Avances y retrocesos en la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad en Argentina

Prof. Dr. Stephen Beaumont (Ph. D.)
Centro de Tecnología para el Desarrollo (CENTED)
Buenos Aires, Argentina
info@cented.org.ar
www.cented.org.ar

Resumen

A partir de lo analizado en varios trabajos de investigación anteriores, siendo el último el trabajo presentado justamente en ALAS 2013 (Chile), se pretende analizar el estado actual de la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad en Argentina. En un año electoral, existe una importante inquietud por parte de la sociedad civil acerca de la participación que tendrán, tanto en forma organizada como en forma individual, en las decisiones que se tomen en materia de políticas públicas de seguridad.

En Argentina, a fines de la década de 1990, a raíz de una situación de inseguridad creciente, el Estado convocó a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que colaboren en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, dentro de un marco legislativo específico. Primero fue la Provincia de Buenos Aires y luego Mendoza, Chaco y

Santiago del Estero. Si bien estas organizaciones tuvieron su apogeo aproximadamente entre 2004 y 2007, luego esta participación ha mermado considerablemente, sobre todo en las provincias pioneras.

Estos modelos fueron adaptados de experiencias similares en otros países y, en general, vemos que intentan:

-Proveer información a la policía acerca de actividades delictivas o de conflictividad social en su área de cobertura.

-Actuar como veedores civiles en cuanto al desempeño policial, detectando y corrigiendo problemas desde corrupción hasta el trabajo cotidiano.

-Reestablecer la confianza mutua entre la policía y la ciudadanía.

-Convocar a las comunidades a participar en iniciativas nacionales y locales de prevención del delito.

-Informar y asesorar a la comunidad acerca de asuntos relacionados con la seguridad pública.

Aunque los niveles de efectividad de cada programa son variables, y aún dentro de cada provincia existen éxitos y fracasos, el camino que se está siguiendo es el de la implementación de estos modelos como auxiliares de los respectivos Estados. Lamentablemente, a pesar de que en otras provincias se sigue apostando a este paradigma (por ejemplo en Salta se presento la ley en el año 2010), la provincia que lideró el cambio en el año 1998, es la que más se ha alejado del lugar que supo ocupar en este tema.

El análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad es claramente un problema muy complejo. No existe una sola solución y la participación de la sociedad civil, por sí sola, no garantizará una solución mágica. Sin embargo es un componente importante a tener en cuenta si queremos mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro país.

El objetivo de esta investigación consiste en explicar la evolución de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad y analizar la situación actual que se atraviesa y adelantar posibles tendencias en los años futuros.

Introducción

En la Argentina, si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil siempre (aun antes de la conformación del Estado mismo) han colaborado como auxiliares del Estado en el análisis, diseño, implementación y control de variadas políticas públicas, como educación, salud, desarrollo económico, etc., han mantenido cierta distancia en el tema de la seguridad. Recién en la primera mitad de la década de 1990, a raíz de una situación de inseguridad creciente, se produjeron dos fenómenos muy importantes:

a) En primer lugar comenzaron a aparecer organizaciones de la Sociedad Civil que, por cuenta propia y en forma independiente, desarrollaban actividades vinculadas a mejorar los niveles de seguridad en sus zonas de influencia.

b) Unos años después, el Estado mismo convocó a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que colaboren en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, dentro de un marco legislativo específico. La primera fue la Ley 12.154 de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1998. A esta ley le siguieron otras similares, sancionadas a partir de 1999 en las provincias de Mendoza, Chaco y Santiago del Estero.

Primera Etapa: La creación de un nuevo modelo de participación en el análisis, diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

Los **Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires** fueron creados por una ley provincial con el objetivo de constituir espacios de participación comunitaria para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad. Estas entidades se encuentran conformadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y poseen facultades y responsabilidades específicas, asignadas por esta ley. Su función básica es la de evaluar, formular sugerencias y propuestas, solicitar informes a los titulares de las respectivas Comisarías de la Policía de la Provincia de Buenos Aires e intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos en su ámbito de actuación. De acuerdo con la reglamentación vigente en su momento,

la coordinación del trabajo de los Foros recaía en la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial.

La creación de los Foros Vecinales de Seguridad fue establecida por la **Ley 12.154**, que establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del **Sistema Provincial de Seguridad Pública.** La misma fue sancionada el 15 de julio de 1998. Veamos algunos artículos relevantes que permiten una mejor comprensión acerca de la naturaleza de estos Foros:

> Art. 13 - Créase, en el ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías Departamentales de Seguridad, un Foro Vecinal de Seguridad.
>
> Art. 14 - Cada Foro Vecinal de Seguridad estará integrado por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública y que actúen en dicho ámbito territorial. Los Foros Vecinales de Seguridad se organizarán y funcionarán según criterios de flexibilidad y operatividad.
>
> Art. 16 - Los Foros Vecinales de Seguridad tendrán como funciones:
> a) Entender e intervenir en las cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal.
> b) Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación.
> c) Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisarías.
> d) Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por las Comisarías correspondientes a su ámbito de actuación.
> e) Derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Foro Municipal de Seguridad que corresponda.
> f) Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal.

g) Invitar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.

A la legislación de la Provincia de Buenos Aires le siguieron otras similares en **Mendoza, Chaco y Santiago del Estero.**

Segunda Etapa: La consolidación de un nuevo paradigma en el análisis, diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

Al momento de conformarse los primeros Foros, entre 1998 y 1999, se presentaba una situación contextual a la que se llegó años después. En primer lugar, la Policía no se subordinaba a la autoridad de los Foros; existía una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando implicaba ser controlados por civiles. Esta resistencia es totalmente consecuente con la historia y evolución de Policía en la Argentina (Andersen, 2002). Los integrantes de los Foros, por su parte, se veían incapaces de imponer la autoridad que debería haber acompañado a su nombramiento. Existía, además, una falta de conocimiento en gran parte de la población acerca de la finalidad perseguida por los directivos de los Foros; de hecho no se entendía bien si eran funcionarios provinciales, policiales, políticos , etc.

Aproximadamente diez años después de haberse implementado los primeros mecanismos de participación formales en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, los Foros de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, se ha podido ver una consolidación de las Organizaciones de la Sociedad Civil como actores fundamentales en este proceso.

De esta manera se comienza a instalar en la sociedad un nuevo paradigma de participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad, que definiremos como **Paradigma "Multi – actoral."**

Paradigma "Estatista"	**Paradigma "Multi - actoral"**

Interviene **un único actor**: el Estado.	Intervienen **múltiples actores** además del Estado: fundamentalmente son las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero además se contempla que intervengan todos los actores necesarios para aportar, desde su óptica, "partes" de la solución.
El Estado es el responsable absoluto de las políticas públicas de seguridad.	Al intervenir, las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, **la responsabilidad es compartida**.
El modelo es **rígido**, no admite cambios "sobre la marcha" sino por medio de cambios legislativos, los cuales muchas veces son procesos lentos y engorrosos.	El modelo es **flexible**, admite cambios "sobre la marcha" para optimizar el proceso de análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.
El modelo es **simple**: se basa casi exclusivamente en "policializar" el problema de la seguridad / inseguridad.	El modelo es **complejo**: el problema de la seguridad / inseguridad se define como multidisciplinario y por ende no se restringe solamente a los "expertos en seguridad" sino que se incorporan visiones multidisciplinarias.
El modelo es **reactivo**, por lo que las políticas que implementa son en respuesta a hechos ya ocurridos.	El modelo es **pro-activo**, por lo que el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad se realiza para anticipar situaciones futuras cambiantes.
Cuando permite la intervención de otros actores, **el Estado controla y limita su**	**Las organizaciones construyen a partir de sus "derechos adquiridos."** Determinados

participación.	casos (como el de los Foros de Seguridad vs. el Ministerio por la reforma de la ley 12.154) muestran que no son solamente colaboradores pasivos sino que se han conformado en actores estratégicos individuales en el sistema nacional de seguridad pública. (Beaumont, 2009).

Tercera Etapa: La mutua desilusión entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil en las provincias pioneras

En Diciembre de 2007, la coordinación del trabajo de los Foros recaía en esta Subsecretaría de Participación Comunitaria, la cual estaba en el nivel más alto entre las dependencias del Ministerio; a la par, por ejemplo, de la Subsecretaría de Seguridad, de la cual dependía la totalidad de la Policía Bonaerense. Claramente esto jerarquizaba la función desempeñada.

A partir del año 2008, al asumir (a fines de 2007) un nuevo Gobernador en la provincia, se produjo un paulatino pero constante retroceso en el apoyo del gobierno provincial a la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.

Esto no se produjo de un día al otro. A diferencia del nacimiento de la ley, que puede precisarse en el momento que es sancionada / reglamentada, la quita de colaboración provincial fue un proceso sutil y casi secreto, justamente para no precipitar una reacción de los Foros que se encontraban en funcionamiento en ese momento.

En retrospectiva, lo que sí es posible identificar es el momento en que se oficializó este proceso: la caída en jerarquía de la función de coordinación del trabajo de los Foros.

El martes 11 de mayo de 2010, gobernador de la provincia dispuso la unificación de las carteras de Justicia y Seguridad, para constituir el Ministerio de Justicia y Seguridad. Esto fue ratificado

por la legislatura, dándole fuerza de ley. Esta reestructuración permitió, entre otras cosas, degradar oficialmente la participación de los Foros de Seguridad.

La coordinación del trabajo de los Foros pasó a ser responsabilidad de una las 10 áreas dentro de la Subsecretaría de Planificación:

Más allá de los sutiles mensajes que recibieron los cada vez más ignorados integrantes de los Foros de Seguridad de la provincia desde el año 2008, en Mayo de 2010 se envió una señal política inequívoca: desde el ejecutivo provincial se restaba importancia a la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.

Cuarta Etapa: Se abandona casi totalmente el paradigma de la participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas de seguridad

Como mencionamos anteriormente, la Provincia de Buenos Aires, además de ser pionera en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad, es un referente en cuanto a cuestiones demográficas como cantidad de población, hechos delictivos y por supuesto el contar con la fuerza policial más numerosa del país (de acuerdo con publicidades políticas de campaña, en 2015 cuenta con más de 60.000 efectivos).

También habíamos visto como, entre el 2008 y el 2010, al asumir un nuevo Gobernador en la provincia (a fines de 2007) se produjo un paulatino pero constante retroceso en el apoyo del gobierno provincial a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad. Esto de alguna manera culmina con la degradación oficial de la participación de los Foros de Seguridad en mayo de 2010, con la unificación de las carteras de Justicia y Seguridad, en donde el área coordinadora pierde el estatus de subsecretaría para pasar a una simple dirección, perdida entre decenas de otras similares.

Hasta este momento, muchos Foros de Seguridad siguieron trabajando por sus propios medios, contando con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil que los conformaban y con la participación vecinal.

El problema de estos es que los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires fueron creados por una ley provincial con el objetivo de constituir espacios de participación comunitaria para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad **en forma organizada y reglamentada entre la sociedad civil y el Estado** (en su momento esta coordinación recaía en la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial).

Cuando el Estado provincial asume una posición de "correrse a un costado," para no asumir el costo político de decir públicamente que no quieren la participación comunitaria para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad, los Foros terminan perdiendo aquella fuerza que les daba la implementación de la Ley de Seguridad Pública.

Pensemos en un momento en el articulado desea ley y tomemos por ejemplo el Artículo 16, "Los Foros Vecinales de Seguridad tendrán como funciones:" En el inciso b) habla de "Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación." Ahora bien, si el Estado no establece los mecanismos formales para esta evaluación (como sí existía hasta el año 2007), ¿de qué sirve esa evaluación?

Antes de la Ley 12.154 ya existían organizaciones de la sociedad civil que desarrollaban, entre sus actividades, algunas cuestiones relacionadas con la seguridad pública. Ya habían organizaciones que confeccionaban "mapas del delito," que reclamaban en los medios locales (y a veces nacionales) ante la falta de efectividad policial, que enviaban notas al Ministerio de seguridad exigiendo mayor cantidad de efectivos policiales en su jurisdicción, etc. Una de los cambios más importantes que introdujo la Ley fue justamente reconocer formalmente el poder de contralor de los Foros de Seguridad.

Pero sin poder de contralor formal, ¿de qué sirve la evaluación de la policía?

Esto hizo que muchas organizaciones de la sociedad civil que conformaban los Foros de Seguridad pierdan interés en seguir sosteniéndolos, muchas veces implicando un costo económico para las mismas. Si bien los costos asociados a mantener un Foro (viáticos, comunicaciones, folletería, encuestas, etc.) pueden parecer menores, para muchas organizaciones de la sociedad civil, las cuales ya arrastraban problemas financieros, esto pasó a ser un gasto improductivo.

Esto no logró hacer desaparecer a todos los Foros, ya que algunos (muy pocos) siguieron trabajando en forma independiente. Pero, al no participar activamente el Estado, estas organizaciones se revirtieron a lo que eran las que existían antes (y otras que siguieron trabajando así) de la sanción de la Ley 12.154: simples organizaciones de la sociedad civil independientes que desarrollan actividades de bien común relacionadas con las problemáticas de seguridad pública.

Evidentemente, al Estado provincial le importó poco el Artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública *"Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente Ley."*

Una mención que debe hacerse es sobre el rol que asumieron algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires. Si bien, durante el apogeo de la participación comunitaria en las políticas públicas de seguridad (años 2004 a 2007), el Estado provincial acaparó para sí mismo el trabajo de los Foros, al perder interés es lógico que algún otro actor se interese en el potencial que tenían algunas de estas organizaciones. Este fue el caso de algunos municipios (aunque muy pocos del total de 134 que hay en la provincia).

Al descentralizarse cada vez más el manejo de la policía, los municipios pasaron a tener mayores responsabilidades (que antes deslindaban en la Provincia) en las cuestiones de seguridad pública.

En Junio de 2014, el gobernador de Buenos Aires, luego de dos años de intentar, sin éxito, que se apruebe la Ley de Policía Comunal, decidió crearla por decreto. *"Voy a crear la policía Comunal sin esperar la ley en el marco de mis atribuciones como gobernador… No se puede seguir esperando."* [1]

La nueva fuerza se llamó Policía de Prevención Local y quedó habilitada para operar en distritos con más de 70 mil habitantes. Al igual que la degradación de la Subsecretaría de Participación Comunitaria en el año 2008, la reestructuración del Sistema de Seguridad Pública no necesitó leyes. Con decretos alcanza.

En este contexto, no es difícil entender como algunos municipios vieron la utilidad de hacerse de una estructura de información y control vecinal, plenamente constituida, sin costo alguno y abandonada por su propio creador.

Si bien hasta acá hemos analizado solamente el caso de la Provincia de Buenos Aires, al igual que cuando ésta reglamentó su Ley de Seguridad Pública y luego varias provincias más la siguieron con leyes similares, el abandono de los Foros bonaerenses produjo un efecto similar.

Conclusiones

Como ya he referido en trabajos anteriores, el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad es claramente un problema muy complejo. No existe una sola solución y la participación de la sociedad civil, por sí sola, no garantizará una solución mágica. Sin embargo es un componente importante a tener en cuenta si queremos mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro país.

Lamentablemente, hoy (Julio de 2015), esta participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad ha fracasado.

[1] http://www.infonews.com/nota/151249/scioli-creara-por-decreto-ejecutivo-la-policia-comunal

Más allá de que quedan algunos pocos Foros que siguen trabajando, lo hacen en forma autónoma y desorganizada. Lejos estamos de lo que se había logrado alrededor del 2007, cuando las Organizaciones de la Sociedad Civil, como referentes y conocedoras de los problemas barriales, tenían activa voz y voto en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.

Las recientes decisiones de los gobiernos provinciales que habían sido pioneras en la participación social, han sido las de optar por "policializar" el problema de la seguridad pública en desmedro de un abordaje multidisciplinario y socialmente inclusivo.

Uno de los posibles motivos de este fracaso puede residir en que nunca se logró aprobar una Ley nacional (aunque hubo algunos intentos), que abarque a todas las provincias y las obligue a implementar mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad.

Para peor de males, las perspectivas futuras no son alentadoras, por lo menos a nivel nacional. Si bien, al momento de escribir esto, no sabemos el resultado de las elecciones de Octubre próximo, si sabemos que hay solamente dos candidatos en condiciones de ganar la presidencia. Uno es el actual Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el mismo que, sin atreverse a intentar derogar parlamentariamente la Ley 12.154, logró hacer desaparecer la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad por decreto. El otro, durante sus dos mandatos al frente de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, jamás fomentó este tipo de participación.

Más allá de lo que pueda pasar en algunas provincias, la tendencia general es la de abandonar la idea de que las Organizaciones de la Sociedad Civil participen en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.

Bibliografía

-Andersen, Martin. 2002. “La Policía – Pasado, presente y propuestas para el futuro.” Sudamericana.

-Appiolaza, Martín. 2011. “Justicia y seguridad. Mapeo conceptual y mapeo de actores relevantes de la seguridad pública en Mendoza.” Plataforma de información para políticas públicas (PIPP).

-Beaumont, Stephen. 2007. “Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.” CENTED.

-Beaumont, Stephen. 2009. “Sociedad Civil y Seguridad Pública.” CENTED.

-Beaumont, Stephen. 2011. “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad,” Ponencia. VIII Conferencia de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector (ISTR). Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina.

-Beaumont, Stephen. 2013. “1998-2013: Quince años de participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad en Argentina.” Ponencia. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología – ALAS. “Crisis y Emergencias Sociales en América Latina.” Santiago, Chile.

-Beaumont, S., Mari, C., et al. 2006. “Análisis del Proyecto de Modificación de la ley 12.154 y Propuesta Comunitaria Alternativa.” www.forosdeseguridad.org.ar

-Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2006. Proyecto de Ley de modificación de la Ley Provincial de Seguridad Pública, Ley 12.154.