que combinan la focalización territorial con la focalización por categoría poblacional. El caso de estudio seleccionado se entiende solidario con estas nuevas lógicas de la política pública.

## 2.1 Componentes del Plan 7 Zonas

El plan comienza a ejecutarse en septiembre de 2013, pero integra en su órbita programas que ya venían siendo implementados desde el 2011. No se cuenta con información precisa en rela-

ción con el momento de su finalización, ya que esto no fue comunicado oficialmente. De todas maneras, se puede asegurar que esta iniciativa piloto ya no estaría funcionando como tal, más allá de que muchos de sus componentes sigan operando.

Dentro de sus principales componentes deben destacarse:

- Fortalecimiento de Programas Sociales en territorio. Este componente fue liderado por MIDES, e incluyó el refuerzo de los Programas de Proximidad<sup>3</sup>; creación de nuevos centros Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y ampliación de cupos en los ya existentes; creación de Bonos de Cuidado para niños de 0 a 4 años; programas de alfabetización para mayores de 15 años, entre otros (MIDES, 2013).
- Mejoramiento de la infraestructura y de equipamientos de uso público. Este fue liderado conjuntamente por MIDES y MI, en coordinación con Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) e Intendencias. En este sentido estuvo planteada la mejora de infraestructura en plazas; luminaria vial; erradicación de basurales, entre otros (MIDES, 2013).
- Mejoramiento de la seguridad en la zona. Este componente fue liderado por MI. Esto incluía acciones de inteligencia policial para desarticular redes delictivas; fortalecimiento de la policía comunitaria en las zonas y nuevos sistemas de patrullaje (MIDES, 2013).

A raíz del énfasis que se tuvo en la focalización territorial, se contó con información precisa con relación a las zonas y población que se contemplaron para ser intervenidas. El Plan comprendió a 31.151 personas ubicadas en cuatro zonas de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó), y tres en el departamento de Cane-

3 Los Programas definidos por el gobierno como Prioritarios y que luego se redefinieron como de Proximidad son: “Uruguay Crece Contigo”, “Cercanías” y “Jóvenes en Red” ejecutados por MIDES.

lones (Vista Linda y Obelisco en la ciudad de las Piedras, y Villa Manuela en Barros Blancos) (MIDES, 2013).

### 3. La difusión de políticas de seguridad y convivencia

En este trabajo, se selecciona el enfoque teórico de la difusión de políticas a fin de realizar una aproximación al proceso de adopción en Uruguay de una iniciativa ya implementada en otros países de la región. En tal caso se parte de la hipótesis de que el Plan 7 Zonas, en tanto dispositivo de intervención urbana integral, no puede ser explicado exclusivamente por factores domésticos. Por consiguiente, se pueden establecer referencias directas a otras experiencias en la región, que podrían representar un movimiento hacia una nueva conceptualización de la seguridad y la convivencia, en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que se han generado históricamente entorno a la fragmentación de las grandes ciudades, y la concentración de la pobreza en zonas específicas.

De alguna manera estas políticas que son postuladas desde un enfoque más integral representan una ruptura con un modelo de intervención anterior, basado principalmente en la contención del delito. Los nuevos diagnósticos integran otras dimensiones de la convivencia ciudadana, generando un modelo de intervención que combina programas de atención a la población en situación de pobreza, obras de infraestructura en diferentes aspectos de la trama urbana, con medidas de seguridad desde una concepción de policía más cercana a la sociedad.

Asimismo, se destaca que la mirada estará puesta en la identificación de los principales componentes que conforman las experiencias que se toman como referencia, considerando la información que se pudo relevar en documentos oficiales, así como en diferentes medios de prensa.

### 3.1 Convergencias en Seguridad y Convivencia

En la región, se identifican algunas ciudades donde se realizaron intervenciones que responden al nuevo esquema conceptual de la seguridad y la convivencia, entre las cuales se pueden destacar Bogotá y Medellín (Colombia), Quito y Guayaquil (Ecuador), Diadema (Brasil), Monterrey (México) y Rosario (Argentina); así como la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011 – 2022<sup>4</sup>.

A continuación, se presentan dos de las experiencias más relevantes de este nuevo enfoque, que encuentran grandes puntos de contacto con los componentes centrales del Plan 7 Zonas, en lo que respecta a los esquemas interpretativos que funcionaron como base en el diseño de políticas de seguridad ciudadana.

Corresponde señalar en primer término la iniciativa de los Proyectos Urbanos Integrales (PIU) de la ciudad colombiana de Medellín, en tanto se tomó como modelo para el diseño de políticas en importantes ciudades de la región, pudiéndose identificar referencias directas por ejemplo con las Unidades de Pacificación Policial (UPP) implementadas por el gobierno municipal de Río de Janeiro en Brasil.

Los PIU se describen como una intervención focalizada en el Municipio de Medellín sobre las zonas de la ciudad con mayores niveles de conflictividad. La integralidad de la estrategia se define por acciones articuladas en varias esferas, con un componente muy claro en relación al mejoramiento de la infraestructura urbana; acciones de intervención policial en combate directo al narcotráfico y los núcleos de poder generados por éste, en combinación con un nuevo perfil policial más cercano a la comunidad (Pedraza y Duarte, 2017); y la puesta en práctica de programas de prevención enfocados principalmente a la población de mayor exposición a

<sup>4</sup> Para ampliar información: <https://www.acnur.org/file-admin/Documentos/BDL/2016/10605.pdf>

situaciones conflictivas (perspectiva de género y generaciones)<sup>5</sup>.

Las UPP surgen inspiradas por el modelo colombiano, a partir de la visita del Gobernador de Río en el año 2008<sup>6</sup>. Una de las problemáticas centrales de dicha ciudad es la enorme cantidad de favelas (968) y a su vez la proporción de población que vive en estos barrios (casi un 15% de la población total de la ciudad)<sup>7</sup>. El argumento que impulsa la creación de dichas unidades refiere a la búsqueda de disminuir las muertes a causa de la “guerra contra el narcotráfico” que conllevaba la confrontación directa como forma de intervención del Estado en las favelas (Rojido, 2014). Además, se encuentra justificación para aplicar la nueva modalidad en el discurso de recuperar, por parte del Estado Brasileño, territorios ocupados por criminales (Barrios, 2019).

En términos muy sintéticos, este plan consta de un primer ingreso masivo de la policía militarizada de Río a las favelas, de forma tal de ganar territorio para la posterior instalación de las UPP<sup>8</sup> dentro del barrio de forma permanente.

Una vez abierto el paso por la policía militar, las Unidades de Pacificación Policial pretendían instalar otra lógica de relacionamiento con las comunidades, con vínculos de mayor cercanía y colaboración. En esta experiencia se constata una mayor dificultad en la articulación entre los distintos componentes, entendiéndose programas sociales y mejoramiento de la infraestructura que no llegaron al mismo ritmo que la intervención policial (Retana, 2018).

### 3.2 El enfoque de difusión en funcionamiento

Esta escueta presentación da visibilidad a los niveles de convergencia en el marco conceptual en que se inscriben las intervenciones, confluyendo en los tres principales componentes que integran la perspectiva de la seguridad y convivencia. A partir de esto se entiende que se habría dado difusión a un mismo principio orientador, pero con importantes niveles de divergencia en la operacionalización de las experiencias, debido a los criterios de adopción y factores domésticos.

Ahora bien, se destaca que estos procesos de difusión no serían producto de una coordinación intencional en el marco de acuerdos internacionales, aunque se pueden establecer interdependencias que influyen en la toma de decisiones de los diferentes gobiernos para adoptar esta política. A partir de este acercamiento preliminar al caso, se puede inferir que algunos organismos internacionales pueden haber oficiado como actores promotores de la difusión de estas ideas, por medio de actividades mediadoras (Osorio, 2015), fomentando la investigación y la discusión de tendencias internacionales, presentando resultados, entre otras acciones. En este sentido Medellín es presentada como una experiencia exitosa, generando instancias internacionales de intercambio colaborativo como la

5 Información extraída de la Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, (2009).

6 Las UPP fueron creadas en 2008, después de un viaje del gobernador de Río de Janeiro a Colombia, donde visitó Bogotá y sobre todo Medellín. Cabral volvió inspirado por el modelo que combinaba una fuerte presencia policial con obras de infraestructura y reforma urbana de impacto. Fuente: BBC. Brasil: ¿descubrieron la fórmula mágica contra la violencia urbana? Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101202\\_brasil\\_operacion\\_violencia\\_modelo](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101202_brasil_operacion_violencia_modelo)

7 Información extraída de <https://elordenurbano.com/favelas-rio-janeiro/>

8 Para ampliar información ver los siguientes artículos: Rojido E. (2014). Políticas de seguridad en el Brasil de los mega-eventos. *Cuestiones de Sociología* (10). En Memoria Académica. Recuperado en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6332/pr.6332.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6332/pr.6332.pdf) y Barrios D. (2019). Laboratorio de guerra urbana: Río de Janeiro en el Siglo XXI. Recuperado en: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/america-latina/laboratorio-guerra-urbana-rio-janeiro-siglo-xxi/20190107121708159004.html>



iniciativa de Medellín Lab<sup>9</sup>. Uno de los recursos utilizados es la producción de documentos e informes (paquete de ideas) para ser utilizados en el diseño de estrategias de prevención de la delincuencia y la violencia<sup>10</sup>, exhortando a los gobiernos a impulsar políticas específicas (Osorio, 2015).

Además de poder visualizar el funcionamiento de este tipo de redes operando como canales de transferencia de una política, uno de los principales aportes de los estudios de difusión es poder comprender a partir de qué motivaciones se adoptan ciertas políticas. Es así que, sumados a los medios, las motivaciones serán las que nos permitan identificar los mecanismos que están operando en la difusión. Ahora bien, tomando el esquema que propone Osorio (2015), puede interpretarse una motivación interna o intrínseca, en tanto la temática de seguridad ocupa un lugar preponderante en la esfera pública<sup>11</sup>, lo que se corresponde con la creciente incorporación de la temática en la agenda de gobierno y en la reciente campaña electoral. Según la autora este tipo de motivación aparece asociado al mecanismo de aprendizaje, por lo que la medida se adopta en consideración a sus posibilidades de ser efectiva.

Asimismo, es necesario considerar las dificultades señaladas acerca de la viabilidad de clasificar

una acción tras un único mecanismo, entendiéndose que pueden operar motivaciones y medios diversos, por lo que no debería descartarse una proximidad con el mecanismo de emulación. En este sentido el tipo de política que se elija para atender el problema puede estar orientado por conferir un status simbólico, una búsqueda de legitimidad, como también para ser parte de una tendencia regional.

Sobre este aspecto podría profundizarse en el análisis que proponen Meseguer y Giraldi (2008) sobre la utilidad que puede proporcionar la adopción de esta nueva perspectiva de la seguridad y convivencia. Cuán efectiva ha sido la implementación del Plan 7 Zonas, y qué tipo de recompensas resultan de elegir este tipo de intervenciones por sobre otras, son preguntas que permitirían profundizar sobre la naturaleza del proceso de difusión de este cuerpo de políticas.

### Consideraciones finales

En este trabajo se optó por generar un primer acercamiento al Plan 7 Zonas desde el enfoque de la difusión de políticas públicas, con la motivación de dar visibilidad a los procesos de interacción entre factores externos e internos, en las decisiones de adopción de un nuevo cuerpo conceptual sobre seguridad y convivencia en nuestro país. Interpelar la realidad desde este enfoque implica asumir que existen relaciones de interdependencia, aunque de manera descoordinada, entre las experiencias analizadas. Por este motivo el papel de las ideas y los discursos regionales en esta materia adquieren especial importancia, siendo el sustento principal para comprender la convergencia de políticas afines en un contexto disímil, poniendo a prueba la hipótesis nula que explica las transformaciones exclusivamente por factores domésticos.

Para tales efectos, sería fundamental avanzar en la identificación de actores involucrados, en particular del lugar que pueden haber tenido las comunidades epistémicas, la existencia de coaliciones promotoras de estas nuevas ideas, o sobre el desempeño de los diferentes actores del sistema político en el proceso de adopción. Estos

9 “Medellín Lab, es la metodología de intercambio de conocimientos y aprendizajes, que en el marco de la cooperación para el desarrollo ha establecido la ciudad a través de su Agencia de Cooperación e Inversión (ACI) Medellín. Bajo esta metodología, la ciudad se entiende como un “laboratorio vivo de experiencias” que configuran un modelo innovador de gestión pública y gobernanza; y en la que a través de visitas, sesiones académicas y ejercicios de co-creación se realizan acciones de cooperación multi-actor y multi-nivel que permiten a otras ciudades conocer las soluciones que Medellín ha encontrado a sus problemáticas, identificar puntos de encuentro para su replicabilidad y transferirnos sus experiencias y encontrar respuestas comunes a los retos que enfrentamos como urbes.” Extraído de: <https://www.acimedellin.org/medellin-lab/>

10 Como es el caso de la Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, (2009).

11 Según el Latinobarómetro 2018, Uruguay presenta un porcentaje importante de la población que tiene temor a ser víctima de un delito.

aspectos no fueron explorados en profundidad en este trabajo, aunque de manera tentativa se problematizó sobre el papel de los organismos internacionales desde la generación de actividades mediadoras, rol fundamental para la difusión de experiencias que buscan ser presentadas como exitosas.

Ahora bien, este enfoque permite tanto el estudio de la convergencia entre políticas, así como la identificación de factores de divergencia. Sobre esto el caso estudiado brinda una pauta clara; así como se constata la existencia de un principio orientador común en materia de seguridad y convivencia, convergiendo por momentos en modelos de acción muy similares, también surgen a la vista importantes diferencias en la ejecución de las políticas. En este sentido, la experiencia de la ciudad de Medellín parecería haber dado prioridad a los tres diferentes componentes (infraestructura urbana, programas sociales y seguridad ciudadana), mientras que estudios en referencia a la iniciativa de las UPP de Río de Janeiro (Retana, 2018), observan cierto rezago en las dimensiones de infraestructura urbana y programas sociales, resultando en un mayor énfasis del componente de la acción policial.

A modo de esbozar algunas posibles explicaciones sobre las divergencias entre estas experiencias, futuros estudios podrían centrar el análisis en: condicionamientos del escenario social, económico y político; características y magnitud de la problemática a la que se pretende dar respuesta; configuración del escenario institucional involucrado; prioridad presupuestal asignada; y un factor clave sería la adquisición de estatus como política de Estado asegurando su continuidad en el tiempo.

Considerando este último aspecto, el dinamismo del mapa político actual en la región, pone en cuestión el devenir del esquema conceptual sobre seguridad y convivencia, por lo que sería un elemento por considerar en próximos estudios.

## Bibliografía

- Barrios, D. (2019). Laboratorio de guerra urbana: Río de Janeiro en el Siglo XXI. *Nuevatribuna.es*. Recuperado en: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/america-latina/laboratorio-guerra-urbana-rio-janeiro-siglo-xxi/20190107121708159004.html>
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1): 199-226.
- Kaztman, R. et al (2004). La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo. *Documento de trabajo del IPES /Monitor Social del Uruguay* (2).
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno*, 15(2), 315-351.
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina: el caso chileno. *Íconos, revista de Ciencias Sociales* (53), 31 – 48.
- ONU HABITAT y Universidad Alberto Hurtado (2009) *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Chile, Edictorial Valente Limitada.
- Osorio, C. y Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 235-254.
- Paulo, L. (2016). Trazos e influencias de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada / Outlines and influences of the Cash Conditional Transfers. *Textos & Contextos*, 15(2), 322.
- Pedraza, J. A., y Duarte, L. K. (2017). La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005. *Sociedad y economía*, (33), 99-121
- Retana, J. (2018). Pacificación en Brasil: la Policía Pacificadora de las favelas. *Revista Contralínea*. Recuperado en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/11/01/pacificacion-en-brasil-la-policia-pacificadora-de-las-favelas/>
- Rodrigues, R. (2013). El riesgo de las unidades de policía pacificadora en Río de Janeiro. *Blog Seguridad Ciudadana*. Recuperado en: <https://blogs.iadb>

[org/seguridad-ciudadana/es/el-riesgo-de-las-unidades-de-policia-pacificadora-en-rio-de-janeiro/](http://seguridad-ciudadana/es/el-riesgo-de-las-unidades-de-policia-pacificadora-en-rio-de-janeiro/)

Rojido, E. (2014). Políticas de seguridad en el Brasil de los mega-eventos. *Cuestiones de Sociología* (10). *Memoria Académica*. Recuperado en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6332/pr.6332.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6332/pr.6332.pdf)

Wacquant, L. (2006). Castigar a los parias urbanos. *Revista de Antropología y Arqueología*, (2), 59-66.

### Fuentes documentales

Zamorano, V. (2010). Brasil: ¿descubrieron la fórmula mágica contra la violencia urbana? BBC. Recuperado en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101202\\_brasil\\_operacion\\_violencia\\_modelo](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101202_brasil_operacion_violencia_modelo).

Gabinete de seguridad (2012) Estrategia por la vida y la convivencia. Presidencia de la República. Recuperado de: [http://medios.presidencia.gub.uy/jmportal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jmportal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf).

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe Latinobarómetro 2018. Recuperado en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Ministerio de Desarrollo Social (2013). La intervención en 7 zonas como parte de la reforma social. (2013). Recuperado en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la\\_intervencion\\_en\\_7\\_zonas\\_como\\_parte\\_de\\_la\\_reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la_intervencion_en_7_zonas_como_parte_de_la_reforma_social.pdf).

Agencia de Cooperación e Inversión Medellín (s.f). *Medellín Lab*. Recuperado en: <http://acimedellin.org/medellin-lab/>

Pérez, J. (2016). Favelas en Río de Janeiro. *El orden mundial en el siglo XXI*: Recuperado en: <https://elordenurbano.com/favelas-rio-janeiro/>

Secretaría de Estado de Honduras (2016). *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011 - 2022*. Recuperado en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10605.pdf>