



# **Sociedad Civil & Seguridad Pública**

**Stephen Beaumont**





Sociedad Civil  
y  
Seguridad Pública



# Sociedad Civil y Seguridad Pública

Stephen Beaumont



Centro de Tecnología  
para el Desarrollo

Beaumont, Stephen

Sociedad civil y seguridad pública. - 1a ed. - La  
Lucila : Centro de Tecnología para el Desarrollo -  
CENTED, 2009.

270 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-21260-6-3

1. Seguridad Pública. I. Título

CDD 363.1

Todos los derechos reservados. Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

© 2010 by Centro de Tecnología para el Desarrollo - CENTED

Buenos Aires – Argentina

ISBN: 978-987-21260

El derecho de propiedad de esta obra comprende para su autor la facultad de disponer de ella, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducirla en cualquier forma, total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier almacenamiento de información; por consiguiente ninguna persona física o jurídica está facultada para ejercitar los derechos precitados sin permiso del autor y del editor por escrito. Los infractores serán reprimidos por las penas de los artículos 172 y concordantes del Código Penal (artículos 2, 9, 10, 71, 72, Ley 11.723).

*A quienes todavía  
creen que un país  
más seguro es  
posible*



# Índice

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Prólogo</b>                                                                                                    | 11  |
| <b>Agradecimientos</b>                                                                                            | 15  |
| <b>Introducción</b>                                                                                               | 17  |
| Justificación de la investigación, Planteo del problema, Objetivos generales y específicos e Hipótesis de trabajo |     |
| <b>Parte 1: Marco Teórico</b>                                                                                     |     |
| <b>La crisis del Estado Nacional en materia de seguridad pública</b>                                              |     |
| Capítulo 1                                                                                                        |     |
| <b>La sociedad civil y la seguridad pública</b>                                                                   | 35  |
| 1.1 La provisión de bienes públicos                                                                               | 35  |
| 1.2 El concepto de Prevención Social y Local                                                                      | 38  |
| Capítulo 2                                                                                                        |     |
| <b>Modelos de participación formales en la Argentina</b>                                                          | 43  |
| 2.1 Provincia de Buenos Aires                                                                                     | 43  |
| 2.2 Provincia de Mendoza                                                                                          | 58  |
| 2.3 Provincia del Chaco                                                                                           | 74  |
| 2.4 Provincia de Santiago del Estero                                                                              | 87  |
| 2.5 Cuadro comparativo entre las provincias                                                                       | 102 |
| Capítulo 3                                                                                                        |     |
| <b>Organizaciones de la Sociedad Civil independientes y su participación en la seguridad pública Argentina</b>    | 105 |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 Las organizaciones de la sociedad civil independientes | 107 |
| 3.2 Estrategias de participación                           | 111 |
| 3.2.1 Intervención Directa                                 | 111 |
| 3.2.1 Intervención Indirecta                               | 114 |

## Capítulo 4

### **Modelos de participación formales en otros países**

|               |     |
|---------------|-----|
| 3.1 Sudáfrica | 116 |
| 3.2 Méjico    | 122 |

## **Parte 2: Desarrollo**

### **La participación llevada a la práctica: modelos teóricos y realidad social.**

## Capítulo 5

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>Ejes de intervención</b> | 129 |
|-----------------------------|-----|

## Capítulo 6

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| <b>La necesidad de recuperar la confianza</b>             | 135 |
| 6.1 ¿Qué es la confianza?                                 | 135 |
| 6.2 El contraste con la realidad                          | 138 |
| 6.3 El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil | 140 |

## Capítulo 7

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>La subjetividad y la influencia de la percepción en materia de seguridad pública</b> | 147 |
| 7.1 ¿Problema o Sensación de Inseguridad?                                               | 147 |
| 7.2 La difusión del concepto de Sensación de Inseguridad                                | 149 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3 La sensación de inseguridad se convierte en una variable independiente de los índices delictivos objetivos | 151 |
| 7.4 ¿Cuáles son los factores que inciden en la sensación subjetiva de inseguridad?                             | 154 |
| 7.5 La tercera posición                                                                                        | 159 |
| 7.6 Sensación y Percepción                                                                                     | 160 |
| 7.7 La inseguridad percibida                                                                                   | 166 |
| 7.8 El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil                                                      | 166 |

## Capítulo 8

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>El principal mecanismo de control de las políticas públicas: la rendición de cuentas (accountability)</b> | 173 |
| 8.1 El concepto de «accountability»                                                                          | 173 |
| 8.2 El ejercicio del control                                                                                 | 179 |

## Capítulo 9

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>La reafirmación de la independencia en el sector público no estatal dedicado a la seguridad comunitaria</b> | 185 |
| 9.1 Intento de reforma de la ley 12.154                                                                        | 185 |
| 9.2 El fenómeno de derechos adquiridos                                                                         | 198 |

## Parte 3: Conclusiones

## Capítulo 10

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| <b>La conformación de un nuevo paradigma</b> | 203 |
|----------------------------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>Bibliografía</b> | 215 |
|---------------------|-----|



# Prólogo

Parafraseando a Georges Clemenceau (1841-1929), quien alguna vez dijo que «La guerra es una cosa demasiado seria como para dejársela a los militares,» hoy yo afirmaría que la seguridad es un tema demasiado serio como para dejárselo a la policía. Con una historia reciente plagada de acusaciones de corrupción, cientos de efectivos exonerados (y muchos también presos) por toda clase de irregularidades, una imagen pública muy deteriorada y una cantidad de otros problemas, la policía, en general, no genera la confianza suficiente como para dejar exclusivamente en sus manos la lucha contra la inseguridad. A esto se suma que la situación general de inseguridad, más allá de algún retroceso puntual, ha ido aumentando sistemáticamente a lo largo de estos últimos años.

La seguridad pública es responsabilidad del Estado, tal como se establece explícitamente en la mayoría de las constituciones provinciales. Sin embargo, desde hace poco más de 10 años, durante la segunda mitad de la década del '90 se ha comenzado a producir una ruptura en el paradigma tradicional de control absoluto por parte del Estado sobre la seguridad pública. Sin que se pretenda evadir esta responsabilidad, las Organizaciones Sin Fines de Lucro u Organizaciones de la Sociedad Civil han irrumpido en la esfera pública en cuanto al debate de la seguridad, o como se prefiere presentar a veces, calificando la situación por su negación: inseguridad. A veces «invitadas» tímidamente desde diversos niveles del Estado, otras gestadas desde sectores de la sociedad civil totalmente independientes, lo cierto es que se han convertido en actores estratégicos a la hora de debatir políticas públicas de seguridad.

En lo personal, desde que tengo memoria las Organizaciones Sin Fines de Lucro han intervenido en mi vida, brindando servicios como salud (por ejemplo el Hospital Británico, fundado en 1844) o educación (por ejemplo el colegio St. Andrew's, fundado en 1838). Con el paso del tiempo estas organizaciones también intervinieron en otros aspectos como la cultura o la práctica de actividades deportivas en diversos clubes de barrio. Hasta mi formación universitaria se debe mayormente a Organizaciones de la Sociedad Civil como las universidades de Belgrano, San Andrés, Di Tella y Maimónides, en donde he cursado tanto mi carrera de grado como otras de postgrado. Claramente, para muchas personas, la provisión de determinados servicios por parte de organizaciones del tercer sector es un hecho cotidiano y en el que muchas veces ni siquiera se repara. Entonces, ¿Por qué puede sorprender que estas organizaciones intervengan en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad? Después de todo, la salud, la educación, el trabajo y la seguridad (sin tener en cuenta el orden) son las cuatro áreas que siempre están al tope de los reclamos en la mayoría de las encuestas de opinión referidas a las mayores preocupaciones de cada persona. Si en las primeras 3 áreas el Estado claramente descansa en que las Organizaciones de la Sociedad Civil intervendrán para alivianar esa demanda, y además a la mayoría de las personas les parece natural que estas organizaciones colaboren con el Estado en la provisión de estos bienes públicos, ¿por qué en el caso de la seguridad ha existido cierta tendencia a no relegar este control absoluto? Después de todo, ¿qué otra cosa explicaría que recién en los últimos 10 años se puede hablar de una verdadera participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad?

Lo cierto es que hoy existen muchas Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen activamente en el campo de la seguridad pública. Como en toda otra área temática en las que intervienen estas organizaciones, las motivaciones personales son variadas. En el caso de la seguridad pública, al ser todas organizaciones relativamente «jóvenes,» vemos quizá una mayor homogeneidad entre los factores iniciadores de participación en esta área; ya que es sumamente frecuente encontrarnos con personas que han sido víctimas de delitos, o que tienen familiares que lo han sido o simplemente desbordados por los casos que los rodean en su lugar de trabajo o vivienda, han decidido actuar públicamente para intentar introducir alguna mejora. En general estas personas se encuentran convencidas que, mediante su aporte, se pueden lograr resultados más efectivos, y que las políticas actuales que se llevan a cabo no son ideales. Existe un descreimiento entre la población acerca de la planificación de la dirigencia política y policial, que mediante acciones colectivas de la sociedad civil se intenta reformular. Como dice aquella frase atribuida a Platón: *«El castigo que los hombres buenos tienen que pagar por no estar interesados en la política es ser gobernados por hombres peores que ellos mismos.»*

Esto me remite a hacer aquí una pequeña aclaración sobre este trabajo. De alguna manera, se podría ver a este trabajo como una especie de «segunda parte» de la tesis «Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires,» de la Maestría en Dirección de Organizaciones (MADIOR), que cursé en el Instituto Universitario Naval, entre los años 2005 y 2006. Esta tesis se desarrolló bajo la dirección del Dr. Luís Vicat, se completó entre los meses de Junio y Julio de 2007 y se defendió públicamente el 20 de Agosto de 2008, ante un tribunal conformado por el C. N. (RE) Dr. Guillermo Montenegro, el

Mag. Arnoldo Echezarreta y el Dr. José Manuel Ugarte. Cuando hablo de «segunda parte» es por que la primera tesis trataba el fenómeno de la participación Organizaciones de la Sociedad Civil en el campo de la seguridad pública pero acotado a los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo, en cambio, si bien toma como uno de los objetos de estudio a estos Foros, busca abarcar una multiplicidad de modelos de intervención, más allá de una provincia determinada y un tipo de organización en especial. Claro que, al momento de tratar específicamente el tema de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, se encontrarán las lógicas referencias al trabajo anterior.

AGREGAR LO DE LA TESIS CUANDO LA DEFIENDA

# Agradecimientos

Existe mucha gente que ha colaborado, directa o indirectamente, en el desarrollo de esta tesis por lo que les quiero hacer público mi más sincero agradecimiento:

En primer lugar al Director de esta Tesis, Dr. Luís Vicat, quien nuevamente ha sabido aportar valiosas piezas clave en este intento de construcción de conocimiento.

Al director de carrera de la Maestría en estudios Estratégicos, C. N. (RE) Dr. Guillermo Montenegro y a todos los profesores de dicha Maestría, aunque quisiera mencionar especialmente a aquellos que permitieron que incorporara partes de esta tesis en el desarrollo de las respectivas materias: Lic. María Mercedes Pastor, Dr. Mario Enrique Sacchi y Lic. Juan Carlos Herrera. Además un agradecimiento especial para la Dra. Marta Biaggi por sus consejos en la elaboración del proyecto inicial de esta tesis.

A quienes, de una manera u otra, me han acompañado a lo largo de mi función en la presidencia del Foro de Seguridad de Vicente López 1ª, tanto representantes de Organizaciones Sociales como dirigentes de otros Foros: Roberto Brey (Cámara Empresaria de La Lucila), Sandra Salvatori (Amici de la Cultura Italiana), Angel Cabarcos (Asociación Vecinal de Olivos-La Lucila), Carlos Gómez (Centro de Almaceneros de Vicente López), Dr. Alberto Nogueras (Junta Vecinal Barrio Enamour), Norman Mercer y Enrique Leporatti (Rotary Club de Olivos), Ing. Ernesto Morán (Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos de Olivos), Dr. Carlos Mari (Foro de Seguridad Villa Martelli 4ª), Carlos Devitta (Foro de Seguridad Carapachay 6ª), Dra. Gloria Lafita (Foro de Seguridad Barrancas 4ª), Jorge Ferrer (Foro de Seguridad

Martínez 2ª y Foro Municipal de San Isidro), Carlo Rabus (Foro de Seguridad Beccar 5ª), Carlos Ance (Foro de Seguridad San Isidro 1ª), Hector Sintora (Foro de Seguridad Florida 2ª), Patricia Vega (Foro de Seguridad Escobar 4ª), Vanesa Criado (Foro de Seguridad San Fernando 2ª), Norberto Matteucci (Foro de Seguridad San Martín 2ª), y a todos los demás que brindaron información para este trabajo.

Por supuesto no puedo dejar de agradecer, aunque sea anónimamente, a aquellos funcionarios públicos (uniformados o no) que, aun con las reservas de rigor, igualmente colaboraron con una gran cantidad de información relevante.

Finalmente va un agradecimiento especial a familia y amigos: cada uno conoce su aporte.

# Introducción

## **Justificación de la investigación**

La seguridad es uno de los principales problemas que afectan a la gente

Durante los últimos años, la seguridad / inseguridad pública ha pasado a ocupar el primer lugar en la lista de preocupaciones de la población en general, acentuándose en las ciudades más grandes del país, pero extendiéndose también al interior de las provincias.

Así lo demuestran prácticamente la totalidad de las encuestas de opinión realizadas en diversos lugares y entre distintos segmentos poblacionales. Un lugar que hace algunos años lo ocupaba la falta de trabajo, la inflación o la economía en general, hoy es ocupado contundentemente por la seguridad pública. Desde luego que esto no se debe a que se hayan solucionado los problemas como el desempleo, la inflación y que los indicadores económicos son maravillosos para todos, sino que por el contrario, se debe al aumento de una combinación de factores como delitos concretos, situaciones de violencia y conflictividad social, vacíos legales y en general una interpretación de que el Estado no logra definir una política de seguridad pública efectiva.

Veamos algunas de estas encuestas de opinión:

En la encuesta realizada por el Semanario Prensa Libre a través de Internet, en Octubre de 2008, se preguntaba «¿Cuál es hoy su mayor preocupación personal?,» a lo que los visitantes respondieron:

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quedarme sin trabajo                                                          | 13% |
| La inseguridad en general                                                     | 39% |
| El alza de precios                                                            | 14% |
| Bajos ingresos (sueldo, jub, etc.)                                            | 11% |
| La soledad y el decaimiento físico                                            | 7%  |
| La calidad de vida en mi zona                                                 | 17% |
| <a href="http://www.sprensalibre.com.ar/">http://www.sprensalibre.com.ar/</a> |     |

En la provincia de Mendoza, una encuesta del portal MDZ on-line produjo los siguientes resultados:

*«La «Encuesta del día» de MDZ del martes reveló que **la inseguridad sigue siendo el tema de principal preocupación de la población.** Preguntamos a los lectores: «¿Qué asuntos locales que te preocupan quedaron tapados por la crisis del campo?». **El 74% respondió** que ese asunto fue «**la inseguridad y la creciente cifra de muertos**» por el delito. Cabe recordar que, según difundió el Poder Judicial el mes pasado, los asesinatos registraron en Mendoza un incremento de 26%. Mientras tanto, una encuesta privada de victimización dio como dato central que la gente denuncia escasamente 1 de cada 3 de los delitos que se producen.»* (<http://www.mdzol.com/mdz/> 23 de Julio de 2008. «La inseguridad, el problema que fue «tapado» por la crisis del campo.»)

En el medio digital Seprin se publica que: *«La inseguridad es el principal problema que tienen los argentinos hoy en día, pasando incluso a la economía y la salud, según las últimas encuestas. Es que según los datos oficiales y no oficiales, ya casi no quedan ciudadanos en nuestro país que no hayan sufrido algún hecho delictivo en los últimos años, quebrando de esa manera el ritmo normal de sus vidas.»*

(Seprin. 10 Noviembre 2008. «A pesar de la negación gubernamental, la inseguridad sigue en alza.»)

Sumada a la importancia que le otorga la población en general a la seguridad / inseguridad pública, se encuentra la creciente idea por parte de la gente de que se encuentran en una situación de indefensión y desprotección. Nuevamente podemos citar otras encuestas de opinión:

*«Encuestas recientes demuestran que un elevado porcentaje de la población porteña y del Gran Buenos Aires está siendo presa de esa agobiante sensación de estar desprotegida ante el asedio de la delincuencia. Abundan los datos acerca de esa nociva tendencia, pero baste citar como ejemplo la encuesta realizada por el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (Copub). Después de consultar, entre el 27 de agosto y el 11 de septiembre últimos, a 620 vecinos de la ciudad de Buenos Aires, el resultado arrojó **la existencia de un 60 por ciento de opiniones según las cuales la inseguridad sigue en crecimiento.** En 2006 y 2007, ese criterio sólo había sido compartido por el 44 por ciento de los encuestados. **El 71 por ciento de ellos afirma, asimismo, que la inseguridad es alta.** Muchos ciudadanos desconfían de la calle. Y acordes con esa tendencia han modificado costumbres otrora hondamente encarnadas en ellos: salen menos, sobre todo en horarios nocturnos, y han sumido en el olvido el hábito de caminar sin rumbo fijo. Dos renunciamientos que han hecho extensivos a sus familiares.»* (La Nación. Viernes 10 de octubre de 2008. Editorial: «La sociedad se siente desprotegida.»)

En el conurbano Norte de la Provincia de Buenos Aires, la encuesta realizada por el Semanario Prensa Libre a través de Internet, en Julio de 2008, se preguntaba «¿Cree que el delito

**creció en los últimos meses?,»** a lo que los visitantes respondieron:

Mucho 69%

Poco 22%

Nada 9%

<http://www.sprensalibre.com.ar/>

En líneas generales, las políticas públicas de seguridad vienen fracasando en los últimos años

Más allá de las opiniones subjetivas de la población, por más significativas que puedan ser, en algún punto debemos basarnos en estadísticas objetivas que nos permitan, de alguna manera, evaluar la efectividad de las políticas públicas de seguridad.

Por ejemplo, entre los delitos más graves podemos ver que hace diez años la cantidad de homicidios era de 3 por día. *«Un informe del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense... revela que en la provincia se cometen 3 homicidios por día y un delito cada dos minutos.»* (La Nación. Domingo 1 de agosto de 1999. «En Buenos Aires se denuncia un delito cada dos minutos.»)

Mientras que en 2008, la cifra aumenta en un 66 por ciento. *«El diputado (de Narváez) respaldó sus declaraciones remarcando que «hay un promedio de 5 homicidios por día en el Conurbano...»* (Diario El Día. Miércoles 13 de Agosto 2008. «Conmoción por los empresarios asesinados.»)

El secuestro virtual, un delito que prácticamente no existía en la década de 1990, llegó a ser durante el 2007, en algunas

zonas, el principal delito (mayormente no denunciado) del que eran víctimas las personas.

*«El Foro Vecinal de Seguridad de Olivos-La Lucila presentó los resultados de la cuarta encuesta del delito, correspondiente al primer semestre de este año (2007)... Al analizar los resultados, lo primero que llama la atención es **el aumento exponencial de los secuestros virtuales**, tanto consumados como en grado de tentativa. Un delito que prácticamente no existía en la encuesta previa (3 casos), hoy ocupa un lejano primer lugar con 42 casos reportados en la encuesta, aunque solamente uno fue denunciado. Esta modalidad delictiva solamente, es responsable por el aumento en el índice delictivo en la jurisdicción de la Comisaría Primera de Vicente López, que creció un seis por ciento durante el último año. Sobre un total de 435 personas, 109 (el 25 %) aseguraron que ellos o algún miembro de la familia había sido víctima de alguna especie de delito, mientras que 326 (el 75 %) declararon lo contrario.»* (Semanario Prensa Libre. 21 de Diciembre de 2007. «La seguridad en la Zona Norte. Fuerte aumento de los secuestros virtuales.»)

De estos datos se desprende que **casi el 10 % (42 de 435) de las personas encuestadas, o sus familiares directos, sufrieron un episodio de secuestro virtual en tan solo 6 meses.**

En cuanto al robo de automotores, podemos ver el siguiente informe:

*«En el 2007, el robo de autos aumentó un 11,3%. CESVI ARGENTINA revela los resultados del estudio que se desarrolló desde enero de 2001 hasta diciembre de 2007,*

*con el fin de determinar la cantidad de robos de vehículos en Capital Federal, Gran Buenos Aires e Interior del país. A simple vista este estudio arroja que si cotejamos todo el año 2007 y lo comparamos con 2006, observamos un importante aumento del 11,3% en todo el país. En Capital Federal, durante el 2007 los robos aumentaron un 9,7%. En el Gran Buenos Aires podemos observar que hubo un aumento del 14,3% en el 2007 respecto al año anterior, pudiendo distinguir entre GBA Sur (8,9%), GBA Norte (19,3%), Oeste (14,8%). Por su parte, el Partido de la Costa aumentó un 4,2% y en el interior de Buenos Aires, los robos aumentaron un 14,8%. En el Interior del país también se observa un incremento del 6,5%. Las provincias en donde más subió el robo fueron: Tucumán con un 50,5% y Santa Fe con un 33,5% (Rosario tuvo un 30,8% de aumento).» (Fuente: [http://www.autoxauto.com/noticias.cfm?id\\_noticia=428](http://www.autoxauto.com/noticias.cfm?id_noticia=428) - Fecha de captura 19 de Octubre 2008.)*

El delito se puede presentar en formas sumamente diversas pero generalmente en aumento, como lo demuestra este informe sobre un tema no tan difundido:

**«VOLVIÓ A CRECER EL ROBO DE CABLES ELÉCTRICOS.** En los primeros 8 meses del año, el robo de cables eléctricos volvió a subir... Se estima que los clientes afectados por las diferentes interrupciones en el servicio provocados por los robos de cable, este año sumaron ya más de 2,5 millones. Este tipo de delito, que comenzó a repuntar tras la crisis de 2001 y –en promedio- sólo detuvo su crecimiento hacia mediados del 2003 y 2004, hoy ya lleva 876 km. de cable robados sólo a la distribuidora Edenor, compañía que además padeció la sustracción de 135 transformadores que contienen partes metálicas, 50 mil medidores y 1.625 perfiles metálicos (barras de acero que le

*dan firmeza a las torres que sostienen las líneas de alta tensión). En total, Edenor sufrió casi 5 mil delitos de todo tipo... En tanto que, en lo que va del 2006, Edesur **sufrió un 61% más de robos**, llegando a la sustracción de 200 kilómetros de cableado, en su gran mayoría, en zonas del Gran Buenos Aires, y denunció 3.114 eventos delictivos relacionados con el servicio. Por su parte, según registros de Edelap, distribuidora que cubre el área de La Plata y Gran La Plata, desde 2004 hasta la fecha **el robo de cables se incrementó un 78%**, con costos de reposición cercanos al millón de pesos y alrededor de 2 mil clientes afectados.» (FUNDELEC. 2006.)*

Más allá de las estadísticas sobre modalidades delictivas específicas, existen otros indicadores que reflejan un ambiente favorable para que el problema de inseguridad siga aumentando en los próximos años:

- El 81% de la gente joven de clase media y alta toma alcohol: Surge de una encuesta realizada a personas de entre 18 y 39 años. Venezuela es el único país que supera el promedio de consumo argentino. Aquí, el 66 por ciento admite que bebe con frecuencia. Son datos de un estudio realizado por Universal McCann (26-05-07), consultora que en Argentina desarrolla planificación y compra de medios, basados en investigaciones de hábitos de consumo.

- En los centros de rehabilitación, el 50% de los que consultan tienen entre 15 y 22 años; y apuntan a los problemas de socialización. Esto lo confirma un estudio que realizó, en Septiembre de 2007, la Subsecretaría de Atención a las Adicciones de la provincia de Buenos Aires. Dice que el promedio de edad de las personas que están en tratamiento

es de 19 años. Esta media surge de una investigación realizada en 13.100 pacientes de centros de rehabilitación.

- Crece el consumo de drogas entre los estudiantes bonaerenses. Según revela una encuesta realizada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para la Subsecretaría de Atención de las Adicciones de la provincia (07-10-07), en el 2007, 16.740 alumnos del último año del polimodal en escuelas bonaerenses admitieron haber fumado marihuana y otros 4140 reconocieron haber consumido cocaína. En dos años aumentó el 3,6% el uso de marihuana y el 1,1% el de cocaína.

- La mayoría de los adolescentes se inicia en el consumo del tabaco y las bebidas alcohólicas en plena pubertad, entre los 12 y los 15 años, mientras que el paso a las drogas ilegales suele darse entre los 14 y los 17. Así lo señala una encuesta juvenil sobre conductas de riesgo elaborada por el CONICET para la Subsecretaría de Atención a las Adicciones bonaerense (Septiembre de 2007), y que involucró a 1.690 jóvenes de entre 16 y 20 años, que se encuentran estudiando en escuelas secundarias de la provincia.

- Según un relevamiento del Hospital Fernández (Octubre de 2007), durante el año 2007 se elevó a seis la cantidad diaria de jóvenes intoxicados que son atendidos en la guardia. Según se desprende de las estadísticas de la institución, el año 2006, la guardia atendió un promedio de cuatro personas intoxicadas por consumo de alcohol o drogas por día, mientras que en el 2007, la cifra se elevó a seis. De los 2194 pacientes que recibió el Fernández en la guardia de toxicología durante 2006, el 59,8%, fue asistido por el abuso de drogas, alcohol o de la mezcla de ambos.

- Los hospitales de Capital y Conurbano Bonaerense atienden a 10 adolescentes por día por alcohol y drogas. La Asociación Antidrogas de la República Argentina (AARA) denunció (20-10-07) que diez adolescentes son hospitalizados por día en el país tras mezclar alcohol con estupefacientes.

- Sobre la base de datos brindados por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) (21-10-07), se puede concluir que en tan sólo cuatro años aumentó el consumo de psicotrópicos en un 66% en estudiantes de entre 16 y 20 años.

- Según datos de la Dirección de Informática y Planeamiento Educativo bonaerense (30-10-07), en Buenos Aires, en los últimos seis años se duplicaron los alumnos que repitieron el año entre los estudiantes secundarios, y creció un 130% (del 7 al 16%) la cantidad de chicos que dejan las aulas en esa etapa.

- Según estadísticas aportadas por la Dirección General de Investigaciones con Autor Desconocido del Ministerio Público Fiscal, tres chicos son abusados por día. Sólo en la Capital Federal (28-10-07), en el año 2006 se registraron más de 1.100 casos de chicos que sufrieron distintos tipo de abuso sexual, prácticamente a un promedio de 3 casos por día, aunque apenas un 13 por ciento de esos hechos derivaron en causas judiciales y nada más que un 4 por ciento terminó en condena para el abusador, según se desprende de los delitos en ese rubro abordados por las fiscalías de instrucción y orales porteñas.

- Según el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (Caina) (15-10-07), la cantidad de chicas que acuden en busca de ayuda o asistencia médica para sus bebés

creció paulatinamente en los últimos años y a su vez disminuyó la edad de las jóvenes embarazadas. De acuerdo con un registro de este centro de día, en 2004 se registraron 15 chicas embarazadas y madres, de entre 17 y 18 años. En 2005, este número trepó a 32 chicas, con un promedio de edad de 16 años. En 2006, subió a 33 casos con un promedio de 17 años y este año, el índice de edad volvió a caer a los 16 años. Todas estas adolescentes iniciaron su embarazo en situación de calle, algunas de ellas con sus compañeros, otras solas, y en su mayoría se enteraron tarde de su embarazo.

- 57 mil chicos trabajan como cartoneros, según cifras de un sondeo sobre trabajo infantil que difundió la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al menos 57 mil chicos de entre 5 y 17 años trabajan en las calles y en los basurales del país recolectando y reciclando residuos, y de ellos, el 60 por ciento son menores de 14 años.

- Desde el 2000 crecieron un 26 % las causas en las que hay menores involucrados. La reiteración de casos en los que hay menores como protagonistas de delitos tiene su correlato en el aumento de las causas penales. La Ciudad y la Provincia de Buenos Aires son los distritos más conflictivos. Según datos ingresados en el área de estadísticas del Ministerio Público Fiscal (14-10-07), sólo en la Ciudad de Buenos Aires creció un 26 por ciento el número de menores de edad, con causas penales, desde el 2000 hasta hoy.

- Arrestan a 74 menores por día en la provincia: es el mayor problema para el Gobierno bonaerense. El número de adolescentes que cometen asaltos con armas y otros crímenes está en aumento. En algunos casos, son utilizados por los adultos para delinquir. La jueza de menores de La Plata, Blanca Lasca (14-10-07), sostuvo que *«el mensaje que se les*

*da a los chicos es el de la impunidad,» y advirtió que «están proliferando los chicos de 13 o 14 años que cometen delitos a mano armada y la ley nos impide tutelarlos, ya que están fuera de la Justicia.»*

(Mari, Carlos. 2008.)

Otra versión de estadísticas delictivas específicas afirma que:

- Se denuncian 157 robos por hora en la Argentina.
  - El 50% de los homicidios terminan impunes en el país.
  - Se cometen 170 delitos por día, en el cual los responsables son menores de 17 años.
  - En la provincia de Buenos Aires, el 30% de los delitos son cometidos por chicos que oscilan entre los 11 y los 17 años.
  - Hay una tasa de delitos de tres cada cien habitantes.
  - La consultora Nielsen con una muestra de 42 países, coloca a Argentina solamente debajo de Sudáfrica entre los lugares donde es más elevada la preocupación por la inseguridad.
  - Sólo el seis por mil de los delitos reciben una sentencia de prisión efectiva.
  - Uno de cada tres detenidos por año son reincidentes.
- (Seprin. 10 Noviembre 2008. «A pesar de la negación gubernamental, la inseguridad sigue en alza.»)

El objetivo de este punto no es analizar estadísticas específicas, sino **simplemente demostrar que el problema de inseguridad, en líneas generales, sigue y seguirá aumentando**, lo que irremediablemente indica que las políticas públicas de seguridad vienen fracasando en los últimos años. Los datos demuestran que hay más inseguridad

que hace 10 o 15 años, y que salvo algunas reducciones temporales y puntuales, la tendencia no se está revirtiendo.

Por este motivo, es necesario que esta problemática se estudie a fondo ya que de esto dependerá la calidad de vida, y hasta la vida misma, de muchas personas.

Lamentablemente los trabajos de investigación respecto a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad son prácticamente inexistentes; la mayoría de los trabajos serios pone el eje en la parte policial o en la de seguridad específica. Si bien estos enfoques son imprescindibles, no son suficientes para **intentar arribar a una solución multidisciplinaria que nos permita brindar mayor seguridad a los habitantes de la Nación.**

## **Planteo de problema**

Tanto el concepto de seguridad pública como las responsabilidades en cuanto a su diseño, implementación y control, están cambiando. Este cambio se inicia hace aproximadamente diez años y se ha potenciado en los años más recientes. Cada vez son más los países que integran políticas de diseño, implementación y control social de la seguridad pública por parte de la sociedad civil. En algunos países se implementa a nivel nacional y en otros queda en manos de las provincias, estados, municipios, etc.

Las áreas principales a las que se apuntan con estos modos de intervención constituyen una de las claves del peso que tendrán los resultados deseables. En general, vemos que incluyen:

- 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.

Si bien los niveles de efectividad de cada programa son variables, y aún dentro de cada país o zona existen éxitos y fracasos, el camino que se está siguiendo es el de la implementación de estos modelos como auxiliares de los respectivos Estados. Evidentemente, el desafío pendiente es que estas organizaciones logren la mayor eficacia y eficiencia posibles.

Si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil siempre (aun antes de la conformación del Estado mismo) han colaborado 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.

Tradicionalmente, la seguridad pública ha estado en manos del Estado exclusivamente. En cambio hoy, la Sociedad Civil

tiene «**derechos adquiridos**» sobre su ingerencia en este tema y es razonable asumir que esta situación se acrecentará con el tiempo. Aproximadamente 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, (a partir de 1998) 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.

Consecuentemente, surge la pregunta:

***¿Se está modificando la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad?***

## **Objetivos**

El objetivo general de esta tesis consiste en: *Explicar la evolución de la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.*

En cuanto a los objetivos específicos, consisten en:

1. *Analizar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad en la actualidad.*
2. *Estudiar diversos modelos de participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad en otros países. Analizar similitudes y diferencias.*
3. *Explicar los cambios en la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad, ocurridos en los últimos años.*
4. *Analizar posibles mejoras en la implementación de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad.*

## **Hipótesis de trabajo**

Finalmente, la hipótesis de trabajo central de este trabajo es que: ***En la Argentina se está imponiendo un nuevo paradigma de participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.***



Parte 1: Marco Teórico

**La crisis del Estado  
Nacional en materia de  
seguridad pública**



# Capítulo 1

## La sociedad civil y la seguridad pública

*«La misión del soberano  
(sea un monarca o una asamblea)  
consiste en el fin para el cual fue  
investido con el soberano poder,  
que no es otro sino el de procurar  
la seguridad del pueblo.»*

Thomas Hobbes. El Leviatán

### 1.1 La provisión de bienes públicos

En el ámbito del Estado, el problema del financiamiento de las políticas públicas sociales obligó a que fuesen repensadas tanto la distribución de los escasos recursos como la manera mediante la cual el Estado debería proveer los bienes públicos. Entre los diversos problemas involucrados hay un consenso general en cuanto a que uno de los más importantes es el que se refiere a la incapacidad de los gobiernos para llevar a buen término las propuestas de políticas públicas oportunamente asumidas por ellos. Esta crisis, habitualmente definida como crisis de la gestión de gobierno, tiene tres componentes: uno de naturaleza financiera, referido al déficit de las cuentas públicas; otro de naturaleza administrativa, derivado de la ineficiencia de la modalidad burocrática, y un tercero, de carácter estratégico, que corresponde a la manera

inadecuada en la cual el Estado está organizando para intervenir en las actividades sociales y económicas. El esfuerzo de superación de la crisis del Estado se traduce en tratar de rever la forma de intervención del Estado en lo social, de redefinir la modalidad de financiamiento y la manera de organizar las políticas públicas sociales, para garantizar la efectividad de la respuesta a las demandas sociales y mayor eficiencia en la producción de servicios. Así, cuando se examinan las alternativas que se presentan para reordenar la intervención estatal, se verifica que existen tres posibles formas de organizar el suministro de bienes públicos, tales como la provisión de servicios de salud y educación, la asistencia y previsión social, la protección del medio ambiente y la seguridad. La primera es la que realiza directamente el suministro a través de las organizaciones estatales, que es justamente la manera vinculada a la crisis de la gestión de gobierno, que se pretende superar. La segunda es dejar que el mercado regule la prestación de los servicios, privatizando o tercerizando, que es la alternativa de minimizar el Estado, intentada por gobiernos conservadores y que no produjo los resultados esperados, sobre todo en el plano social. La tercera es «desestatizar», manteniendo el carácter público del servicio, modalidad en la que el Estado financia las políticas sociales a través de instituciones públicas, no pertenecientes al Estado ni a la esfera privada. (Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. 1998.)

¿Por qué existen las organizaciones sin fines de lucro? Esta es la primera pregunta que debemos contestar si pretendemos comprender la conformación, funcionamiento y evolución de cualquier sub-conjunto de organizaciones de la sociedad. Evidentemente las causas del surgimiento de estas organizaciones se ha venido estudiando hace tiempo y en muchas partes del mundo. Más allá de las características

distintivas de cada país, y para el caso de cada región dentro de los mismos, se han podido detectar características comunes que explican la emergencia y el desarrollo del sector sin fines de lucro.

La **teoría de las fallas del mercado y del Estado** es la más conocida y una de las más aceptadas que intentan responder esta pregunta. Esta teoría fue desarrollada por el economista Burton Weisbrod para intentar reconciliar la persistencia de las organizaciones sin fines de lucro con la teoría económica clásica. (Weisbrod. 1977.)

El punto de partida de esta teoría consiste en las «fallas» del mercado a la hora de producirse una cantidad suficiente de bienes públicos. Los bienes públicos son bienes que están disponibles para todos, independientemente del hecho de haber pagado ó no por ellos. Ejemplos de estos bienes son: un medio ambiente sin contaminación, la iluminación en las calles, la seguridad para todos los ciudadanos, etc. De hecho, la economía clásica no solo reconoce esta limitación por parte del mercado sino que es ésta la principal justificación para la existencia del Estado. Pero a su vez, el Estado también presenta limitaciones a la hora de producir suficientes bienes públicos. La causa de esto, según Weisbrod, radica en la decisión de cuales deben ser los bienes públicos producidos y en que cantidades. En las sociedades democráticas estas decisiones reflejarán las preferencias del votante promedio, dejando a muchos con necesidades no cubiertas. Ante esta situación de insatisfacción de necesidades por una parte de la población, ellos recurrirán a las organizaciones sin fines de lucro para que provean aquellos bienes públicos que ni el mercado ni el Estado están en condiciones de proveer.

## 1.2 El concepto de Prevención Social y Local

Para las instituciones policiales, la distinción entre delincuencia y violencia o conflictividad social es relevante puesto que delimita ámbitos de responsabilidad. Para el ciudadano, sin embargo, ambas modalidades se funden en una misma realidad. Por tanto, ambas deben considerarse juntas por su impacto social y por sus efectos prácticos en la calidad de la vida de la gente. Obviamente, la categoría general de violencia y delincuencia común debe diferenciarse más bien del «delito complejo.» Entendemos por delito complejo el narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, lavado de dinero, secuestros extorsivos, etc. Esta es una distinción importante para efectos de análisis y, sobre todo, para efectos de formulación de estrategias y políticas públicas. Las estrategias contra el «delito complejo» deben ser eminentemente institucionales y deben asumirse, formularse e implementarse en los ámbitos formales del Estado, mediante cuerpos de operadores o agentes especializados (policías, organismos de inteligencia, fiscales y jueces), mientras que las estrategias contra la violencia y la delincuencia común tienen que ser eminentemente sociales, aunque deban apoyarse, por muchas razones, en los diferentes recursos de intervención de las instancias estatales.

Un ejemplo de este enfoque es que, si hay una zona de bares donde reiteradamente grupos de jóvenes se alcoholizan y generan disturbios, la solución no es poner vigilancia policial, porque de conformidad con esa lógica necesitaríamos cientos de policías para vigilar 15 cuadras; la solución es organización y acción de la comunidad para que el Municipio clausure los establecimientos. (Semanario Prensa Libre. 30 de Junio de 2006. «El Foro Vecinal se reunió con concejales.»)

De aquí que resulta evidente hablar de un enfoque de prevención como piedra angular de las políticas públicas destinadas a la reducción de la violencia y la delincuencia; tomando la definición básica de prevención que aporta Raymond Gassin, en su artículo «La notion de prévention de la criminalité,» donde planteó que *«desde un punto de vista científico, puede decirse que se entiende por prevención el conjunto de medidas de política criminal -con exclusión de las medidas de intervención penal- que tienen por finalidad exclusiva o al menos parcial limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables.»* (Gassin, R. 1990.)

Por otra parte, la mayor parte de los problemas de delincuencia y violencia o conflictividad social sólo pueden resolverse o aliviarse en el ámbito de la ciudad, barrio o municipio. El país será siempre demasiado grande y el gobierno central será siempre insensible e inaccesible para el ciudadano. El municipio, la ciudad, o el barrio es el ámbito real de convivencia cotidiana, y es también el ámbito práctico de participación ciudadana. En consecuencia, el gobierno de la ciudad o los distritos administrativos descentralizados asumen la responsabilidad por la identificación y la solución de una gran cantidad de problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos. El empleo, la educación, la actividad cultural, el deporte, la seguridad pública y la infraestructura y prestación privada o pública de servicios sociales son asuntos que se plantean y se resuelven en las ciudades.

Obviamente algunas manifestaciones -masivas y cotidianas, por cierto- de la violencia y la delincuencia pueden y deben evitarse o reducirse con enfoques y prácticas de prevención social, pero éstas se encuentran con frecuencia entreveradas con modalidades delictuales cuyo enfrentamiento no

puede cargarse a los hombros del pueblo. La presencia y la acción de la Policía son imprescindibles. Otra cosa es determinar las formas de esta presencia disuasiva y reactiva, o la filosofía y el método de las acciones policiales. Lo que se espera es que los jefes y los agentes se involucren en la vida de la comunidad, que a partir de su inserción desarrollen bases de información, métodos de trabajo y formas adecuadas de respuesta a las demandas. Se espera también que conozcan bien los vecindarios y que se hagan responsables ante los ciudadanos. Es la proximidad y el compromiso de personas concretas con uniforme ante personas concretas sin uniforme lo que en última instancia diferencia la orientación de la policía comunitaria en relación con los procedimientos de otro tipo de acción policial.

De aquí se desprende con bastante claridad que es la vida de las comunidades la que debe cambiar para reducir la violencia y la delincuencia. Las estrategias de control se ven siempre desbordadas cuando no tienen el complemento de estrategias preventivas. Las estrategias preventivas dirigidas a individuos o a grupos particulares tienen poco impacto. Las estrategias que pretenden incidir sobre aspectos parciales de la situación social -escuela, familia, empleo, deporte- también tienen poco impacto. Así mismo, las estrategias y los programas que no transfieren responsabilidades y capacidades a las instituciones permanentes del Estado y a las organizaciones naturales de la sociedad se vuelven insostenibles. Las estrategias que no se sitúan en el ámbito local están condenadas al fracaso. (Samayoa, S.)

Por su parte, Gerardo A. Carmona Castillo, Integrante de la Segunda Sala Penal del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, México, plantea que en una sociedad democrática, la política criminal, o mejor dicho las

medidas político-criminales de prevención del delito, tienden a respetar los derechos fundamentales de los individuos y a plantear un modelo de prevención del fenómeno delictivo en donde los ciudadanos no sean sólo beneficiarios y destinatarios pasivos de las políticas estatales adoptadas en la materia, sino partícipes activos en el proceso preventivo. Asimismo sugiere que como premisa básica para estar en condiciones de elaborar un plan de trabajo que tienda a la prevención del delito se requiere indudablemente partir de los siguientes puntos:

a) Que se identifiquen los diversos factores que de alguna forma propician o por lo menos condicionan, el incremento de la criminalidad; factores que si bien no son determinantes de ésta, sí la condicionan o propician.

b) Que el Estado cuente con un diagnóstico serio, profundo y confiable de la realidad delictiva, es decir, que se cuente con un conocimiento científico de la criminalidad, derivado de la investigación criminológica.

c) Que se cuente con una seria evaluación de los instrumentos preventivos que hasta ahora el gobierno ha utilizado en la lucha contra el crimen, la inseguridad y la impunidad.

Para estar en condiciones de elaborar un plan de trabajo que tienda a la prevención del delito se requiere que se cuente con estudios serios, profundos y confiables de los diversos factores que de alguna forma propician, o por lo menos condicionan, el incremento de la criminalidad, de un diagnóstico sobre la realidad delictiva y de una seria evaluación de los instrumentos preventivos que hasta ahora el gobierno ha utilizado en la lucha contra el crimen, la inseguridad y la impunidad. En la lucha y el combate al

crimen, se debe dar prioridad a las medidas preventivas no penales como las de carácter económico, político, social, educativo, laboral y cultural, en cuya ejecución se cuente, además, con la participación de la sociedad civil o comunitaria. (Carmona Castillo, G. 2006.)

## Capítulo 2

### Modelos de participación formales en la Argentina

En la Argentina no existe ninguna ley de alcance nacional que instrumente o siquiera permita la posibilidad de instrumentar la participación formal de la sociedad civil en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad. De acuerdo con la constitución nacional y las constituciones provinciales, es el deber de cada Provincia brindar el servicio de seguridad pública. Consecuente con este lineamiento, han sido las Provincias, en forma autónoma, las que han iniciado este proceso.

#### 2.1 Provincia de Buenos Aires

Los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad 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, la coordinación del trabajo de los

Foros recae en la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial.

La creación de los Foros Vecinales y Municipales 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. Examinemos entonces, algunos artículos relevantes que permiten una mejor comprensión acerca de la naturaleza de estos Foros.

*LEY 12.154*

### *TITULO III*

### ***PARTICIPACION COMUNITARIA***

#### *Capítulo I*

#### *Principios Generales*

*Art. 10 - El pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública.*

*Art. 11 - 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.*

*Art. 12 - La participación comunitaria se efectiviza en la actuación en los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad.*

## *Capítulo II*

### ***Foros Vecinales de Seguridad***

*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. 15 - Los titulares del Departamento Ejecutivo de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires confeccionarán un registro de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales por ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías Departamentales de Seguridad, mediante convocatoria pública y en la forma que determinen, debiendo asegurar la representatividad de las mismas.*

*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.*

*Art. 17 - Cada Foro Vecinal de Seguridad establecerá su organización, sus normas de funcionamiento y dictará su propio reglamento.*

*Art. 18 - Facúltase al Poder Ejecutivo de la Provincia para dictar las normas de procedimiento que resulten necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad.*

### *Capítulo III*

#### ***Foros Municipales de Seguridad***

*Art. 19 - Créase, en el ámbito territorial de cada Municipio de la Provincia de Buenos Aires, un Foro Municipal de Seguridad.*

*Art. 20 - Los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por el titular del Departamento Ejecutivo del Municipio o un representante designado por éste, miembros*

*del Departamento Deliberativo del Municipio conforme a criterios de proporcionalidad en la representación partidaria, representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal, y un representante de instituciones religiosas.*

*El Municipio confeccionará un registro de entidades comunitarias y sectoriales con actuación en su jurisdicción, debiendo asegurarse la genuina representatividad de aquéllas y la viabilidad funcional y deliberativa del Foro.*

*Los Foros Municipales de Seguridad se organizarán y funcionarán según criterios de flexibilidad y operatividad.*

*Art. 21 - Los Foros Municipales de Seguridad tendrán como funciones:*

*a) Entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública municipal.*

*b) Evaluar el funcionamiento 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, todo ello en su ámbito de actuación.*

*d) Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos vulneratorios de la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por las Policías de la Provincia correspondientes a su ámbito de actuación.*

*e) Derivar inquietudes y demandas comunitarias, y formular propuestas al Defensor Municipal de Seguridad.*

*f) Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito municipal.*

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

*h) Elegir al Defensor Municipal de la Seguridad en los términos previstos por la presente Ley.*

*Art. 22 - En todos los casos las convocatorias al Foro Municipal de Seguridad, deberán publicitarse adecuadamente y sesionarán con los presentes, no existiendo quórum mínimo.*

*Art. 23 - (Texto según Ley 12987) En caso de que un determinado ámbito territorial de la Provincia resultara de interés para la política de Seguridad Provincial y no se encontrase implementado en el mismo la constitución del Foro Municipal de Seguridad, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires podrá a requerimiento del titular del ejecutivo municipal, convocarlo por sí con iguales procedimientos y objetivos que los indicados en la presente Ley. No constituir el Foro Municipal de Seguridad en la forma fijada en la presente Ley, constituirá falta grave del titular del departamento ejecutivo municipal.*

Basándonos en esta ley 12.154, su espíritu, debate parlamentario, aprobación y reglamentación, vemos que los Foros Vecinales de Seguridad fueron concebidos y creados dentro de un marco teórico que los constituía como:

- **Entidades intermedias entre la sociedad civil organizada y el Estado**

Las Entidades Intermedias son aquellas que se conforman en el seno de la Sociedad Civil pero que

poseen un marco regulatorio específico desde un determinado nivel de gobierno, Municipal, Provincial o Nacional. (Salamon, L. & Anheier, H. 1992. Roitter, M y González Bombal, I. 2000. Beaumont, S. 2004.)

- **Simples asociaciones de segundo grado**

Simples Asociaciones por que no gozan de personería Jurídica (Código Civil de la República Argentina Artículo 46) y de segundo grado por que se encuentran conformadas por Organizaciones de la sociedad Civil de primer grado y no por personas individuales. (Beaumont, S. 2006.)

## **Coordinación con el Estado Provincial**

Los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad son coordinados por la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad provincial, ya que recae sobre este organismo la articulación del trabajo conjunto entre el Estado y la Sociedad Civil. De acuerdo con su página web, la subsecretaría auto-define sus objetivos generales como los siguientes:

### ***Subsecretaría de Participación Comunitaria***

*Su misión es:*

- *Impulsar un cambio cultural y el desarrollo de un nuevo paradigma de seguridad pública.*
- *Potenciar y/o promover la participación comunitaria en espacios de corresponsabilidad (Comunidad -*

*Estado) para la generación y aplicación de políticas de seguridad.*

- *Contribuir a la prevención de la violencia, a través de la articulación de programas con grupos vulnerables en situación de riesgo.*
- *Aportar al desarrollo ético de la Institución Policial, por medio de acciones de evaluación y control de sus integrantes.*
- *Asegurar la apertura institucional y su compromiso frente a la Sociedad, mediante el tratamiento respetuoso y confidencial de sus denuncias y la gestión de respuestas inmediatas, que fortalezcan los vínculos establecidos.*
- *Acompañar la construcción de espacios de organización comunitaria que respondan al nuevo modelo social impulsado.*
- *Construir organización y poder en la ciudadanía desde la temática específica de la seguridad pública.*

(Fuente: <http://www.mseg.gba.gov.ar/subsec.htm> - Fecha de captura 27-01-2009)

Además plantea, en el apartado denominado **Plan Estratégico**, lo siguiente:

### 1-Visión

- *La Comunidad de la Provincia de Buenos Aires y el Estado provincial, serán corresponsables en el proceso de la pacificación social y en la consolidación del nuevo paradigma de seguridad pública proyectado.*
- *El espacio público será reconstruido para obrar de escenario incluyente de todos los ciudadanos, en relación con la generación y puesta en marcha de*

*programas de prevención de la violencia, promoción de los derechos y organización comunitaria.*

- *La participación activa, aportará al fortalecimiento ético de la Institución Policial, lográndose más cercanía, comprensión y compromiso de sus integrantes y una mayor eficiencia en la prevención y tratamiento del delito.*
- *Los índices de delictuosidad disminuirán significativamente, como consecuencia de este accionar conjunto, contribuyendo a la construcción del modelo social impulsado.*
- *Los vecinos tomarán cabal conciencia de su rol protagónico como responsables de su destino común, organizándose para la asunción de sus obligaciones y derechos cívicos.*
- *La Subsecretaría de Participación Comunitaria se colocará como referente indiscutible, en el proceso de cambio cultural previsto, aportando valores de confiabilidad, eficiencia y capacidad.*

## 2-Valores

- *La Autonomía*
- *La Participación*
- *El Compromiso político y social*
- *La Solidaridad*
- *El Bien Común*
- *La construcción de un mundo más justo, pacífico y humano*
- *La trascendencia de las prácticas comunitarias*
- *La eficiencia organizacional*

## 3-Objetivos Generales 2004-2007

- *Completar la constitución del 100% de los Foros Municipales y Vecinales de Seguridad, y asegurar su funcionamiento.*
- *Capacitar 391 Foros Vecinales y 134 Municipales en la totalidad de los niveles.*
- *Garantizar la participación del 100% de los Foros de Seguridad en el programa de calificación del personal policial C.E.R.C.A.*
- *Implementar el Programa de Respuesta Múltiple en aquellos asentamientos habitacionales con mayor índice delictivo.*
- *Difundir la nueva legislación y el nuevo Plan de Seguridad Ciudadana.*
- *Intervenir, aportando mecanismos de resolución alternativa de conflictos, en los casos problemáticos que así lo ameriten.*
- *Consolidar la organización interna de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, de acuerdo con los objetivos previstos.*

#### 4-Líneas de Acción

- *Construir el Sistema de Participación Comunitaria:*
- *Promoviendo la creación de Foros en toda la provincia.*
- *Fortalecer la participación comunitaria involucrando:*
- *Las instituciones existentes,*
- *Con nuevos actores sociales,*
- *Sumando a nuevos sectores.*
- *Efectivizar la participación comunitaria acompañando:*
- *Iniciativas de gestión local,*
- *Capacitación,*

- *Metodología de trabajo.*

(Fuente: <http://www.mseg.gba.gov.ar/ParticipComunitaria/planestrategico.htm> - Fecha de captura 27-01-2009)

Un detalle llamativo de esta información oficial es que en el Plan Estratégico se enuncian los «Objetivos Generales 2004-2007,» aún cuando esta información se descargó en Enero de 2009. Evidentemente esta gestión (que llevaba en ese momento en este momento 13 meses en funciones) no debía tener nuevos objetivos para publicar en Internet.

### **Estructura política, policial y de seguridad comunitaria**

La provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en 134 Municipios. En cada Municipio existe una Jefatura Distrital de Policía y una cantidad variable de Comisarías. De aquí surge que en el proyecto de reforma de la ley 12.154 en el año 2006 se pretendía cambiar el nombre de Foro Municipal por el de Foro Distrital. (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2006.)

El total de comisarías de la provincia es de casi 400. (Eran 391 en la última información oficial pero se han creado algunas nuevas en el período 2008-2009, algunas veces otorgándole jerarquía de comisaría a una anterior sub-comisaría o destacamento.)

De esos números se deduce que, en condiciones ideales, deberían existir (y funcionar) 134 Foros Municipales de Seguridad y unos 400 Foros Vecinales de Seguridad.

### **La implementación en la práctica**

El primer aspecto importante a tener en cuenta para comprender el contexto en el cual «nacieron» los Foros de Seguridad es que lo hicieron a partir de una ley que contaba con un consenso casi absoluto, tal cual consta en los fundamentos de la misma y de las razonables conclusiones que se extraen de la desgrabación taquigráfica del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores (Expediente E-147/98-99 H. C. S.). Estas conclusiones surgen de una lectura de la exposición de motivos de los Senadores y miembros informantes de los diversos Bloques Parlamentarios en la sesión en que su texto fue tratado. Recordamos que esta Ley, junto a la Ley 12.155 (Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Expediente A-7/98-99), fueron analizadas por la Honorable Cámara de Senadores el mismo día (15-07-98) y aprobado su texto por unanimidad.

Teniendo en cuenta que en el tercer párrafo de sus Fundamentos dice textualmente: *«Asimismo, se revaloriza la política en materia de seguridad y justicia, mediante el acuerdo político alcanzado entre el Gobierno y los partidos de la oposición a los fines de asegurar los resultados del cambio...»* En su párrafo quinto dice: *«El proyecto identifica a los distintos poderes públicos del Estado Provincial, a las distintas policías que el proyecto propugna, las instituciones comunitarias que controlarán el desenvolvimiento de todos ellos en materia de seguridad, y a los prestadores de la seguridad privada, que se suman para lograr idénticos objetivos.»* Por último el párrafo noveno dice: *«El proyecto crea e identifica las principales funciones de los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad..., determinando en cuanto a los Foros lo relacionado al ámbito territorial, integración,*

*representación, organización y demás aspectos del funcionamiento de esas instituciones...»*

En la exposición de motivos del miembro informante del Bloque Justicialista y a esa fecha Presidente de la Comisión de Seguridad de la Honorable Cámara de Senadores, al comenzar su alocución dijo: *«Señor presidente: vamos a comenzar a discutir en este recinto algo sobre lo que hace varios meses y, ¿por qué no decirlo?, desde hace varios años hemos venido trabajando legisladores y comunidad, con mucho cariño y mucha fuerza, para tratar de sancionar estas leyes...»* (Beaumont, S., Mari, C., et al. 2006.)

Queda claro entonces que el acuerdo político, que dio origen a la Ley 12.154, le daba un respaldo muy importante al momento de comenzar a poner en práctica la constitución de los Foros. Por este motivo, una vez reglamentada la ley mediante el decreto 96/99, del 27 de enero de 1999, los Foros rápidamente tomaron forma y constituyeron una gran cantidad en un corto período.

No obstante, los años siguientes trajeron muchos cambios en el apoyo, o falta del mismo, que recibieron estos Foros, por lo que desarrollo fue sumamente desparejo. Recién a fines del 2004, en la segunda gestión de León Arslanián como Ministro de Seguridad (recordemos que é había sido el Ministro y uno de los principales impulsores de esta Ley entre 1998 y 1999) se reactivaron con fuerza estos Foros.

En esa época, el propio Ministerio de Seguridad de la provincia reconocía, en un documento de Agosto del 2005 (Cuadernos del Foro 1 - La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la

seguridad), que *«La contrarreforma iniciada en 1999, a dos años de puesta en marcha la transformación del sistema de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, tuvo en el proceso de participación comunitaria uno de sus más graves impactos. En efecto, al momento de emprenderse la contrarreforma se habían sentado las bases de una novedosa práctica social con la organización y funcionamiento de 354 Foros Vecinales y 50 Foros Municipales de Seguridad. Es necesario señalar, sin embargo, que al comienzo de esa coyuntura histórica hubo que iniciar un proceso de sensibilización popular para la participación comunitaria en materia de seguridad, puesto que a la novedad de la propuesta se le unía el temor de la comunidad a participar en la temática.»*

A la hora de presentar un cuadro de situación actual, se indica que *«La interrupción de este proceso y las consecuentes marchas y contramarchas efectuadas desde 1999 dejaron sin direccionalidad técnico-política y sin acompañamiento directo a estos espacios de participación ciudadana. Las consecuencias de este abandono hoy pueden sintetizarse en la siguiente caracterización:*

*a) Las diferentes instancias de participación comunitaria en seguridad propuestas por la Ley 12.154 que aún existen, se han debido a estrategias de actuación voluntarias, en algunos casos acompañadas por el ejecutivo Municipal pero sin asistencia orgánica del Ministerio de Seguridad de la provincia.*

*b) Existen en la actualidad diversas modalidades de actuación de los espacios de participación comunitaria propiciados por la Ley, algunas de las cuales son dignas de*

*mérito, en tanto que otras se alejan claramente de la función para las que fueron creadas.*

*c) En muchos casos advertimos una clara manipulación externa (policial, político-partidaria) que debilita la credibilidad en éstos espacios por parte de la ciudadanía en su conjunto.*

*d) Escasa o nula oferta de capacitación de las diversas instancias para que pudieran ejercer plenamente el derecho que les otorga la Ley de Seguridad Pública 12.154.*

*e) El debilitamiento señalado generó una afectación directa en cuanto a la legitimación social de éstos espacios, inhabilitándolos para desarrollar plenamente la misión encomendada.»*

*(Ministerio de Seguridad de la provincia de buenos Aires. 2005.)*

Claro que, para el año 2006, los Foros se encontraban en una posición mucho más fuerte a raíz de la experiencia adquirida a lo largo de todos esos años. Citando una anterior Tesis de mi autoría, «Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires,» *«Al momento de conformarse los primeros Foros, entre 1998 y 1999, se presentaba una situación contextual muy distinta a la actual. 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, M. 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. Los Foros que se crearon en esa época se concibieron en un terreno aparentemente fértil pero sin una experiencia empírica que pueda demostrar su potencial de éxito; fueron un modelo ideal, cuyo valor real solamente se podría ver en los años subsiguientes. En cambio los que se encuentran en funcionamiento activo en el 2006 han atravesado un proceso de cambios de conformación, mejoramiento interno, desarrollo institucional, éxitos y fracasos en sus intervenciones, etc. Todo esto les imprime a sus integrantes un sentido de pertenencia y les confiere un conjunto de derechos adquiridos, los cuales no están dispuestos a relegar por un simple giro político del gobierno de turno.» (Beaumont, S. 2007.)*

Con las elecciones generales de 2007 se inicia, a partir del 2008, un nuevo estado de situación para los Foros de Seguridad, en donde son prácticamente «ignorados» desde el gobierno provincial. Sin embargo, retomaremos este momento «actual» más adelante, en el desarrollo de este trabajo.

## 2.2 Provincia de Mendoza

En octubre de 1999 se sanciona la ley provincial 6721/99 (Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Mendoza). Mendoza fue la primera provincia que adaptó la legislación bonaerense (Ley 12.154) a sus propias necesidades. Había pasado poco más de un año desde la sanción de esta ley hasta la sanción de la propia en esta

provincia. Veamos en primer lugar los artículos relevantes en cuanto a la participación comunitaria.

*Ley 6721*

*Mendoza, 13 de octubre de 1999*

*Boletín Oficial: 16-11-99*

*Bases jurídicas, políticas e institucionales del sistema provincial de seguridad publica*

*Capítulo II*

*Principios Fundamentales*

*Art. 2 - Serán principios fundamentales del sistema provincial de seguridad pública los siguientes:*

*1- El Estado Provincial debe asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad publica necesarias para el goce de sus derechos conforme con las normas que reglamentan su ejercicio, en especial, los referidos a la integridad psicofísica, la libertad ambulatoria y la propiedad privada.*

*2- La seguridad pública es responsabilidad primaria e irrenunciable del Estado Provincial.*

*3- Es prioridad del Estado la prevención general de las conductas ilegales causadas por el hombre y de las consecuencias negativas derivadas de los hechos naturales perturbadoras de las condiciones de seguridad publica de los habitantes de la provincia.*

*4- Es un derecho de los habitantes y un deber del gobierno promover la efectiva participación comunitaria en*

*la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente ley.*

### *Capítulo III*

#### *Sistema Provincial de Seguridad Pública*

*Art. 3 - El Sistema Provincial de Seguridad Publica es el conjunto de componentes públicos, privados y comunitarios, que tiene por finalidad propender a la unidad y coordinación en la formulación, diseño, planificación, ejecución, conducción, control y evaluación de las políticas de seguridad publica que se apliquen en la provincia de Mendoza, con especial referencia al Sistema de policías.*

### *Capítulo V*

#### *Consejos de Seguridad Departamentales y Foros Vecinales de Seguridad*

*Art. 9 - El poder Ejecutivo deberá implementar en todo el territorio de la provincia un sistema de concejos de seguridad departamentales y de Foros Vecinales, atendiendo a criterios de flexibilidad, operatividad y eficacia.*

*Art. 10 - Los consejos de seguridad departamentales y foros vecinales tendrán como misión:*

*1- Facilitar y promover la comunicación y cooperación entre la comunidad y las policías de la provincia en los ámbitos departamentales y vecinales.*

*2- Propiciar la participación efectiva de la comunidad en la formulación y diseño de planes y proyectos atinentes a las condiciones de seguridad publica en su ámbito de actuación.*

*3- Contribuir al mejoramiento en el funcionamiento de las policías de la provincia.*

*4- Proponer a las autoridades competentes la elaboración e implementación de medidas, acciones y actividades, que redunden en el mejoramiento de las condiciones de seguridad publica en su ámbito de actuación.*

*Art. 11 - Funcionará un foro vecinal dentro del radio de actuación de cada comisaría de la provincia. Por vía de reglamentación se podrá subdividir el ámbito de actuación territorial de cada comisaría en varias zonas, cuando las circunstancias de densidad poblacional, superficie territorial y seguridad así lo requieran, constituyéndose en cada una de ellas un foro vecinal.*

*Art. 12 - Los foros vecinales estarán integrados por representantes de entidades comunitarias con personería jurídica reconocida, que desarrollen sus actividades en el ámbito de actuación territorial del foro vecinal.*

*Art. 13 - El Poder Ejecutivo reglamentara dentro de los sesenta (60) idas de entrada en vigencia de la presente ley las atribuciones, deberes, condiciones de funcionamiento de los Concejos de seguridad departamentales y de los foros vecinales. También determinara el ámbito de actuación territorial de los foros vecinales. Establecerá, además, la facultad de los Concejos de seguridad departamentales para coordinar acciones con las autoridades policiales del departamento.*

*Art. 14 - Los consejos de seguridad departamentales estarán integrados por un (1) representante del departamento ejecutivo municipal, tres (3) concejales del departamento en*

*representación de distintos partidos políticos, y un (1) representante de cada foro vecinal del departamento. A las sesiones de los consejos de seguridad departamentales podrán invitarse a todas las entidades, instituciones o particulares vinculados con los temas a tratar.*

De acuerdo con el apartado «CONCEJOS DE SEGURIDAD DE ORIGEN MUNICIPAL - UNA CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD» del sitio web Política Municipal, «*En términos generales, cada departamento de la provincia, posee una determinada cantidad de seccionales policiales. La ley ha previsto que por cada seccional de policía debe actuar un Foro Vecinal. A su vez, este foro está constituido por representantes de distintas entidades intermedias de la zona. Los representantes de cada Foro Vecinal, titular y suplente, con más un representante del Departamento Ejecutivo Municipal y un concejal representante de cada bloque político, constituyen el Concejo Departamental de Seguridad. Estos Concejos se reúnen en sede municipal, al menos una vez a la semana. En cada reunión, los representantes de los Foros Vecinales, plantean la situación de cada una de sus jurisdicciones en materia de seguridad delictual y sobre aquellas cuestiones que hacen a las condiciones de seguridad y de cuya resolución compete al municipio: iluminación, poda, cerramiento de terrenos, etc. La Ley, posibilita la participación de funcionarios policiales en las reuniones de los Concejos Departamentales y Foros Vecinales. Así, la autoridad policial recoge en forma directa las inquietudes en materia de prevención delictual en cada sector territorial.*»

*«A partir de la puesta en vigencia de este sistema, se pueden establecer algunas conclusiones iniciales, para las que será*

*muy importante, establecer un seguimiento para una evaluación definitiva:*

- *Existe una mayor presencia policial en las calles.*
- *Las primeras estadísticas indican una disminución en los índices delictivos*
- *El sistema propicia una muy buena interacción entre la sociedad civil y la comunidad.*
- *El sistema de cuadrículas es diagnosticado en forma permanente, por lo que es perfectible.»*

([http://concejal-hcd.com.ar/Articulos/seguridad\\_publica.htm](http://concejal-hcd.com.ar/Articulos/seguridad_publica.htm)  
- Fecha captura 26-01-09)

Al analizar este texto se evidencia claramente que esta ley es una especie de «versión simplificada» de la Ley 12.154, del Sistema Provincial de Seguridad Pública de la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, la «base de la pirámide» de la participación comunitaria (los Foros Vecinales de Seguridad) es idéntica a la implementada en Buenos Aires. De hecho varios funcionarios de la esta provincia colaboraron en la implementación de este sistema en Mendoza. Tanto la relación de un foro – una comisaría (*Funcionará un foro vecinal dentro del radio de actuación de cada comisaría de la provincia.*), como sus funciones y/o atribuciones específicas (aunque en el texto de Mendoza este artículo se encuentra bastante más abreviado y generalizado), evidencian un diseño prácticamente idéntico.

En cuanto al siguiente nivel de la pirámide, los Consejos de Seguridad Departamentales, si bien puede parecer (sobre todo por el nombre) que allí se produce una ruptura con el modelo

bonaerense, esto no es así ya que si analizamos la composición de estos organismos vemos que *«estarán integrados por un (1) representante del departamento ejecutivo municipal, tres (3) concejales del departamento en representación de distintos partidos políticos, y un (1) representante de cada foro vecinal del departamento.»* Si recordamos la composición de los Foros Municipales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, vemos que *«Los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por el titular del Departamento Ejecutivo del Municipio o un representante designado por éste, miembros del Departamento Deliberativo del Municipio conforme a criterios de proporcionalidad en la representación partidaria, representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal, y un representante de instituciones religiosas,»* y recordemos que, en la práctica, mayormente se han conformado con representantes de los Foros Vecinales del Municipio y no por organizaciones en forma directa.

Finalmente, el fundamento institucional de la participación comunitaria en sí misma, es idéntica en ambas leyes, a tal punto que es una transcripción palabra por palabra, ya que en la Ley 12.154, del Sistema Provincial de Seguridad Pública de la provincia de Buenos Aires se establece, en su artículo 11, que:

*«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.»*

Por su parte, la Ley 6721/99 (Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Mendoza) afirma que:

*«Es un derecho de los habitantes y un deber del gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente ley.»*

## **Coordinación con el Estado Provincial**

De la misma manera que los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires son coordinados por la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial, los Foros Vecinales y los Consejos de Seguridad Departamentales de la provincia de Mendoza trabajan bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de esa provincia.

Más allá de la obvia similitud hasta en el nombre, veamos las funciones que supone tener esta dependencia (según el propio sitio Web del Ministerio de Seguridad de la provincia de Mendoza):

*La misión primordial del Estado es lograr mejorar los niveles de desarrollo humano, entendido como la expansión de las oportunidades de los mendocinos para alcanzar el máximo nivel de realización, la seguridad deberá tratar de reducir los factores que atentan contra ese desarrollo. La prevención del delito contribuirá fortaleciendo la comunidad, su nivel de participación y compromiso, y reduciendo los niveles de delito a través de la inclusión como realización.*

*Utilizando el paradigma de desarrollo humano de Naciones Unidas, y el de seguridad humana, se ha priorizado el foco en la integración social como principal línea preventiva.*

*Para ello:*

- *Favorecer y fortalecer la participación comunitaria a partir de los foros y consejos de seguridad contemplados en el sistema de seguridad pública.*
- *Analizar, identificar y orientar acciones a partir de información obtenida sobre las zonas vulnerables al delito. Esta información permitirá el desarrollo de procesos participativos para la implementación de mecanismos preventivos.*
- *Coordinar con las policías de Mendoza, por iniciativa de las comunidades, las acciones que permitan la presencia preventiva de funcionarios policiales y los mecanismos que ayuden a la evaluación.*
- *Facilitar la participación de una comunidad, formada, fortalecida, comprometida y activa en la implementación y evaluación de la prevención del delito.*
- *Generar, involucrarse y liderar los mecanismos de articulación entre distintas áreas y niveles de gobierno para abordar los factores de riesgo y las comunidades vulnerables.*
- *Implementar los recursos para que no exista victimización reiterada, actuando junto con las personas, familias o comunidades que han sido*

*víctimas de delitos, apoyándolos a resolver las consecuencias e iniciar el proceso participativo que permita que no se reiteren.*

- *Sensibilizar a la opinión pública, a diferentes agencias del Estado y a las comunidades en particular sobre la prevención del delito como estrategia para abordar la violencia en una lógica de desarrollo humano y de protección de derechos.*
- *Alentar las acciones que asistan a los funcionarios policiales ante la vulnerabilidad de su función e impulsar las instancias administrativas para la exigibilidad de derechos.*

*Trabajamos en la prevención del delito desde el apoyo a la comunidad y la participación ciudadana.*

(<http://www.seguridad.mendoza.gov.ar/relacom/index.html>  
- Fecha captura 26-01-09)

## **Estructura política, policial y de seguridad comunitaria**

Políticamente, Mendoza se divide en 18 Departamentos o Municipios: Capital, General Alvear, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Malargüe, Tunuyán, San Carlos, Tupungato, Rivadavia, Junín, La Paz y Lavalle.

Según la sanción de la Ley 7836 que modifica el art. 18 de la Ley 6722, en toda la Provincia se constituyen seis (6) Policías Distritales de Seguridad, las que actúan bajo dependencia directa y funcional de la Dirección General de Policías, y tienen las siguientes denominaciones:

- Jefatura Distrital de Seguridad Uno, que incluye los municipios de:
  - Capital: Comisarías 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 33.
  - Godoy Cruz: Comisarías 7, 27, 34, 37, 40, 50 y 52.
- Total: 14 Comisarías
  
- Jefatura Distrital de Seguridad Dos, que incluye los municipios de:
  - San Rafael: Comisarías 8, 26, 32, 38 y 42.
  - Malargüe: Comisaría 24.
  - General Alvear: Comisarías 14 y 46.
- Total: 8 Comisarías
  
- Jefatura Distrital de Seguridad Tres, que incluye los municipios de:
  - San Martín: Comisarías 12, 28 y 39.
  - Rivadavia: Comisaría 13.
  - Junín: Comisaría 19.
  - Santa Rosa: Comisaría 21.
  - La Paz: Comisarías 22 y 51.
- Total: 8 Comisarías
  
- Jefatura Distrital de Seguridad Cuatro, que incluye los municipios de:
  - Tunuyán: Comisaría 15.
  - San Carlos: Comisarías 18 y 41.
  - Tupungato: Comisaría 20.
- Total: 4 Comisarías
  
- Jefatura Distrital de Seguridad Cinco, que incluye los municipios de:

- o Luján de Cuyo: Comisarías 11, 30, 47, 48 y 53.
  - o Maipú: Comisarías 10, 29 y 49.
- Total: 8 Comisarías
- Jefatura Distrital de Seguridad Seis, que incluye los municipios de:
  - o Guaymallén: Comisarías 9, 25, 31, 35, 44 y 45.
  - o Las Heras: Comisarías 16, 23, 36 y 43.
  - o Lavalle: Comisaría 17.
- Total: 11 Comisarías

(<http://www.seguridad.mendoza.gov.ar/dirpolicias/index.html> – Fecha de captura 30-01-2009)

Es decir que en la provincia de Mendoza hay un total de 53 comisarías. En cuanto a la distribución en cada municipio, van desde aquellos que tienen una sola comisaría (Santa Rosa, Malargüe, Tunuyán, Tupungato, Rivadavia, Junín, y Lavalle) hasta aquellos que tienen un máximo de siete (Capital y Godoy Cruz).

De aquí surge que deberían existir 53 Foros Vecinales de Seguridad y 18 Consejos de Seguridad Departamentales.

## **La implementación en la práctica**

Al igual que en la provincia de Buenos Aires, al implementarse una ley de Seguridad Pública que confería derechos a las organizaciones de la sociedad civil en la *«elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública,»* hubo una gran participación inicial que

no contó con la continuidad del apoyo político durante los siguientes 10 años.

Hacia el año 2004, en un artículo publicado en la revista electrónica del Instituto de Defensa Legal (Perú) se afirmaba que *«Se asignó a la comunidad un papel activo, y este fue legislado. Los ciudadanos recuperaron la facultad de controlar el servicio de seguridad ciudadano, participar en el diseño de políticas, en la implementación y en la evaluación. Se constituyeron así doscientos foros vecinales de seguridad compuestos por instituciones intermedias, que fueron reconstruyendo a lo largo de los años su capacidad para discutir, alcanzar acuerdos y poner en funcionamiento iniciativas para mejorar la seguridad. La reconstrucción del tejido social se tradujo en una disminución de la sensación de inseguridad. Al mismo tiempo, las comunidades demostraron ser más creativas que los expertos para elaborar estrategias. Por ejemplo, diseñaron sistemas de alarma para ayudarse mutuamente, o comenzaron a trabajar con las estadísticas de criminalidad y su distribución geográfica para decidir, junto con los policías, dónde era más conveniente colocar agentes de seguridad.»* (Perez, C. 2004.)

Un aspecto llamativo en la Provincia de Mendoza es la cantidad de foros que se crearon, que superan a la cantidad de comisarías. *«Debido a la crisis de seguridad que afronta la provincia, desde el Ministerio de Seguridad apuntan a reforzar la participación a través de foros. Contemplados en la ley de seguridad 6.721, Mendoza debe tener un foro por jurisdicción policial, es decir 73 foros (sic). Pero la demanda vecinal es tan amplia y constante que esta situación ha debido ser modificada. En la actualidad, la provincia cuenta con 250 foros vecinales, sólo en Las Heras hay 22 (tiene 4 comisarías), es decir, las jurisdicciones policiales*

*debieron ser subdivididas para atender la demanda.»* (El Sol. Miércoles 11 de junio del 2008. «Uniones vecinales, en franco crecimiento.» Página 7.)

Si bien el artículo 11 de la ley de Seguridad Pública especifica que *«Funcionará un foro vecinal dentro del radio de actuación de cada comisaría de la provincia,»* deja abierta la posibilidad de crear más de uno ya que también contempla que: *«Por vía de reglamentación se podrá subdividir el ámbito de actuación territorial de cada comisaría en varias zonas, cuando las circunstancias de densidad poblacional, superficie territorial y seguridad así lo requieran, constituyéndose en cada una de ellas un foro vecinal.»*

En cuanto a los Consejos Departamentales de Seguridad (similarmente con lo ocurrido con los Foros Municipales de Seguridad), tuvieron todavía menos continuidad, ya que dependían en gran medida de la voluntad política de cada Departamento (lo que equivale a Municipio en la provincia de Buenos Aires).

Por ejemplo, en el caso del Departamento de San Rafael, el Consejo Departamental de Seguridad se constituyó inicialmente pero luego desapareció. Recién en el 2008 se retomó el camino de intentar lograr su funcionamiento, como se explica en el **Diario San Rafael**, del 10 de abril de ese año en la nota titulada **«Nuevo intento para conformar el Consejo de Seguridad local. Hubo dos anteriores.»** Allí se explica que *«Dos concejales anunciaron ayer la conformación de un nuevo Consejo Departamental de Seguridad creado por ordenanza del Concejo Deliberante. El organismo será integrado por tres ediles, un funcionario del Ejecutivo municipal, representantes de los foros vecinales, de entidades intermedias y de la Justicia local... El Consejo*

*será coordinado por una persona elegida entre sus miembros, aunque aún está pendiente la convocatoria a los foros vecinales, que aportarán un representante cada uno. Pero el mayor desafío de este ente será la permanencia en el tiempo, ya que se había conformado uno similar en el marco de la ley que dio luz a la reforma policial en 1999, pero que hace años no funcionaba ni se reunía. (El concejal) Sat recordó que la primera experiencia en consejos de seguridad fue durante la gestión del entonces intendente Vicente Russo «en el cual hubo mucha participación de la comunidad pero poca participación del Estado. Y en la gestión de Ernesto Sanz creo que pasó lo contrario, ahora lo que pretendemos es un equilibrio entre ambas.»*

(<http://www.diariosanrafael.com.ar/19546> - Fecha captura 26-01-09)

Asimismo, esto solamente se logró a finales de ese año. Así se manifiesta en el portal de noticias **San Rafael Late**, el 16 de diciembre de 2008, en la nota titulada **«Quedó constituido el Consejo Departamental de Seguridad,»** donde afirma que *«En una reunión que tuvo lugar ayer a la tarde en el municipio, quedó integrado el Consejo Departamental de Seguridad, que nuclea a organismos del Estado, foros vecinales y entidades barriales y de distritos... Acerca de la actividad que desarrollará el Consejo, el (ex) comisario Pérez (representando al Ejecutivo Municipal) señaló que con la conformación de este organismo se hace realidad un viejo anhelo contemplado en la Ley 6721 (sancionada en 1999), el decreto reglamentario 2919 y la Ordenanza Municipal 8221, que promovieron la creación de este organismo.»*

([http://www.sanrafaellate.com.ar/ver\\_noticia.php?noticias\\_id=65](http://www.sanrafaellate.com.ar/ver_noticia.php?noticias_id=65) - Fecha captura 26-01-09)

De esta noticia se desprende que, en este Departamento, les llevó prácticamente 10 años lograr la recreación del Consejo de Seguridad que la ley les garantizaba desde 1999.

De todos modos, parecería haber una revitalización de los Consejos Departamentales de Seguridad, a partir de la iniciativa de un grupo de concejales y legisladores que organizaron, el 21 de diciembre de 2008, el **«Primer Encuentro de Consejos Departamentales de Seguridad,»** en donde se manifestó, por ejemplo, que *«...las próximas Jornadas de evaluación de la marcha de los Consejos y Foros en la Provincia, debieran contar con la participación y la visión de los restantes concejales que integran cada Consejo de Seguridad, cualquiera sea su pertenencia política o partidaria, y que el Consejo de Seguridad no debe ser sólo una reunión de funcionarios públicos y/o concejales, sino el punto de encuentro y articulación entre éstos y los vecinos, en diálogo permanente... Sin la conjunción y equilibrio Estado + Comunidad, no hay éxito, como sugerencia para un próximo encuentro, resultaría altamente conveniente que los paneles no sólo estén integrados por funcionarios públicos, sino también por dirigentes de la comunidad, pues ambos son parte de una categoría superior, la de «funcionarios sociales.»* (Fuente: Mediamza.com - <http://www.mediamza.com/nota/index/id/3355> – Fecha de captura 27-01-09)

En resumen, Mendoza aparece en una situación muy particular ya que es la única provincia que posee más Foros de los que ley originalmente previó. De acuerdo con la cantidad de comisarías, deberían existir 53 Foros Vecinales de Seguridad, sin embargo, las informaciones periodísticas anteriormente citadas dan cuenta de entre 200 y 250 Foros

que, por lo menos en algún momento, se hallaban constituidos.

## 2.3 Provincia del Chaco

Prácticamente al mismo tiempo que se debatía la Ley que contemplaba la participación comunitaria en temas de seguridad pública en la provincia de Mendoza, ocurría lo mismo en la provincia del Chaco. Durante el mes de Diciembre de 1999, se procedió a la sanción, promulgación y publicación de esta Ley.

A continuación se presentan los artículos relevantes tanto de la de la ley como del decreto reglamentario:

### ***Ley N° 4681***

#### ***Crea Foro Vecinal de Seguridad Preventiva***

*Sancionada: 01/12/1999*

*Promulgada: 21/12/1999*

*Publicada: 27/12/1999 BO: 07525*

*Síntesis: Crea en el ámbito de actuación territorial de cada comisaría de la policía del Chaco, un Foro Vecinal de Seguridad Preventiva, que estará integrado por organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales.*

*La cámara de diputados de la provincia del Chaco sanciona con fuerza de Ley N 4681*

*Artículo 1.- Créase en el ámbito de actuación territorial de cada comisaría integrante de la policía de la provincia del chaco, un foro vecinal de seguridad preventiva.*

*Artículo 2.- Cada foro vecinal de seguridad preventiva estará integrado por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública como también, comisiones vecinales, consejos profesionales, sectores empresariales, consorcios camineros, representantes agrarios que actúen en dicho ámbito territorial. Los foros vecinales de seguridad preventiva se organizaran y funcionaran según criterios de flexibilidad y operatividad.*

*Artículo 3.- El poder ejecutivo, a través del ministerio de gobierno, justicia y trabajo, confeccionara un registro de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales por ámbito de actuación territorial de cada comisaría integrante de la policial de de la provincia, mediante convocatoria publica y en la forma que determinen y asegurara la representatividad de la misma.*

*Artículo 4.- Los foros vecinales de seguridad preventiva tendrán como funciones:*

- a) entender y participar en las cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal;*
- b) evaluar el funcionamiento y las actividades de las comisarías integrantes de la policía 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) participar en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los 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 u órgano asimilable de cada municipio que adhiera a la presente ley;*
- 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 las autoridades o funcionarios públicos del poder ejecutivo, legislativo, judicial o municipal, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.*

*Artículo 5.- Cada foro vecinal de seguridad preventiva establecerá su organización, sus normas de funcionamiento y dictará su propio reglamento.*

*Artículo 6.- Facultase al poder ejecutivo de la provincia a través del ministerio de gobierno, justicia y trabajo y a la secretaría de seguridad y protección a la comunidad, a dictar normas de procedimiento que resulten necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los foros vecinales de seguridad preventiva.*

*Artículo 7.- Invitase a los municipios a adherirse a la presente ley.*

*Artículo 8.- La secretaría de seguridad y protección a la comunidad reemitirá a la Cámara de Diputados, un informe anual de evaluación del funcionamiento de los foros creados por esta ley.*

En cuanto al decreto reglamentario, se pueden destacar los siguientes artículos:

***Decreto N° 1944 – Reglamenta Ley N° 4681.-***

*Suscripto: 20/10/2000*

*Publicado: 01/11/2000 BO: 07656*

*Reglamenta Ley n.4681.-*

*Resistencia, 20 de octubre de 2000.-*

*Art. 1.- Dispónese la convocatoria a las entidades referidas en el artículo 2do. de la ley N.4681, para la conformación de los foros vecinales de seguridad preventiva. La misma se realizará dentro de los 30 días de dictado el presente.*

*Art. 2.- Facultase al Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo a establecer las modalidades para la implementación de la convocatoria a que se refiere el artículo anterior.*

*Art. 3.- Dispónese que el registro de organizaciones comunitarias no gubernamentales creado por el artículo tercero de la ley 4681, funcionará en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo y se actualizará periódicamente de acuerdo a los datos con que cuenten el Ministerio de la Producción, la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección de las Personas Jurídicas y demás organismos del poder ejecutivo provincial, las municipalidades y entidades privadas a quienes se solicitara colaboración en el suministro de información.*

*Art. 4.- Los foros de seguridad preventiva dictaran su propio reglamento, a los efectos de su organización y funcionamiento. El mismo, deberá establecer y garantizar*

*un sistema democrático de elección de autoridades y duración de los mandatos, la periodicidad de las reuniones, un programa de trabajo acorde con los postulados del artículo cuarto de la ley 4681 y un sistema de auditoria y control de gestión. El reglamento deberá contar con la aprobación del Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo que deberá asistir y fiscalizar el desempeño del foro, con potestad para intervenir cuando lo considere necesario, de oficio o a pedido de sus integrantes a efectos de garantizar el regular funcionamiento del mismo.*

*Art. 5.- El Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo, a través de la Subsecretaria de Asuntos Municipales, convocara a los municipios de la provincia a adherirse a la ley n.4681.*

*Art. 6.- A los efectos del cumplimiento del artículo octavo de la ley n.4681, la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad remitirá el informe a la Cámara de Diputados de la provincia en el mes de noviembre de cada año.*

La primera diferencia fundamental con las leyes de Buenos Aires y Mendoza es que éstas eran leyes extensas que contemplaban modificaciones de fondo en cada sistema provincial de seguridad pública; la creación de los Foros era solamente una parte de las modificaciones que introducía la ley. En cambio en la provincia del Chaco, la ley se limita a crear los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva, sin introducir otras modificaciones en el sistema provincial de seguridad pública.

Aparte de esta diferencia, y el hecho de que se los denomina Foros Vecinales de Seguridad **Preventiva**, la ley se encuentra claramente basada en la ley 12.154 de la provincia de Buenos

Aires. Podemos ver esto, por ejemplo, en las funciones que se le asignan a los Foros:

*«Artículo 4.- Los foros vecinales de seguridad preventiva tendrán como funciones:*

*a) entender y participar en las cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal;*

*b) evaluar el funcionamiento y las actividades de las comisarías integrantes de la policía 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) participar en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los 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 u órgano asimilable de cada municipio que adhiera a la presente ley;*

*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 las autoridades o funcionarios públicos del poder ejecutivo, legislativo, judicial o municipal, con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.»*

Recordemos que la ley 12.154 de la provincia de Buenos Aires establecía las siguientes funciones para los Foros:

*«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.»*

Obviamente, más allá de cambiar alguna denominación como «Policías de la Provincia» por «comisarías integrantes de la policía de la provincia,» o algún verbo, la ley está claramente copiada, palabra por palabra, de la Ley 12.154.

## **Coordinación con el Estado Provincial**

Otra diferencia importante entre esta ley, con su correspondiente decreto reglamentario, y la ley de Buenos Aires es que ésta especifica claramente la forma en la que se implementaría la coordinación entre los Foros y el Estado. En el caso de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se

crea la Subsecretaría de Participación Comunitaria, dependiente del Ministerio de Seguridad provincial.

En cambio en la provincia del Chaco, tanto la ley como su reglamentación se limitan a crear los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva, sin aclarar demasiado como se integrarán al resto del sistema provincial de seguridad pública. Si bien el artículo 6 especifica *«Facultase al poder ejecutivo de la provincia a través del **ministerio de gobierno, justicia y trabajo** y a la **secretaría de seguridad y protección a la comunidad**, a dictar normas de procedimiento que resulten necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los foros vecinales de seguridad preventiva,»* no se crea un área específica que coordine el trabajo de los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva.

### **Estructura política, policial y de seguridad comunitaria**

En este caso importa poco la estructura política de la provincia (no como en el caso que veremos más adelante, el de Santiago del Estero), ya que los foros se encuentran claramente asignados a cada comisaría, independientemente de divisiones en departamentos, Municipios, etc.

Lo que sí es relevante es la distribución de la estructura policial dentro de la provincia. Existen 83 comisarías en la provincia, organizadas de la siguiente manera:

#### Comisarías Área Metropolitana

Dependientes de la Supervisión de Zona I

- Comisarías: Primera Resistencia, Segunda Resistencia, Octava Resistencia, Novena Resistencia y Duodécima Resistencia. (5)

#### Dependientes de la Supervisión de Zona II

- Comisarías: Tercera Resistencia, Cuarta Resistencia, Sexta Resistencia, Séptima Resistencia, Undécima Resistencia, Basail, Cote Lai y Charadai. (8)

#### Dependientes de la Supervisión de Zona III

- Comisarías: Primera-Barranqueras, Segunda Barranqueras, Tercera Barranqueras, Puerto Vilelas, Quinta Resistencia y Colonia Benítez. (6)

#### Dependientes de la Supervisión de Zona IV

- Comisarías: Décima Resistencia, Margarita Belén, Las Palmas, General Vedia, Puerto Bermejo y Isla De Cerrito. (6)

#### Dependientes de la Supervisión de Zona V

- Comisarías: Fontana, Puerto Tirol, Makalle, La Verde y La Escondida. (5)

#### Comisarías Zona Interior

#### Dependientes de la Supervisión de Zona VII

- Comisarías: Primera Presidencia Roque Sáenz Peña, Segunda Presidencia Roque Sáenz Peña, Tercera Presidencia Roque Sáenz Peña y Cuarta Presidencia Roque Sáenz Peña. (4)

#### Dependientes de la Supervisión de Zona VIII

- Comisarías: Machagai, Quitilipi, Presidencia De La Plaza y El Tacuruzal. (4)

Dependientes de la Supervisión de Zona IX Interior

- Comisarías: Tres Isletas, Avia Terai y Napenay. (3)

Dependientes de la Supervisión de Zona X Interior

- Comisarías: Primera Villa Ángela y Segunda Villa Ángela. (2)

Dependientes de la Supervisión de Zona XI Interior

- Comisarías: Villa Berthet, San Bernardo, La Tigra y La Clotilde. (4)

Dependientes de la Supervisión de Zona XII Interior

- Comisarías: Santa Sylvina, Du Graty, Chorotis, Enrique Urien y Samuhu. (5)

Dependientes de la Supervisión de Zona XIII Interior

- Comisarías: Charata, Las Breñas y Corzuela. (3)

Dependientes de la Supervisión de Zona XIV Interior

- Comisarías: Campo Largo, Concepción Del Bermejo, Pampa Del Infierno, Los Frentones y Taco Pozo. (5)

Dependientes de la Supervisión de Zona XV Interior

- Comisarías: General Pinedo, De Gancedo y Hermoso Campo,(3)

Dependientes de la Supervisión de Zona XVI Interior

- Comisarías: General San Martín, La Eduvigis, Pampa Del Indio, Presidencia Roca y Pampa Almirón. (5)

Dependientes de la Supervisión de Zona XVII Interior

- Comisarías: Las Garcitas, Colonia Elisa, Colonias Unidas, Capitán Solari, Ciervo Petiso y Laguna Limpia. (6)

Dependientes de la Supervisión de Zona XIX Interior

- Comisaría: Juan José Castelli. (1)

Dependientes de la Supervisión de Zona XX Interior

- Comisarías: Villa Río Bermejito, Miraflores, El Espinillo y Fuerte Esperanza. (4)

Dependientes de la Supervisión de Zona XXI Interior

- Comisarías: Misión Nueva Pompeya, El Sauzalito, Wichi El Pintado y Comandancia Frías. (4)

(<http://policia.chaco.gov.ar/INSTITUCION/comisarias.html>

– Fecha de captura: 30-01-2009)

De estos datos se desprende que, de implementarse el sistema de Foros Vecinales de Seguridad Preventiva en la totalidad de la provincia, deberían constituirse 83 organizaciones de este tipo.

## **La implementación en la práctica**

Al igual que en todas las demás implementaciones de la participación comunitaria formal dentro del sistema provincial de seguridad pública, al momento de sancionarse y reglamentarse la ley, se le suele dar un gran impulso a la creación de los Foros, dado que si se contaba con el consenso necesario para introducir estos cambios, es consecuente que luego se apoye su implementación.

No obstante, en la provincia del Chaco no llegó a concretarse la creación de un número significativo de Foros.

Por ejemplo, así lo refleja el Boletín de prensa del Gobierno de la provincia del Chaco del Viernes, 23 de agosto de 2002,

titulado «Los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva en la Exposición Rural.» Aquí se manifiesta que *«En la provincia del Chaco, a partir de la sanción de la ley 4681, se convocan desde el Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo. De este modo, luego de realizar charlas informativas en los barrios de los municipios del área metropolitana se realizaron las correspondientes asambleas **para elegir autoridades de los 15 foros** que corresponden a los municipios de Resistencia, Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana. Cada foro coincide geográficamente con su correspondiente unidad de orden público (comisarías). Con la creación de los Foros no se pretende encomendar responsabilidades o tareas de la policía o del gobierno, las cuales son indelegables. Los Foros tienen un objetivo específico que también es irreemplazable. La tarea de los vecinos agrupados en un Foro es, en síntesis, planificar estrategias de prevención en los distintos barrios, para evitar la comisión de delitos... Desde el ministerio de Gobierno, Justicia, y Trabajo, se ha fijado como objetivo este año conformar los foros que no han podido hacerlo aún o aquellos que se han disuelto, como ser los Foros de la 1ra. y 2da. circunscripción de la ciudad de Resistencia.»* (<http://www.chaco.gov.ar/gobierno/prensa/2002/08/23/35.htm> – Fecha de captura 2-02-2009)

Claramente la cantidad de foros que se crearon «inicialmente» constituye un porcentaje muy bajo con respecto, por ejemplo, a lo ocurrido en las etapas iniciales en las provincias de Buenos Aires y Mendoza.

La situación, lejos de mejorar con el paso del tiempo, en el mejor de los casos se estancó y en otros directamente los Foros desaparecieron.

A principios del 2008, parecía que se iba a producir una especie de reactivación de los Foros, tal como se produce cada tanto en las demás provincias. El 18 de Enero de 2008, el sitio Chacodiapordia.com publicaba la noticia titulada «Desde el Ministerio de Gobierno - **Darán impulso a los foros vecinales.**» En la misma se explicaba que *«Representantes de Foros Vecinales de Seguridad Preventiva del área metropolitana mantuvieron reunión con el ministro de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo, Jorge Alcántara, como primer paso para trabajar conjuntamente por la comunidad... Una de las primeras medidas que el gobierno ha tomado en este sentido es **hacer un relevamiento de todos los foros existentes en la provincia, para poder coordinarlos con un delegado del gobierno a ser designado.** «Esto es parte del proceso de reorganización que estamos llevando a cabo, para efectivizar la ayuda a la comunidad y reestablecer la confianza en el cuerpo policial», agregó Alcántara.* (<http://www.chacodiapordia.com/2008/noticia-buscada.php?n=14925> – Fecha de captura 2-02-2009)

Sin embargo, para cuando ya finalizaba el año, no se habían evidenciado este supuesto «impulso a los foros vecinales,» que anunciaban 11 meses antes. Así se refleja en el sitio DiarioChaco.com, el 8 de noviembre de 2008, en la nota titulada «**Se analizó la puesta en marcha de todos los foros vecinales de seguridad preventiva.**» Aquí se anuncia que *«Integrantes del Foro Vecinal de Seguridad de Presidencia Roque Sáenz Peña junto al ministro de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo Jorge Alcántara, al subsecretario de Justicia y Seguridad Patricio Fiorito y al jefe de la Policía Comisario Inspector José Luís Benítez, analizaron la situación en la que se encuentran y la puesta en marcha. Alcántara informó que **se restablecerá el funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva en todo el***

**territorio** con la colaboración de los habitantes. Por eso los funcionarios escucharon las inquietudes de los vecinos de la «Ciudad Termal.» Si bien algunos foros están en marcha, el ministro pretende que cada localidad tenga este recurso para canalizar los diversos problemas de inseguridad. Es primer paso que darán las autoridades ministeriales es avanzar en la modificación del reglamento para una próxima convocatoria a elecciones de autoridades.»

(<http://www.diariochaco.com/noticia.php?numero=21369> – Fecha de captura 02-02-2009)

Evidentemente, a pesar de los anuncios de que **«darán impulso a los Foros,»** a principio de año, para cuando el mismo terminaba, se seguía anunciando que **«se restablecerá el funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad Preventiva en todo el territorio.»** Es decir que se seguía hablando en tiempo futuro y no acerca de acciones concretas que se hayan ya tomado.

Como bien dijo alguna vez Georges Clemenceau, **«Se reconoce a un político porque todos sus verbos son dichos en futuro.»**

## 2.4 Provincia de Santiago del Estero

En el año 2004 fue el turno de la provincia de Santiago del Estero para impulsar una reforma en el sistema provincial de seguridad pública que contemple la participación comunitaria como mecanismo de mejora del accionar policial. Para ello se sancionó la Ley provincial N° 6684. A continuación se presentan los artículos más relevantes.

*LEY 6684 - Sistema Provincial de Seguridad Pública  
Santiago del Estero*

*Emisor: PODER LEGISLATIVO PROVINCIAL (P.L.P.)*

*Sumario: Sistema provincial de seguridad pública - Bases jurídicas e institucionales fundamentales - Consejo Provincial de Seguridad Pública - Participación comunitaria - Foros municipales de seguridad - Defensor municipal de la seguridad.*

*Fecha de Sanción: 20/10/2004*

*Fecha de Promulgación: 20/10/2004*

*Publicado en: Boletín Oficial 21/10/2004 - ADLA 2004 - E, 6490.*

*TITULO I - Principios y bases fundamentales*

*Art. 3° - A los fines de la presente Ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Santiago del Estero y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a la Policía de la Provincia y a la participación comunitaria.*

*TITULO III - Participación comunitaria*

*CAPITULO I - Principios generales*

*Art. 12. - Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Santiago del Estero y consecuentemente un deber del Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente Ley.*

*Art. 13. - La participación comunitaria se efectivizará a través de la actuación en los Foros Municipales de Seguridad y por las Defensorías Municipales de la Seguridad.*

## *CAPITULO II -Foros municipales de seguridad.*

*Art. 14. - Créanse en el ámbito territorial de las Municipalidades de Segunda y Tercera Categoría, los Foros Municipales de Seguridad.*

*Art. 15. - Los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por el titular del Departamento Ejecutivo del municipio o un representante designado por éste, miembros de la Legislatura Municipal elegidos conforme al criterio de proporcionalidad en la representación partidaria, representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal y de entidades religiosas y los Comisionados Municipales. A los fines pertinentes, la Municipalidad confeccionará un registro de entidades comunitarias y sectoriales con actuación en su jurisdicción, debiendo asegurar la genuina representatividad de las mismas y la viabilidad funcional y deliberativa del Foro.*

*Art. 16. - Los Foros Municipales de Seguridad se organizarán y funcionarán según criterios de flexibilidad y operatividad, y tendrán como funciones:*

- 1) Entender e intervenir en las cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública municipal.*
- 2) Evaluar el funcionamiento de la Policía de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada si los hubiera, en su ámbito de actuación.*

*3) Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisaría, todo ello en su ámbito de actuación.*

*4) Intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos que vulneren la seguridad pública y en los planes de mantenimiento de la situación de seguridad pública desarrollados por la Policía de la Provincia correspondientes a su ámbito de actuación.*

*5) Derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Defensor Municipal de la Seguridad.*

*6) Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito municipal.*

*7) Invitar a autoridades o funcionarios públicos provinciales y/o municipales con actuación en su ámbito territorial, para tratar asuntos o cuestiones atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal.*

*8) Elegir al Defensor Municipal de la Seguridad en los términos previstos por la presente Ley.*

*Art. 17. - En todos los casos, las convocatorias al Foro Municipal de Seguridad deberán publicarse adecuadamente y las sesiones se celebrarán con los miembros presentes, no existiendo quórum mínimo.*

*Art. 18. - En aquellos municipios que resulten de interés para la política de seguridad, provincial, en los que no se encuentre conformado el Foro Municipal de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Seguridad podrá, a requerimiento*

*del titular del ejecutivo municipal, convocarlo con iguales procedimientos y objetivos que los indicados en la presente Ley.*

### *CAPITULO III - Defensor municipal de la seguridad*

*Art. 19. - Crease en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad la figura del Defensor Municipal de la Seguridad, que cumplirá funciones en aquellos municipios en los que se haya constituido el Foro Municipal de Seguridad.*

*Art. 20. - El Ministerio de Justicia y Seguridad será la autoridad de aplicación en todo lo relativo al Defensor Municipal de la Seguridad. A tales fines, ejercerá potestades de dirección y control, y resolverá según criterios de oportunidad, mérito y conveniencia. Podrá asimismo dictar las normas de procedimiento que resulten necesarias para el correcto desempeño del Defensor Municipal de la Seguridad.*

*Art. 21. - El Defensor Municipal de la Seguridad será elegido por mayoría simple de votos de la totalidad de los miembros del Foro Municipal de Seguridad. El voto será individual y secreto, contando cada entidad con un voto.*

*Art. 27. - Son funciones del Defensor Municipal de la Seguridad:*

*1) Convocar y coordinar al Foro Municipal de Seguridad, a los fines establecidos en la presente Ley.*

*2) Convocar a los miembros del Foro Municipal de Seguridad y al responsable local de la policía, según corresponda, a reuniones para tratar, diversas cuestiones e inquietudes que*

*los mismos tuvieran respecto de los temas de seguridad locales. Dichas reuniones deberán convocarse al menos una vez por bimestre.*

*3) Facilitar la comunicación, el entendimiento y la cooperación entre los distintos actores comunitarios y la Policía de su jurisdicción.*

*4) Proponer cursos de acción y los procedimientos adecuados tendientes a satisfacer las inquietudes expuestas en el Foro Municipal de Seguridad.*

*5) Verificar el accionar de la Policía de su jurisdicción, a los fines de detectar irregularidades u omisiones, sobre la base de las normas vigentes, reglamentos y procedimientos de aplicación, o bien conductas que pudieran implicar ejercicio abusivo, ilegítimo, irregular, defectuoso, arbitrario, discriminatorio, inconveniente o inoportuno en el quehacer de dicha fuerza.*

*6) Recorrer el área bajo su jurisdicción con circuitos, fechas y horarios preestablecidas e igualmente establecer circuitos imprevistos a fin de recibir las inquietudes, quejas o denuncias en materia de seguridad por parte de entidades comunitarias o habitantes de los sitios que se recorran.*

*7) Elevar las actuaciones que genere a la autoridad de aplicación para su posterior instrumentación.*

*8) Proponer a la misma las inquietudes que recepte o lo que surja de su propia observación y las medidas que tiendan a mejorar la seguridad en el área que le compete.*

*9) Remitir un informe mensual de su actividad a la autoridad de aplicación, la cual lo distribuirá a las entidades del Foro y demás organizaciones de la comunidad.*

*Art. 28. - El Defensor Municipal de la Seguridad cesará en sus funciones al cumplirse los dos (2) años desde su designación. Podrá ser reelecto por un solo período consecutivo.*

Lo primero que surge de la lectura de esta ley es la similitud (o exactitud) entre la su artículo 12, que expresa que:

*«Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Santiago del Estero y consecuentemente un deber del Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente Ley,»*

y el artículo 11 de la Ley 12.154, del Sistema Provincial de Seguridad Pública de la provincia de Buenos Aires que establece que:

*«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.»*

Nuevamente se percibe que el modelo a imitar ha sido el de la provincia de Buenos Aires hasta en la redacción de sus artículos.

Donde hay una marcada diferencia (por lo menos en la intención inicial) es en que no se introduce el término Foros Vecinales sino que se pasa directamente a los Foros Municipales, aunque con prácticamente las mismas funciones que los Foros Vecinales tanto de la provincia de Buenos Aires como los de Mendoza. Examinaremos esto en más detalle en los siguientes puntos.

## **Coordinación con el Estado Provincial**

A diferencia de las provincias de Buenos Aires y Mendoza, no existe un área específica dentro del Ministerio de Seguridad y Justicia que ejerza el rol de coordinador de los Foros. En vez de esto, recae en cada Municipio fijar las políticas que regirán la relación.

## **Estructura política, policial y de seguridad comunitaria**

En esta provincia es especialmente importante comprender la división política para que, a su vez, se pueda comprender como deberían conformarse los Foros Municipales de Seguridad

Santiago del Estero se divide políticamente en 27 Departamentos: Aguirre, Alberdi, Atamisqui, Avellaneda, Banda, Belgrano, Capital, Choya, Copo, Figueroa, Guasayan, Juan F. Ibarra, Jimenez, Loreto, Mitre, Moreno, Ojo de Agua, Pellegrini, Quebrachos, Río Hondo, Rivadavia, Robles, Salavina, San Martín, Sarmiento, Silipica y Taboada.

A su vez existen distintas 3 clases de Municipalidades (de Primera, de Segunda y de Tercera), además de las Comisiones Municipales.

En total hay 28 Municipalidades. En cada departamento hay de cero a tres Municipalidades. Por ejemplo:

- En el Departamento Capital hay 1 Municipalidad:
  - Santiago del Estero (Primera)
- En el Departamento de Banda hay 2 Municipalidades:
  - La Banda (Primera)
  - Clodomira (Segunda)
- En el Departamento de Banda hay 3 Municipalidades:
  - Fernández (Segunda)
  - Ingeniero Forres (Tercera)
  - Beltrán (Tercera)
- En el Departamento de San Martín no hay ninguna Municipalidad:
  - Solamente las comisiones municipales de Brea Pozo, Estación Robles y Estación Taboada.

En cuanto a la estructura policial, en santiago de estero hay un total de 48 Comisariás (sin contar las 4 Comisariás del Menor y la Mujer) que llevan los números de seccional 1º a la 48º. Estas comisariás se encuentran organizadas en 5 Unidades Regionales.

(<http://www.policiadesantiago.gov.ar/Autoridades/CRIAS.html> – Fecha de captura 27-01-2009)

Si el modelo de participación comunitaria se hubiese planteado como en la provincia de Buenos Aires, es decir un Foro por comisaría, sería sumamente sencillo. Deberían existir 48 foros. A lo sumo se podrían crear 5 Foros de «orden superior» para cada una de las unidades regionales.

Pero tal como está planteada la ley, los Foros son «Municipales,» aunque tampoco son para todos los municipios.

Como se presentó anteriormente la división política de la provincia es por departamentos (y no por Municipios) y no en todos los Departamentos hay Municipios. Sumado a este problema, la ley plantea que los Foros se constituirán solamente en los Municipios de Segunda y de Tercera:

*«Art. 14. - Créanse en el ámbito territorial de las Municipalidades de Segunda y Tercera Categoría, los Foros Municipales de Seguridad.»*

Ahora bien, ¿Qué pasa con los Municipios de Primera?, es decir los más importantes, por lo menos en su dimensión o población. ¿Esos no tienen Foros? Además, ¿qué pasa en los departamentos que no tienen Municipios (son 5 Departamentos) y solamente cuentan con comisiones municipales? ¿Tampoco tienen Foros?

Evidentemente costaría bastante justificar por que ni las ciudades más grandes ni los poblados más alejados y de menor dimensión tienen los mismos derechos que las poblaciones medias. Es como si los extremos demográficos se ignorasen por algún motivo arbitrario.

De implementarse la ley tal como fue escrita, solamente las poblaciones medias tendrían derecho a la participación ciudadana.

En números esto significaría que más de la mitad de las comisarías no tendría Foro.

## **La implementación en la práctica**

Lo primero que se debe destacar es que, si bien la ley establecía que los Foros se constituirían solamente en los Municipios de Segunda y de Tercera (tal como se explicó en el apartado anterior), esto no sucedió en la práctica. Por el contrario, los Foros se constituyeron de acuerdo al ámbito territorial de actuación de cada comisaría, tal como se establecieron en Buenos Aires, Mendoza y Chaco.

Por otra parte, no se contempló que exista un área específica dentro del Ministerio de Seguridad y Justicia que ejerza el rol de coordinador de los Foros, sino que esto sea responsabilidad de cada Municipio. Al constituirse inicialmente los Foros en la jurisdicción de cada comisaría no existía un registro de estos Foros que permita saber, con certeza, cuantas de estas organizaciones fueron creadas.

La única forma de saber cuantos y cuales efectivamente fueron creados es basarse en la «visibilidad pública» de estas organizaciones, es decir, en sus acciones manifiestas, presencia en medios, informaciones periodísticas, etc. De hecho la aparición de los foros constituidos y reconocidos por la población se produce recién a partir del año 2006. Algunos ejemplos de estas manifestaciones públicas de

actividades en el marco de las atribuciones conferidas por ley son las siguientes:

El diario El Liberal, en la nota titulada «Preocupación de los miembros de los foros de seguridad santiagueños: Vecinos advierten sobre una serie de signos delictivos para «marcar» viviendas,» del **25 de Octubre de 2006**, manifestaba que «...Mercedes Pérez, Graciela Basile de Ávila, Marta Otero de Ochoa, Elena de Figueroa y Carlos Borges, integrantes del **foro de seguridad de la jurisdicción de la seccional Sexta**; Antonella Ferreyra (**seccional Séptima**); Alberto Canteros (**seccional Octava**); Alfredo Peralta y Roberto Gómez (**seccional Quinta**); y Ramón Barraza (**seccional Décima**) manifestaron ayer su preocupación por esta nueva modalidad de marcación de los lugares que pueden ser blanco de hechos delictivos... Los vecinos mantuvieron ayer una reunión con el subcomisario Héctor Marcelo Andrada, segundo jefe de la seccional Sexta (la reunión se realizó en esa jurisdicción), quien se encargará de elevar un informe a las autoridades policiales correspondientes con la preocupación de los integrantes de los foros de seguridad.» ([http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=va&id\\_noticia=061025JM7&seccion=Policiales](http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=va&id_noticia=061025JM7&seccion=Policiales) – Fecha de captura 31-01-2009)

El **30 de octubre de 2006**, el propio Foro de la seccional segunda, en su blog informaba acerca de su creación de la siguiente manera: «*Se crea el Foro de Seguridad. El Consejo Consultivo de Seguridad se reunió el pasado miércoles 25, en instalaciones de la parroquia San Roque. En dicho encuentro quedó conformado el **Foro de Seguridad Comisaría Seccional 2a**. La reunión convocada por el Centro Vecinal del barrio Alberdi contó con la presencia del párroco de dicha parroquia, y con el jefe de la Seccional 2a, Ariel*

*Roldan, acompañado de su plana mayor. También estuvo presente el presidente del Consejo Consultivo de Seguridad, Ramón Collado, quien al hacer uso de la palabra realizó un pormenorizado resumen de la actividad de los Foros y Consejos Consultivos...»*

([http://foroseguridadseccional2a.blogspot.com/search/label/](http://foroseguridadseccional2a.blogspot.com/search/label/Foro) Foro - Fecha de captura 31-01-2009)

En Nuevo Diario Web, el **6 de junio de 2007** se publicó la nota «Representantes de Foros de Seguridad reclamaron ante los ediles - Tensa sesión en el Concejo Deliberante.» Entre otros puntos destaca que *«...estuvieron presentes los representantes de los foros de las seccionales 2ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, y 45ª, quienes entre otras cuestiones plantearon que se toman decisiones sin quórum, se oculta información, y no se respeta el reglamento interno de este Consejo Consultivo.»*

([http://www.nuevodiarioweb.com.ar/](http://www.nuevodiarioweb.com.ar/VerNota.aspx?id=64183) VerNota.aspx?id=64183 – Fecha de captura 31-01-2009)

Luego de las ya clásicas «políticas pendulares» en relación a los Foros, vemos nuevas manifestaciones de actividad pero ya desde un planteo de exigencia de mayor participación, responsabilidad y coordinación entre los distintos Foros:

El diario El Liberal, el **26 de Febrero de 2008**, en la nota «Etapa de organización - Piden mayor participación en foros municipales,» afirmaba que *«Los integrantes de los foros de seguridad municipal, que durante las últimas semanas mantienen reuniones para actualizar su reglamento interno, convocaron a los representantes de las organizaciones de varias seccionales que no se presentaron a participar de los encuentros preliminares antes del inicio de la actividad del año... En un comunicado emitido por los participantes de la*

*última reunión, se manifestó: «Teniendo en cuenta que las reuniones han sido debidamente publicadas en reiteradas oportunidades en los medios de prensa, la ausencia de los representantes de algunos foros demuestra la falta de interés a fin de normalizar el funcionamiento de un cuerpo deliberativo de tanta importancia.» Firmaron el comunicado Juan Carlos Ledesma, de la **Seccional 2ª**, Ramón Collado, de la **Seccional 4ª**, Alfredo Peralta, de la **Seccional 5ª**, Carlos Borges, de la **Seccional 6ª**, Antonia Figueroa, de la **Seccional 7ª**, Zulema Maldonado, de la **Seccional 8ª**, Graciela Gramajo, de la **Seccional 9ª**, y Ramón Barraza, de la **Seccional, 10ª**.»*

( [http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=ver&id\\_noticia=080226H6T](http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=ver&id_noticia=080226H6T)  
– Fecha de captura 04-02-2009)

Nuevamente el diario El Liberal, en la nota titulada «Representantes de ciudades deliberaron en Añatuya – Foros de Seguridad del sudeste tuvieron su reunión organizativa,» del **2 de Febrero de 2009** manifestaba que «...*El centro cultural Monseñor Jorge Gottau fue el espacio físico en el que se realizó, el pasado viernes 30, el primer encuentro organizativo de foros de seguridad del sudeste santiagueño. Contó con la presencia de los foros de seguridad de la ciudad de Bandera, Pinto, Quimilí y Los Juríes, personal policial, organizaciones no gubernamentales de la capital provincial y público en general. «Este foro es organizado por gente que quiere vivir en seguridad, porque sin ello no hay libertad», afirmó el intendente de la ciudad anfitriona, Vidal Ulloa. Una de las conclusiones a las que se arribó es que se debe trabajar conjuntamente con la sociedad, el apoyo policial, municipal, de las organizaciones barriales, pues la participación será vital para una comunidad que lucha por vivir mejor.*»

En Santiago del Estero es donde se ha producido el mayor desvío en cuanto a la estructura que tendría el modelo de participación comunitaria de acuerdo a lo aprobado en el proyecto de ley y la realidad de cómo se instrumentó en los años subsiguientes. La raíz de esto, como se explicó anteriormente, es que de instrumentarse el sistema tal cual se estipulaba en la ley, se hubiesen producido graves desigualdades entre los derechos de participación de los habitantes de las diversas regiones.

De hecho, algunos de los foros más activos (por lo menos en cuanto a la publicidad de sus acciones) son, por ejemplo, los Foros de las seccionales **2ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, y 45ª**. Todos estos Foros, justamente, pertenecen a la Unidad Regional N° 1 del Departamento Capital, el cual, de haberse implementado la ley como originalmente se redactó no poseería Foro Municipal de Seguridad ya que, de acuerdo con el Artículo 14 estos Foros se crean solamente en «*las Municipalidades de Segunda y Tercera Categoría,*» y el Municipio de Capital es de Primera Categoría.

En la práctica, los Foros que efectivamente se constituyeron, se crearon a razón de uno por seccional (comisaría), conformados por organizaciones sociales y en el caso de un municipio que posee varias comisarías, como por ejemplo es el de Capital, se creó un Foro Municipal que agrupe, además de los representantes del Gobierno, a los diversos Foros de la jurisdicción.

Claramente, aunque la ley no lo planteaba de esa manera inicialmente, la implementación práctica se acercó cada vez más a la de la Ley 12.154 de la Provincia de Buenos Aires.

## 2.5 Cuadro comparativo entre las provincias

|                                        | B. Aires                            | Mendoza                             |
|----------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Año sanción de la Ley                  | 1998                                | 1999                                |
| <b>Entidad de base</b>                 | <b>Foros Vecinales de Seguridad</b> | <b>Foros Vecinales de Seguridad</b> |
| Cantidad que debería existir           | 400                                 | 53                                  |
| Cantidad creada (Máxima)               | 360                                 | 200-250                             |
| Cantidad real en funcionamiento (2009) | 150-180                             | 60-70                               |
| <b>Entidad Superior</b>                | <b>Foros Municipales</b>            | <b>Consejos Departamentales</b>     |
| Cantidad que debería existir           | 134                                 | 53                                  |
| Cantidad creada (Máxima)               | 30-32                               | Sin Datos                           |
| Cantidad real en funcionamiento (2009) | 28-30                               | Sin Datos                           |

|                                        | <b>Chaco</b>                                   | <b>S. del Estero</b>                  |
|----------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Año sanción de la Ley                  | 1999/2000                                      | 2004                                  |
| <b>Entidad de base</b>                 | <b>Foros Vecinales de Seguridad Preventiva</b> | <b>Foros Municipales(Nivel único)</b> |
| Cantidad que debería existir           | 83                                             | 48 (*)                                |
| Cantidad creada (Máxima)               | Sin Datos                                      | 18-20                                 |
| Cantidad real en funcionamiento (2009) | Sin Datos                                      | 10-12                                 |
| <b>Entidad Superior</b>                | <b>No hay</b>                                  | <b>No hay</b>                         |

(\*)teniendo en cuenta como se instrumentó la Ley



## Capítulo 3

# Organizaciones de la Sociedad Civil independientes y su participación en la seguridad pública Argentina

*«Si los hombres que viven en los países democráticos no tuviesen el derecho ni el gusto para unirse con fines políticos, su independencia correría grandes riesgos; pero podrían conservar por largo tiempo sus riquezas y sus luces, mientras que si no adquiriesen la costumbre de asociarse en la vida ordinaria, la civilización misma estaría en peligro.»*

Tocqueville, Alexis de. 1840. Democracy in America. Vol 2

A diferencia de las organizaciones analizadas en el capítulo anterior (Foros Vecinales de Seguridad, Foros Vecinales de Seguridad Preventiva, Foros Municipales y Consejos Departamentales), cuya misión, alcances, límites y otras atribuciones se encuentran claramente definidas en las leyes y decretos reglamentarios correspondientes que establecen su creación, existen otras organizaciones que también participan en el ***análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.***

Estas organizaciones son totalmente independientes del Estado y son lo que comúnmente se conoce como Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL), Organizaciones

de la Sociedad Civil (OSC), Organizaciones del Tercer Sector, etc.

Es importante aclarar que, cuando utilizo aquí el término independientes, lo hago simplemente como lo opuesto de las organizaciones intermedias, tal cual son los Foros Vecinales de Seguridad, Foros Vecinales de Seguridad Preventiva, Foros Municipales y Consejos Departamentales.

Las Organizaciones o Entidades Intermedias son aquellas que se conforman como Organizaciones de la Sociedad Civil pero poseen un determinado apoyo y un marco regulatorio específico desde un determinado nivel de gobierno, Municipal, Provincial o Nacional, más allá de los requisitos generales para las Organizaciones Sociales en general. (Salamon, L. & Anheier, H. 1992. Roitter, M y González Bombal, I. 2000. Beaumont, S. 2004.)

El clásico ejemplo de Organizaciones Intermedias lo constituyen las Sociedades de Fomento. Obviamente son OSFL (constituidas casi exclusivamente como Asociaciones Civiles), pero también son Intermedias ya que, según la Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 6769/58), en su artículo 27º (Texto según Decreto-Ley 9117/78), inciso 27, se establece *que «corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar el funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento.»* Es decir que estas Sociedades de Fomento pueden considerarse Entidades Intermedias a nivel Municipal. A nivel nacional, un ejemplo de Entidades Intermedias lo constituyen las Bibliotecas Populares, ya que su financiamiento se halla sustentado en la Ley Nº 419 del 23 de septiembre de 1870.

### 3.1 Las organizaciones de la sociedad civil independientes

La legislación Argentina referida a las Organizaciones Sin Fines de Lucro comienza con la propia **Constitución de la Nación Argentina**, donde, en su Artículo 14, habla del derecho que tienen todos los habitantes de la Nación de (entre otras cosas) **asociarse con fines útiles**.

*«Artículo 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; **de asociarse con fines útiles**; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.»*

Más específicamente, los artículos 30 al 50 del Código Civil (Ley 340) regulan lo referente a las Organizaciones Sin Fines de Lucro.

Veamos los artículos más relevantes:

#### **Artículo 30**

*Son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones.*

#### **Artículo 31**

*Las personas son de una existencia ideal o de una existencia visible. Pueden adquirir los derechos, o contraer las obligaciones que este código regla en los casos, por el modo*

*y en la forma que él determina. Su capacidad o incapacidad nace de esa facultad que en los casos dados, les conceden o niegan las leyes.*

### **Artículo 32**

*Todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones, que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal, o personas jurídicas.*

### **Artículo 33**

*Las Personas Jurídicas pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público:*

- 1. El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios.*
- 2. Las entidades autárquicas.*
- 3. La Iglesia Católica.*

*Tienen carácter privado:*

- 1. Las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar.*
- 2. Las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar.*

*Modificado por: Ley 17.711 Art.1 (Sustituido por inciso 5). (B.O. 26-04-68). A partir del 01-07-68 por art. 7.)*

### **Artículo 34**

*Son también personas jurídicas los Estados extranjeros, cada una de sus provincias o municipios, los establecimientos, corporaciones, o asociaciones existentes en países extranjeros, y que existieren en ellos con iguales condiciones que los del artículo anterior.*

## **Artículo 46**

*Las asociaciones que no tienen existencia legal como personas jurídicas, serán consideradas como simples asociaciones civiles o religiosas, según el fin de su instituto. Son sujetos de derecho, siempre que la constitución y designación de autoridades se acredite por escritura pública o instrumentos privados de autenticidad certificada por escribano público. De lo contrario, todos los miembros fundadores de la asociación y sus administradores asumen responsabilidad solidaria por los actos de ésta. Supletoriamente regirán a las asociaciones a que este artículo se refiere las normas de la sociedad civil.*

*Modificado por: Ley 17.711 Art.1 (Sustituido por inciso 8). (B.O. 26-04-68). A partir del 01-07-68 por art. 7. )*

En el sistema legal argentino encontramos entonces, en un primer nivel, las normas generales provenientes de la Constitución Nacional y del Código Civil que aquí se han detallado. En un segundo nivel se encuentran aquellas leyes que regulan, a nivel nacional, diferentes tipos de organizaciones como las Leyes de Fundaciones, Cooperativas o Mutuales. En un tercer y último nivel se encuentran un conjunto de regulaciones y normativas emanadas de los organismos de contralor de personas jurídicas tanto a nivel nacional como a nivel provincial como por ejemplo la Inspección General de Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o la Dirección Provincial de Personas Jurídicas en la Provincia de Buenos Aires.

En la práctica, de acuerdo con esta definición general y a las leyes, decretos, resoluciones particulares para cada caso, se pueden distinguir seis tipos principales de Organizaciones Sin Fines de Lucro legalmente constituidas:

- Asociaciones civiles
- Fundaciones
- Cooperativas
- Mutuales
- Sindicatos
- Obras sociales

Y una que, si bien carece de personería jurídica, de todos modos es considerada sujeto de derecho:

- Simples Asociaciones

Además de esta clasificación legal, es decir la forma constitutiva que las mismas adoptan, en la práctica, las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina también se clasifican de acuerdo con la finalidad que persiguen (más allá del bien común). Algunos de los ejemplos más comunes son:

- Academias nacionales y centros de investigación
- Asociaciones Vecinales
- Bibliotecas populares
- Cámaras y otras entidades Empresarias
- Centros de Jubilados
- Clubes
- Cooperadoras escolares y de hospitales
- Entidades Religiosas no Católicas
- Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)
- Organizaciones de base
- Organizaciones de colectividades
- Sociedades de fomento

## 3.2 Estrategias de participación

Ahora bien, cuando hablamos de participar en la seguridad pública, ¿a que nos referimos? En el caso de los Foros Vecinales de Seguridad, Foros Vecinales de Seguridad Preventiva, Foros Municipales y Consejos Departamentales los alcances de esta participación están perfectamente definidos por las leyes y decretos reglamentarios correspondientes que establecen su creación. En cambio en estas organizaciones, su misión, alcances, límites y otras atribuciones son establecidos arbitrariamente por la propia organización normalmente en lo que se conoce como su objeto social u objetivos fundacionales.

Por este motivo, la diversidad de modelos o estrategias de intervención es infinita. Además está el problema de definir cuales acciones constituyen un acto de intervención en el análisis, diseño, implementación y/o control de las políticas públicas de seguridad. Obviamente acciones como realizar una campaña para fomentar el desarme constituye una clara intervención en materia de seguridad pública. Pero, ¿que pasa con las organizaciones que realizan tareas complementarias como la inclusión social, la formación laboral o el tratamiento de adicciones?

De aquí surgió la necesidad de realizar una primera división entre aquellas organizaciones que realizan acciones netamente relacionadas con la seguridad pública (intervención directa) y aquellas cuyas acciones repercuten en forma indirecta (intervención indirecta).

### 3.2.1 Intervención Directa

Entre las organizaciones que realizan acciones netamente relacionadas con la seguridad pública encontramos una enorme cantidad tanto de ejes temáticos específicos como de formas de accionar.

Los ejes temáticos no constituyen un particular objeto de interés ya que se condicen con los reclamos de la sociedad en general y los reflejados por los medios de comunicación: delitos de género, comercialización o abuso de drogas, respeto por las normas viales, desarme, mayor presencia policial, inseguridad en general, etc.

Por otra parte, las formas de accionar se basan principalmente en:

### **Reclamos populares:**

En este caso las organizaciones convocan a marchas, cortes de calle o manifestaciones, utilizando a los medios de comunicación como agentes multiplicadores de su reclamo. Generalmente se tratan de organizaciones vecinales o locales de zonas en donde se ha dado un aumento del delito generalizado o algún hecho puntual que impacta en la sociedad.

### **Impulso de modificaciones legislativas:**

En los últimos años ha habido numerosos casos de reformas legislativas que se originaron a partir de proyectos elaborados por organizaciones de la sociedad civil. En este caso se trata generalmente de organizaciones bien constituidas y con algunos recursos económicos ya que se necesitan profesionales (principalmente abogados) o gente

experimentada para la redacción de estos proyectos, como ciertas conexiones políticas para llegar a los legisladores.

### **Control del Estado:**

El control del Estado por medio de la rendición de cuentas o «accountability,» que se analizará en detalle en el Capítulo 9, puede ser ejercido por cualquier ciudadano u organización. Aquí interviene la mayor diversidad de organizaciones, desde agrupaciones vecinales hasta centros de investigación integrados por reconocidos profesionales.

### **Atención primaria:**

Aquí se trata de trabajar directamente y en contacto con las personas. Esta metodología de trabajo es muy amplia y diversa, por ejemplo:

- **Atención a las víctimas:**

Es muy poco lo que hace el Estado por la víctima de un delito desde el punto de vista psicológico o de otro tipo de asistencia, por lo que organizaciones formadas por esta clase de profesionales suelen hacerse cargo de esta tarea.

- **Trabajo en establecimientos penitenciarios:**

Ante la falta de verdaderos programas de re-socialización de los detenidos por parte del Estado, esta función es generalmente asumida por

organizaciones sociales, principalmente de carácter religioso.

- **Tratamiento de adicciones:**

Si se acepta la relación entre el abuso de estupefacientes y el delito, la rehabilitación del adicto es un beneficio directo para el sistema de seguridad pública. Estas organizaciones se encuentran conformadas por profesionales de la materia.

### 3.2.1 Intervención Indirecta

Cundo hablo de intervención indirecta me refiero a las tareas que realizan organizaciones que trabajan en temáticas que, si bien no se pueden catalogar dentro de las problemáticas de seguridad, constituyen aportes indirectos para mejorar la misma.

Por ejemplo una organización que trabaje con adolescentes en situación de riesgo o vulnerabilidad, ya sea brindándoles educación o capacitación laboral, si su trabajo es exitoso, logrará que menos jóvenes cometan delitos y por ende repercutirá en el sistema de seguridad pública.

Los ejes temáticos que influyen indirectamente sobre seguridad pública son extremadamente amplios. Desde la educación, capacitación laboral o promoción social hasta la salud o la práctica de deportes; todos estos factores pueden influir en una mejora de la calidad de vida y por ende una menor probabilidad de ingresar o reincidir en el delito.

## Capítulo 4

### Modelos de participación formales en otros países

Más allá de los fundamentos teóricos, tanto del origen como de la implementación de las estrategias de intervención civil en las políticas públicas de seguridad, podemos ver una gran cantidad de ejemplos de estos programas que se han puesto en práctica en todo el mundo.

A continuación se presentarán dos ejemplos para poder analizar las similitudes y las diferencias entre los alcances y las modalidades de intervención de estos programas en distintosLos ejemplos presentados no constituyen una enumeración exhaustiva, sino que pretenden servir de marco de referencia para analizar las variables de implementación. Los países seleccionados fueron Méjico y Sudáfrica. Esto se debe a la homogeneidad relativa de condiciones sociales, políticas y económicas de los últimos 30 años.

La mayoría de los países latinoamericanos atravesaron hasta la década de 1970 y principios de los 80, diversas instancias de gobiernos militares. Durante la década del 80, la mayoría de los países retomaron el camino de la democracia; de hecho hoy, en el 2009 solamente existe un país latinoamericano, Cuba, que no es gobernado bajo el modelo democrático. Sudáfrica, si bien no atravesó una dictadura militar propiamente dicha, tampoco era democrática hasta las elecciones generales de 1994, que consagraron presidente a Nelson Mandela. No obstante, muchos de los procesos de

reorganización social que debieron atravesar estos países fueron similares. La «democratización» de la policía, por ejemplo, es un factor común a todos ellos.

Veamos, pues, estos ejemplos:

## 4.1 Sudáfrica

Poco tiempo después de las elecciones generales de 1994, la Constitución Sudafricana (sección 221(2)) y la South African Police Service Act de 1995 (Act 68 - section 19(1)) establecieron los Community Policing Forums (CPFs), Foros de Vigilancia Comunitaria, para mejorar la relación entre la policía y la sociedad. El apoyo a los CPFs proviene desde los niveles más altos del gobierno, por ejemplo, al iniciar las sesiones del Parlamento (State of the Nation address), el 25 de Junio de 1999, el Presidente Thabo Mbeki afirmó que el gobierno tomaría medidas para *«fortalecer los Foros de Vigilancia Comunitaria para mejorar la capacidad de movilización de la población en contra del delito y mejorar la cooperación entre el pueblo y la policía.»* (Shabe, Lebina. 2006.)

La primera referencia formal a la intervención de la comunidad en la actividad policial, así como el enfoque, estilo o metodología para la conducción de la policía en Sudáfrica, se encuentra en la Constitución Interina de 1993 (Act 200 of 1993, Section 221 (1) and (2)) Esta Constitución Interina definía que una de las actividades del Parlamento era la de *«proveer la creación de Foros de Vigilancia Comunitaria en cada estación de policía,»* cuyas funciones incluirían:

- El monitoreo de la eficacia y eficiencia del Servicio.

- Asesorar al Servicio Policial acerca de las prioridades locales en materia de seguridad.
- Promover la responsabilidad del Servicio Policial ante las comunidades locales y la cooperación de las comunidades con este Servicio.
- La evaluación del Servicio Policial visible, incluyendo:
  - o La provisión, ubicación y capacidad de recursos humanos de las Estaciones de Policía.
  - o La recepción y procesamiento de quejas y denuncias.
  - o La provisión de servicios de protección en manifestaciones.
  - o El patrullaje de las zonas residenciales y comerciales.
  - o El procesamiento de delincuentes
- Requerir informes sobre asuntos policiales en la localidad de su incumbencia.

El rol de supervisión que se explicita aquí, con el énfasis en el establecimiento de prioridades con la policía, y el monitoreo y evaluación de la policía, sugiere una influencia por parte de la ciudadanía en asuntos policiales mucho más grande que en muchos otros modelos de policía comunitaria.

El rol de supervisión fue instrumentado en la sección 222 de la Constitución Interina, la cual especificaba que se debía instrumentar un mecanismo de reclamos independiente para asegurar que las faltas cometidas por integrantes de la policía puedan ser investigadas por organismos objetivos.

Por ende, la policía sería legitimada, en general, por el hecho de que exista supervisión por parte de la sociedad civil, y en particular, por la creciente interacción, consulta y obligación de rendir cuentas, al nivel de las estaciones de policía.

En resumen, la legislación que dirigía las acciones de los CPFs, ponía énfasis en tres responsabilidades clave:

- El mejoramiento de la relación entre la policía y la comunidad
- El control de la policía en un nivel local
- La movilización de la comunidad para que tomen una responsabilidad conjunta en la lucha contra el delito

Sin embargo, la publicación, en Mayo de 1996, de la Estrategia Nacional de Prevención del Crimen (South Africa's National Crime Prevention Strategy - NCPS), que definía el crimen como un asunto social multidimensional en vez de una cuestión de una sola dimensión, la seguridad, otra vez modificó la concepción de las funciones de los CPFs.

**El NCPS reconoció, entre otras cosas, que el Estado no podía controlar el delito por sí solo.** Por ello impulsaba la mejora de la responsabilidad pública para reducir los altos niveles de delito mediante la maximización de la participación pública en las iniciativas de reducción del delito. También impulsaba un enfoque multi-departamental en lo que hacía a la prevención del delito, lo que implicaba altos niveles de cooperación y coordinación de las actividades de diversas áreas del gobierno, así como entre las tres esferas del gobierno. Al hacer esto, el NCPS apuntaba a proveer los medios por los cuales la policía, otros departamentos del

gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, podrían integrar sus actividades. Esto colocó el concepto de alianzas firmemente en la agenda de seguridad.

El tema de las alianzas se retomó en mayor detalle cuando, en Abril de 1997, el Departamento de Seguridad (Department of Safety and Security) publicó su política formal en cuanto a la policía comunitaria (community policing), el «Marco y Guías para la Política de Policía Comunitaria» (Community Policing Policy Framework and Guidelines). Desarrollado a través de un proceso consultivo de tres años, definió la participación social en términos de una aproximación basada en alianzas de colaboración para solucionar problemas a nivel local.

Al poco tiempo de esto, el Departamento de Seguridad (Department of Safety and Security) publicó el «White Paper,» aprobado por la legislatura en Septiembre de 1998, el cual una vez más modifica levemente las funciones de los CPFs, hacia mayor colaboración con la policía y asistencia a la misma.

Aunque implícitamente se disminuyen algunas de las funciones de los CPFs, el «White Paper» buscó posicionar estas estructuras como un medio de comunicación y vinculación, para facilitar el nuevo rol de los gobiernos locales en la prevención del delito. Además el «White Paper» aconsejó la revisión de la política y su forma de implementación, específicamente como un medio para proveer «guías más claras para la cooperación entre gobiernos locales y CPFs.» (Institute for Security Studies. 2002.)

Según plantea Lebina Shabe, las comunidades y los individuos constituyen la primera línea defensiva contra el delito. En la mayoría de los casos, los delincuentes viven y

operan en la zona. Denunciar el delito una vez ocurrido implica que la policía reaccione ante el síntoma y no ante la causa. Por otro lado, el rol pro-activo que los voluntarios ejercen a través de los CPFs hace posible que la policía localice y detenga criminales a través de una cercana interacción con la comunidad. Otorgarles más poder a las comunidades mediante entrenamiento y apoyo logístico para que realicen su labor es, por ende, imperativo para el éxito del programa.

Si bien los CPFs fueron establecidos en todo el país después de las primeras elecciones democráticas de 1994, en el 2008, se evidencia que algunas estaciones de policía no tienen ya una estructura funcional activa, lo que indica que el vínculo entre la comunidad y la policía se ha cortado, llevando a canales de información débiles y un sistema de intercambio de información ineficiente. El mantener una participación activa dentro de estas estructuras voluntarias es un desafío que la policía y autoridades locales deben sobrellevar para que se logre producir una diferencia en la prevención del delito y que se establezcan relaciones positivas entre la policía y el público.

La historia de Sudáfrica se ha caracterizado por que el aparato estatal, incluyendo a la policía, se ha usado contra el pueblo, lo cual ha creado gran desconfianza entre la policía y la población civil. Es muy probable que, al establecer este tipo de relaciones, aparezcan conflictos, ya que la policía puede no aceptar del todo la «vigilancia» por parte de los CPFs, dificultando el cambio de modalidad de trabajo. El cambiar a una modalidad de policía en la cual participan los civiles es un desafío importante en determinadas estaciones de policía.

Los voluntarios de los CPFs están bien posicionados para convocar a las comunidades a participar en iniciativas nacionales y locales de prevención del delito. Trabajando conjuntamente con la policía, los CPFs pueden educar y motivar a los integrantes de las comunidades para que los delincuentes puedan ser enjuiciados. Los CPFs eficientes actúan como los «ojos y oídos» de la policía. Esta función comprende tanto el proveer información a la policía como actuar de veedores civiles en cuanto al desempeño policial.

Si bien existen CPFs que representan el vínculo entre la policía y la comunidad en zonas de buen poder adquisitivo, que cuentan con buen apoyo material y estructura organizacional, el desafío consiste en lograr el mismo nivel de éxito en zonas más pobres. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el dedicar su tiempo, en forma voluntaria, para colaborar con la policía en crear un vecindario más seguro, por ejemplo, es una actividad que puede ser realizada por cualquiera, rico o pobre.

Establecer una relación sólida entre las comunidades y la policía es un elemento clave en la lucha contra el delito. Los CPFs pueden facilitar y mejorar una estrategia de colaboración con la policía, ayudando a establecer la confianza de la comunidad en el sistema de justicia criminal del país, y ayudar a mejorar el servicio por parte de la policía. Si bien existen desafíos en cuanto a lograr mantener esta colaboración, ambas partes deben encontrar maneras prácticas para que esta sociedad funcione, para lograr encausar la mutua preocupación acerca de la delincuencia en los barrios de Sudáfrica. (Shabe, Lebina. 2006.)

Otro tema que se debate en Sudáfrica es el estatus de los CPFs. La cuestión es si pueden o no ser considerados formalmente «organismos oficiales,» y, por ende, si el Estado

tiene o no la obligación de sostenerlos y mantenerlos. De hecho, no existen dudas de que los CPFs fueron creados por ley y ejercen una función pública en el marco de esa ley. Por ello, la Constitución Sudafricana (Sección 239) obliga al Estado a asegurarse que estas estructuras sean capaces de cumplir con el propósito para el cual fueron creadas. Esta obligación no ha sido implementada de ninguna manera práctica o sistemática. Por ende, aunque los objetivos que guían la política de implementación de la intervención de la comunidad en la actividad policial en Sudáfrica han cambiado, la ambivalencia del gobierno hacia la provisión de apoyo significativo a las estructuras creadas por esta política ha permanecido constante. (Institute for Security Studies. 2002.)

## 4.2 Méjico

En este país, la Participación Ciudadana en Seguridad Pública data formalmente del año 1999. En base al acuerdo 51/99 aprobada en la sexta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Publica en el Distrito Federal, se reconoció formalmente la existencia del Consejo Nacional de Consulta y Participación Ciudadana en Seguridad Pública, instalado el 27 de abril ese año.

A partir de este momento, quedó librado a cada Estado la implementación de programas de Participación Ciudadana en Seguridad Pública.

**Estado de Guerrero: Dirección General de Prevención Social del Delito y Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana**

En el Estado de Guerrero se presentó, en el año 2005, el Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011. En este documento, elaborado en base a información proporcionada por la secretaría de seguridad pública y protección ciudadana, el consejo estatal de seguridad pública, la procuraduría general de justicia del Estado, el tribunal superior de justicia en el Estado y la secretaría de finanzas y administración, tiene por objetivo fijar *«los lineamientos establecidos para la seguridad pública y procuración de justicia al servicio de la gente.»*

El documento destaca la importancia de *«impulsar una actitud pro-activa de la sociedad en asuntos de seguridad pública.»* Para ello, entre las medidas que propone implementar se destacan:

- *Creación de la **dirección general de prevención social del delito** para promover la amplia participación de la sociedad en la discusión, aportación de ideas y esfuerzos conjuntos y coordinados, para fortalecer la cultura de la legalidad.*

- *Fomentar la discusión y análisis por parte de la sociedad, sobre temas relacionados con la seguridad pública, a través de paneles, foros y exposiciones en medios de difusión, ámbitos académicos y de reunión de **la sociedad organizada.*** (Estado de Guerrero. 2005. Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011)

El objetivo general de la dirección general de prevención social del delito es el de promover, mediante el debate y la opinión pública, el análisis, las medidas, las propuestas y las acciones conjuntas entre el binomio gobierno-sociedad, encaminadas al fortalecimiento de la seguridad pública en

cada municipio, con el propósito de prevenir e inhibir la comisión de delitos.

Dentro de esta dirección se ubica también el Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana de Guerrero. Este comité se desprende de la integración del Comité Nacional, ya que en base al acuerdo 51/99 aprobada en la sexta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en el Distrito Federal reconoció formalmente la existencia del Consejo Nacional de Consulta y Participación Ciudadana en Seguridad Pública instalado el 27 de abril del 1999. Con lo anterior, se sentaron las bases para que a todos los niveles de gobierno se instalaran los comités estatales y municipales de consulta y participación de la comunidad.

Este comité estatal es parte de la mayoría de los estados de la república, que a la fecha tienen contemplado en sus leyes de seguridad pública estatales la conformación de los comités para colaborar con los gobiernos municipales y estatales como una instancia de consulta y participación de la ciudadanía en cuestiones de seguridad pública.

Sus objetivos son:

1.- Garantizar y conducir la participación social en el área de la seguridad pública en sus municipios, debiendo integrarse por representantes de instituciones educativas, culturales, profesionales, asistenciales, deportivas y de ciudadanos representativos de la comunidad entre otras.

2.- Sugerir medidas específicas y acciones concretas a los gobiernos municipales, para mejorar las labores de la prevención social del delito.

En cuanto a los comités municipales, estos se integran por:

- Las instituciones que tengan en su objeto social el fomento a las actividades educativas, culturales o deportivas y que se interesen en colaborar con los propósitos y fines de los programas de seguridad pública.
- Aquellos ciudadanos que realicen actividades relacionadas con el tema de seguridad pública conforme a los usos y costumbres del lugar.
- En general a miembros de las organizaciones civiles interesados en contribuir a mejorar la seguridad pública en su comunidad.

#### Funcionamiento de los comités:

- Los comités se reunirán para conocer, opinar, sugerir, modificar, dar seguimiento, proponer reconocimientos, realizar denuncias o quejas y auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas, además de las que determinen los programas nacionales, estatales o municipales. Estos comités se integran por un presidente, un secretario y cuatro vocales según requiera.
- Los presidentes de los comités deberán vigilar el cumplimiento de sus propuestas y acuerdos y podrán participar en los consejos municipales de seguridad pública.
- Los presidentes de los comités deberán establecer los vínculos necesarios con los responsables de las corporaciones policiales a fin de fundamentar los criterios mediante los que se propongan acciones encaminadas a la prevención del

delito. El secretario del comité deberá llevar las actas y dar a conocer de los asuntos que conozca y atienda en su momento.

Con el sector público deben:

- Colaborar al fomento de una cultura de participación creando el espacio ético y moral de la nueva relación entre ciudadanos y organismos de seguridad pública.
- Realizar tareas de vigilancia sobre irregularidades y denunciar ante los órganos competentes, coadyuvando como monitor con el sistema de seguridad pública.

Su misión es la de ser un espacio de diálogo y acción entre los actores sociales y las autoridades que promueven y facilitan los mecanismos de participación ciudadana en acciones contra la inseguridad y la delincuencia. Es un órgano que intervendrá en el diseño; ejecución y vigilancia de políticas públicas en materia de seguridad, a través de sus funciones.

Para los ciudadanos, deben colaborar para que la ciudadanía diseñe planes de acciones activos y su tarea se rija por objetivos específicos, estrategias claras y de acciones concretas en ámbitos definidos de seguridad pública. Asegurar que la comunidad posea la información sobre los acuerdos y resoluciones del consejo nacional de seguridad pública, del consejo estatal, y de los consejos municipales, así como las que generen las instituciones y que no sean confidenciales.

( [http://www.guerrero.gob.mx/](http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=98)  
?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=98)

## Parte 2: Desarrollo

La participación llevada a la  
práctica: modelos teóricos y  
realidad social.



# Capítulo 5

## Ejes de intervención

Cuando hablamos de la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, y de la posible conformación de un nuevo paradigma en esta materia, lo más importante de definir es **¿cómo participa la sociedad civil?, y ¿en que áreas participa la sociedad civil?**

El planteo de «*participación en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad*» es muy general y puede prestarse a múltiples interpretaciones.

En la actualidad se manifiestan tres principales ejes de trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, y un cuarto que si bien no es en sí mismo eje de intervención, sustenta el trabajo de las tres anteriores.

### **La confianza**

Al crearse los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 12.154 del Sistema Provincial de Seguridad Pública en el año 1998, uno de los principales problemas de aquella época era la casi absoluta falta de confianza en la Policía por parte de la ciudadanía en general. Recordemos que luego del asesinato

del fotógrafo de la revista Noticias, José Luís Cabezas, hubo serias presunciones, denuncias y hasta hechos comprobados por la Justicia, que involucraban a Policías de la Provincia de Buenos Aires en graves delitos. *«En 1997 un crimen fracturó el poder, el asesinato de José Luís Cabezas, que tuvo a los policías Gustavo Prellezo, Aníbal Luna, Sergio Camaratta y Alberto Gómez como protagonistas. Fue durante el gobierno de Eduardo Duhalde.»*(La Nación. Martes 27 de enero de 2009. «La maldita policía que no desterraron 4 gobernadores.»)

Por aquella época también se acuñó el tristemente célebre término «Maldita Policía.» *«En 1991, Duhalde llegó a La Plata afirmando que la Bonaerense «era la mejor policía del mundo»; nombró al ex juez Alberto Piotti como ministro y a Pedro Klodczyk como jefe de Policía. Aquellos fueron los años del atentado a la AMLA, la masacre de Andreani y el crimen de Cabezas. «Duhalde le prometió a Klodczyk no meterse en sus asuntos y aumentar el presupuesto a cambio de mayor tranquilidad en las calles –señalan Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer en La Bonaerense–. Las consecuencias del reequipamiento de los ‘patas negras’ comenzó a sentirse: los casos de brutalidad y gatillo fácil se multiplican y potencian con el espionaje ideológico en las escuelas del conurbano (suceden las desapariciones de Miguel Bru y Walter Galeano, y la Brigada de Investigaciones de Lanús masacra a cinco personas en Wilde)».* Dutil y Ragendorfer bautizan en la revista Noticias del 10 de agosto de 1996 a la Bonaerense como la «Maldita Policía.» (Lanata, Jorge. «La Maldita Policía está vivita y coleando» Crítica. 01-02-2009)

Para el año 1998, al no mejorar la situación, se debía encontrar alguna manera de reestablecer la confianza entre ciudadanía y policías. Allí se encontraba una de las causas de la creación

de los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, el constituirse como interlocutores entre la ciudadanía y la Policía. Analizaremos esto en el capítulo 6.

## **La percepción**

Más allá de los delitos concretos que se suceden a diario en todo el país, sumado a los delitos «menores,» las contravenciones y los problemas de conflictividad social como abuso de alcohol o drogas, existe entre la población una percepción subjetiva del estado de inseguridad con el que tienen que convivir permanentemente.

Esta percepción es muy importante ya que termina fijando la agenda de la conducción política que debe responder, no solo a los problemas concretos sino que también deberá responder a esta percepción colectiva. Por ejemplo, si se insta en la opinión pública que un determinado tipo de delito se encuentra aumentando, se deberán tomar medidas aunque quizá en las estadísticas oficiales esto no se refleje en la misma magnitud.

En el capítulo 7 analizaremos las posibles causas de este fenómeno y lo que las organizaciones pueden hacer para contribuir a mejorar esta situación. De hecho, es frecuente que las Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, generen proyectos o programas concretos que poseen un impacto directo sobre algún aspecto de lo que la gente percibe como problemas en las políticas públicas de seguridad.

Algunas de estas acciones, como por ejemplo las encuestas de victimización o mapas delictivos, han sido el modelo de intervención por excelencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil independientes, anteriores a la creación de Organizaciones de la Sociedad Civil intermedias como por ejemplo los Foros de Seguridad en algunas provincias argentinas. Al crearse estas organizaciones, muchos integrantes poseían experiencia en tales emprendimientos, por lo que los continuaron o ampliaron dentro de un marco jurídico más específico, y así se ha podido ver en los últimos años es un aumento en la cantidad y variedad de estos proyectos.

## **El control**

Sin duda el eje de intervención más controvertido y que mayores conflictos genera es el del control de los funcionarios públicos, es decir los verdaderos responsables del análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Este control puede darse tanto desde las Organizaciones de la Sociedad Civil independientes, tomando forma como denuncias en los medios de comunicación o movilizaciones, como desde las Organizaciones de la Sociedad Civil intermedias, que poseen un marco legal específico que sustenta su legitimidad para ejercer este control. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires la ley de seguridad pública 12.154 establece claramente en el artículo 16 que *«Los Foros Vecinales de Seguridad tendrán como funciones: (entre otras cosas) 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.»*

De todos modos, más allá de lo explicitado en las diversas leyes, en el capítulo 8 analizaremos detenidamente el concepto de «accountability» que permitirá entender mejor los alcances de este control por parte de la sociedad civil.

## **La independencia**

Como se mencionó anteriormente, este no es en sí un eje de intervención pero constituye un fenómeno muy marcado en los últimos años y sirve de base para garantizar la credibilidad tanto de las organizaciones como en sus ejes de intervención.

En el capítulo 9 analizaremos el comportamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, en cuanto a posición de dependencia o independencia con respecto al Estado. El caso más emblemático ha sido el de los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires cuando, en el año 2006, resistieron un intento de modificar la ley de seguridad pública provincial que hubiese afectado su normal funcionamiento. De esta manera pasaron de ser meros apéndices del poder político a convertirse en verdaderos actores independientes en el debate de las cuestiones centrales que hacen a políticas públicas de seguridad.



## Capítulo 6

### La necesidad de recuperar la confianza

#### 6.1 ¿Qué es la confianza?

Rafael Echeverría, en su libro «La empresa emergente,» explicaba que *«Martin Heidegger (1889-1976) nos indicó que los seres humanos enfrentamos el mundo a partir de determinadas disposiciones o emocionalidades que definen el tipo de relación que establecemos con él. Una de esas disposiciones fundamentales es la confianza. Nos ha señalado Heidegger que uno de los rasgos que caracteriza al ser humano es la incertidumbre, el reconocimiento de la gran vulnerabilidad que amenaza permanentemente nuestra existencia. Pues bien, la confianza es una emocionalidad que expresa el nivel que adquiere esa sensación de vulnerabilidad. Cuando hay confianza nos sentimos más seguros, más protegidos, menos vulnerables. Cuando no hay confianza las amenazas parecieran hacerse mayores, tenemos la sensación de que corremos peligro, de que estamos expuestos a riesgos mayores.»* (Echeverría, R. 2000.)

De aquí que la falta de confianza incremente el temor. Quien no siente confianza suele vivir con miedo sintiéndose amenazados continuamente por los acontecimientos y las acciones de otras personas. Además la vida nos expone a infinitas contingencias, a cosas que pueden pasar y que no podemos prever. Es imposible estar del todo seguros. La vida nos obliga a desplazarnos y en ese desplazamiento habrá

siempre riesgos, habrá amenazas que nos acechan, así como posibilidades de evitarlos.

La confianza y la falta de confianza nos hablan de la manera como encaramos el futuro en función de los eventuales peligros que éste nos pueda deparar. Ellas definen, por lo tanto, nuestra relación básica con el futuro. *«Luhmann sostiene que para levantarnos, cada mañana, necesitamos una dosis mínima de confianza. Si pensáramos en todas las cosas que podrían pasarnos desde el momento en que nos levantamos, en todos los peligros que nos acechan, posiblemente optaríamos por quedarnos en cama. La confianza, hemos dicho, disuelve el miedo, la sensación de vulnerabilidad. La confianza tiene el efecto de reducir tanto la incertidumbre como la complejidad.»* (Echeverría, R. 2000.)

Al actuar con confianza reducimos el margen de todas las cosas que podrían pasar y hacemos más manejable el futuro. De la misma manera, el mundo se nos hace menos complejo, menos difícil, más simple. Todo ello permite establecer una relación básica entre la confianza y la acción humana. Si la confianza tiene el efecto de disolver el miedo, de permitirnos mirar hacia el futuro con una dosis mayor de optimismo, de reducir la incertidumbre y disminuir la complejidad, podemos reconocer que la confianza se transforma en un requisito fundamental para actuar. El miedo y la desconfianza muchas veces inhiben, congelan, paralizan, inmovilizan. La confianza nos lanza hacia delante, nos pone en movimiento.

*«Una de las grandes contribuciones de Luhmann a la comprensión del fenómeno de la confianza ha consistido en no haberla restringido a un nivel personal y habernos mostrado su importancia a nivel de los sistemas sociales.*

*Todo sistema social requiere desarrollar confianza como condición de funcionamiento. No es posible que exista un sistema social en el que la confianza no exista. Puede que se trate de una confianza restringida a determinados niveles, pero ella no puede estar totalmente ausente.»* De allí que los sistemas sociales desarrollen, tanto a nivel de sus estructuras como de sus culturas, distintos mecanismos para generar confianza en sus miembros. Incluso cuando la confianza en el sistema social global tiende a erosionarse, ello suele traducirse en un incremento de la confianza y cohesión en sistemas sociales intermedios, sean éstos organizaciones políticas, económicas, sociales, culturales o incluso deportivas. (Echeverría, R. 2000.)

Por su parte Drucker plantea que para el individuo no existe la sociedad si carece de posición y función sociales. Una sociedad sólo adquiere sentido si su propósito, sus objetivos, sus ideas y sus ideales tienen sentido en relación con los propósitos, objetivos, ideas e ideales del individuo. Es necesario que exista una bien definida relación funcional entre la vida individual y la vida del grupo. Para el individuo sin función ni posición, la sociedad es irracional, impredecible y carente de forma. El individuo «desarraigado», el marginado - la ausencia de función y posición sociales arroja al hombre fuera de la sociedad de sus pares - no percibe a la sociedad como tal. Sólo ve fuerzas demoníacas, a medias comprensibles, a medias carentes de sentido; mitad luminosas, mitad oscuras, pero nunca predecibles. Ellas deciden sobre su propia vida y el modo de ganársela sin que él tenga la menor posibilidad de interferir, y mucho menos, siquiera, la posibilidad de entender esas fuerzas. Es como un hombre con los ojos vendados en una habitación desconocida, jugando un juego del que ni siquiera conoce las reglas y cuyo premio es su propia felicidad, su propio modo de ganarse la

vida y hasta su propia vida. Que el individuo tenga posición y función sociales es tan importante para la sociedad como para él mismo. (Drucker, P. 2000.)

Entonces, para que un sistema social como el de de seguridad pública funcione, es imprescindible que la sociedad tenga un mínimo nivel de confianza en él.

## 6.2 El contraste con la realidad

La población, en general, no confía en la policía. Este no es un problema nuevo, de hecho podemos encontrar una enorme cantidad de encuestas o sondeos de opinión que se manifiestan en este sentido. Si bien los porcentajes son variables, según la muestra que se tome y el lugar desde donde provenga, la tendencia mayoritaria es que son muchas más las personas que no confían en la policía que los que si lo hacen. Veamos algunos ejemplos.

*«Un sondeo de opinión publicado en marzo de 2000 por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, dirigido por el historiador militar Rosendo Fraga, arrojó el dato que, mientras solamente un 12 por ciento de los encuestados tenía una opinión «positiva» de su policía, y 39 por ciento una imagen «regular,» 47 por ciento consideraba «negativo» el desempeño policial. Entre la clase con más educación formal, **solamente el 5 por ciento consideraba la imagen favorable**, mientras el 31 por ciento la evaluaba como regular, y el 62 por ciento negativa. La imagen positiva cayó en todos los grupos, de un 44 por ciento registrado en 1992, hasta que en el 2000 había casi cuatro opiniones en contra de los*

*representantes del orden por cada una a favor.» (Andersen, M. 2002.)*

En la provincia de Mendoza, una encuesta del portal MDZ on-line produjo los siguientes resultados: *«Una encuesta de MDZ arrojó como conclusión que **sólo una mínima parte de la población mantiene algún nivel de confianza en la policía.** En el sondeo de este miércoles votaron 2.246 personas y el resultado fue contundente: **86 por ciento no le tiene confianza a los uniformados.** Pero esto no es sólo una percepción más y mucho menos, una cuestión basada en la imagen. La gente siente que la policía no es útil en la tarea que hace.»* (<http://www.mdzol.com/mdz/> 31 de Julio de 2008. «Los lectores alertan sobre una crisis de confianza en la Policía de Mendoza.»)

En un estudio que realiza anualmente el Centro de Estudios para la Convergencia Democrática, denominada índice de temor ciudadano (ITC), publicado en el diario La Nación del Sábado 7 de febrero de 2009, nueve de cada diez habitantes del área metropolitana creen que es altamente probable que vayan a convertirse en víctimas de un delito, y son también una inmensa mayoría los que entienden que las autoridades no están en condiciones de resolver la situación de inseguridad. Pero lo más grave es que en cuanto a la confianza que tiene la población en las fuerzas policiales, los resultados son contundentes *«a sólo el 9% de los consultados les produce confianza la Policía Federal, y apenas al 3% le da confianza la bonaerense.»* (La Nación. Sábado 7 de febrero de 2009. «Editorial I: Inseguridad, el problema más urgente.»)

Claramente, no solo la imagen de la policía es deplorable sino que a lo largo de los años siguió empeorando.

Evidentemente tenía razón Andersen al afirmar que *«La corriente de opinión pública no admite que es posible ser policía y honesto, por ejemplo, no deja pensar que en nuestros días policías probos y profesionales también llegaron a lugares de privilegio dentro de la institución.»* (Andersen, M. 2002.)

## 6.3 El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Como se mencionó anteriormente, al crearse los Foros Vecinales y Municipales de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 12.154 del Sistema Provincial de Seguridad Pública en el año 1998, uno de los principales problemas de aquella época era la casi absoluta falta de confianza en la Policía por parte de la ciudadanía en general.

La realidad por ese entonces (y no ha cambiado mucho) es que la ciudadanía no se acercaba a las comisarías a no ser que sea por algún motivo inevitable. Por este motivo, parte de las funciones de los Foros Vecinales de Seguridad (Artículo 16 de la ley 12.154) tendrían que ver con:

- 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.*

Básicamente la idea consistía en utilizar a los Foros como interlocutores válidos en el reestablecimiento del vínculo entre la policía y la comunidad. A su vez, los Foros veían, en este tipo de comunicación, una excelente oportunidad para promover su trabajo ante la sociedad, al tiempo que estas reuniones les otorgaban mayor legitimidad como representantes de la comunidad ante la policía. Así fue como se multiplicaron las reuniones informativas en donde se invitaban a las autoridades policiales a reunirse con representantes de la comunidad para intentar arribar, juntos, a posibles mejoras en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad. Veamos solo algunos ejemplos.

*«A raíz de una serie de robos del que fueron objeto distintas empresas de San Francisco Solano (Quilmes) se realizó a fines de la primera quincena de marzo, **un encuentro entre los damnificados, autoridades policiales y representantes de los Foros de Seguridad de Solano y Cañada.** Al enterarse los Foros de Seguridad, rápidamente se pusieron en contacto con los empresarios afectados, para concertar una reunión urgente con autoridades policiales, que se realizó en sede de una de las empresas asaltadas. Al encuentro asistieron las máximas autoridades policiales de Quilmes... La policía explicó en la oportunidad, el método de las cuadrículas para patrullar cada barrio de la región y el jefe distrital agregó «Si ustedes no están observando estos móviles y se registran estos robos que denuncian, algo está fallando y estamos acá para dar la cara y solucionarlo». Los empresarios propusieron la idea de dotar al patrullero de un teléfono celular para que vecinos y empresarios pudieran avisar al instante de cualquier anomalía, lo que fue aceptado por el jefe distrital quien además designó otro móvil para recorrer*

la zona.» (Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad. 17 al 25 de Marzo 2005)

*«El miércoles pasado, por la mañana, los foros de seguridad pilarenses, pertenecientes a las comisarías Pilar 1ª, Pilar 4ª de Alberti, Villa Rosa, Pilar 2ª de Derqui, La Lonja, y Pilar 3ª de Del Viso, se reunieron con la Comisión de Seguridad del Concejo Deliberante... En esta misma reunión, los Foros consideraron que la respuesta buscada esta en manos del Jefe Distrital, Juan Carlos Torre, **a quien pidieron una cita para que rinda cuentas ante los vecinos** del porqué de las irregularidades en las que incurren continuamente los oficiales de esa fuerza. Tanto las denuncias no tomadas, la inactividad, el traslado de oficiales los fines de semana para la seguridad de partidos de fútbol en otros distritos, entre otras cosas, será lo que estos Foros preguntarán a Torres en la próxima reunión.»* (El Comercio On Line, 26-03-05.)

*«Vecinos de Tolosa volvieron a reunirse anoche ante la inquietud que les provoca el avance de la delincuencia. En esta oportunidad **participó el titular de la Comisaría 11º** de Ringuelet, que por jurisdicción abarca el sector comprendido por la calle 31 entre 529 y 530 y adyacencias. **Los vecinos plantearon sus temores y pidieron consejos al capitán Jorge Becq**, quien intentó explicarles cómo deben comportarse ante determinadas circunstancias de riesgo. (...) De acuerdo a datos proporcionados por los organizadores, Becq se comprometió a redoblar esfuerzos y a intensificar los patrullajes por el sector que, a entender de los vecinos, se encuentra más desprotegido.»* (Diario El Día, 05-04-05.)

*«Al retomar sus sesiones, el Foro de Seguridad (de Tres Arroyos) pidió a autoridades policiales presentes en la reunión, reforzar la vigilancia en sectores específicos de la*

ciudad... La reunión tuvo lugar en instalaciones de Inspección General y **contó con la asistencia de la plana mayor completa de la Policía Comunal**, ya que se encontraban los capitanes Solari, Cernadas, Garrido, Drago, el inspector de la DDI Walter Pérez y el teniente Morales, este último jefe de operaciones de la Departamental que se hizo presente en representación del comisionado Rago. También participaron el intendente Carlos Sánchez, los concejales Guerrero y Furmento, el licenciado Apolonio y **vecinos que representaban a los barrios** Colegiales, Santa Teresita, Villa Italia, Ruta 3 Sur, Escuela 47 y Fonavi Terminal.» (La Voz del Pueblo, Tres Arroyos, 14 de febrero de 2007.)

«Desde el foro (de Monte Grande) proponen que los vecinos damnificados se acerquen a la institución para **armar una reunión entre las autoridades (policiales), los vecinos y en «conjunto delinear un plan a seguir...»** En otro sentido, para el mes de marzo **el foro junto con la comisaría y los vecinos de la zona** realizarán un «mapa vecinal de prevención del delito», que tendrá en cuenta los robos y hurtos no denunciados. «Invitamos a toda la comunidad que participe para poder tener una visión más amplia del delito en la zona», recomendó el titular del foro.» (www.inforegion.com.ar, 21 de febrero de 2007.)

«Anoche se llevó a cabo la reunión mensual del Foro Municipal de Seguridad (de Campana) en el Club Social donde **hubo amplio debate por temas presentados por vecinos y que fuera tratado en forma conjunta con funcionarios policiales** y la Mesa Ejecutiva Foral y foristas... También se atendió a vecinos de Los Cardales que concurrieron a solicitar asesoramiento en medidas de

*prevención para hechos delictivos...» (La Auténtica Defensa, 15 de marzo 2007.)*

*«El martes pasado se reanudaron las reuniones del Foro Vecinal de Seguridad de San Bernardo, la concurrencia fue importante porque el salón, que la Asociación de Fomento San Bernardo ha habilitado para ese fin, estaba colmado. En cuanto a la reunión -coordinada por el presidente de la mesa foral, Rubén Rinaldi-, **estuvieron presentes, además de miembros de la Comisión Directiva, dueños de casa,** otras instituciones y el Inspector Edgardo Lueiro, **Jefe de la Distrital La Costa y el titular de la Comisaría local,** Capitán Guillermo Trangoni...» (AIO La Costa, 30 de marzo 2007.)*

*«Debido a la ola de asaltos en las inmediaciones a la estación de La Tablada (Crovara al 3200), los vecinos y comerciantes del lugar decidieron autoconvocarse el pasado 17 de abril en asamblea, donde se convocaron a las autoridades policiales y municipales para transmitir la preocupación vecinal sobre esos delitos... La reunión se llevó a cabo... dando lugar a un efusivo debate ante los funcionarios presentes como el **titular de la seccional local,** capitán De Negri; la **jefa de la Departamental zona Noroeste;** el delegado municipal y el presidente del foro de seguridad de La Matanza. Asimismo **los vecinos** resaltaron la no asistencia de los concejales por esa localidad, a pesar de haber sido invitados en dos oportunidades. Por primera vez en la historia del barrio, los habitantes más representativos y comerciantes de la zona coincidieron en unirse e implementar todas las formas necesarias para solucionar juntamente con las autoridades el tema de inseguridad, de manera que exigieron a la policía mayor control en inmediaciones de la estación...» (Diario NCO, 24 abril de 2007.)*

Estos son solamente unos pocos ejemplos de la enorme cantidad de iniciativas por parte de las organizaciones para intentar reestablecer el diálogo entre la policía y la comunidad. En particular esto se produce en el contexto de los Foros de Seguridad ya que, al estar legitimados por la ley 12.154, los funcionarios policiales se ven, de cierto modo, obligados a asistir a las reuniones y, por ende, proporcionar respuestas a la gente.

Si bien no es imprescindible la intervención de organizaciones formales como interlocutores entre la policía y la comunidad, ya que teóricamente cualquier vecino puede acercarse a pedir explicaciones a un funcionario público, en la práctica vemos que lo más frecuente es que los policías prefieren evitar este contacto por temor a no tener las respuestas adecuadas o inclusive que sean blanco de la ira de la gente. En cambio, al mediar una organización formal, de alguna manera actúa como moderador en la reunión, facilitando la comunicación para ambas partes.



## Capítulo 7

# La subjetividad y la influencia de la percepción en materia de seguridad pública

### 7.1 ¿Problema o Sensación de Inseguridad?

Cuando el entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, León Arslanian, afirmó que **«aumentó la sensación de inseguridad de la gente,»** (Clarín, 7/6/2004), no midió las consecuencias de sus palabras. *«Yo creo que el índice relevante es la sensación de inseguridad. Uno puedo decir que estamos muy bien porque la cantidad de delitos viene bajando de un mes a otro. Pero basta que ocurran dos o tres hechos de repercusión o de violencia para desbaratar cualquier estadística.»* Al referirse a dos o tres hechos de repercusión no estimó los cientos de casos de delitos cometidos a diario y al creciente aumento de diversos indicadores más allá de las estadísticas oficiales.

¿Cómo se le explica a la víctima de un delito grave que los suyo es una sensación? Esta es la lectura que hicieron, en su momento, los principales medios de comunicación. De hecho esta inoportuna frase quedó como una marca de su gestión.

No obstante, aunque la acotemos únicamente a un entorno académico, algo de verdad había en esa manifestación.

Tal como lo experimentan en su vida cotidiana las personas que viven o trabajan en las ciudades, el problema de inseguridad es una amalgama de hechos cotidianos de desorden, vacíos de autoridad, deterioro y abandono de espacios públicos, falta de normas de convivencia social, temores por situaciones amenazantes de índole diversa y delincuencia o criminalidad más seria. El ciudadano común ve grupos bebiendo cerveza o fumando marihuana en la esquina de enfrente; camina de la parada de ómnibus o la estación del tren a su casa por calles oscuras; deja su auto estacionado y le roban el estéreo; a dos cuadras de su casa funciona un prostíbulo; las calles del barrio son territorio de pequeños vendedores de droga y jóvenes alcoholizados; y se podrían seguir con más y más ejemplos. Esta es la realidad cotidiana en los barrios pobres y en los barrios de clase media de las ciudades y de los suburbios. Los ciudadanos enfrentan todos los días una infinidad de situaciones amenazantes para su seguridad. La **sensación subjetiva de inseguridad** de la gente es en sí misma un grave problema social y un considerable factor de deterioro de la calidad de la vida.

**La verdad es que los delitos más graves no afectan a la mayoría de ciudadanos.** Visto de esta manera, el problema no comienza ni se define fundamental o exclusivamente por los crímenes más graves. Si se entiende o se pretende enfrentar en este último sentido, ello conducirá a malas políticas públicas, pensamiento y prácticas legales estrechas, distorsión de prioridades y malos enfoques de justicia penal. Esta precisión es importante para comenzar a centrar las estrategias de seguridad en la restauración del orden público y en la recuperación de las calles y los espacios públicos, tanto a nivel de los vecindarios y barrios, como en el plano de los centros o espacios más concurridos o utilizados por la población en general. (Samayoa, S.)

## 7.2 La difusión del concepto de Sensación de Inseguridad

Más allá del caso puntual aludido en el apartado anterior, lo cierto es que el concepto de «sensación de inseguridad» es utilizado frecuentemente por representantes de diversos Estados, medios de prensa y ciudadanos en general. Veamos, pues, algunos ejemplos ilustrativos.

El 14 de Septiembre de 2002, el periódico español ABC publicaba una nota titulada «La Policía ve más urgente la reforma judicial que los nuevos programas de Interior.» En la misma se sostenía que *«En los cinco primeros meses de éste la delincuencia había crecido en torno al cinco por ciento, según el Ministerio. No obstante, los sindicatos policiales ANP, SUP y UFP aseveran que el incremento es mayor. «Los datos oficiosos reflejan casi un diez por ciento de crecimiento, pero hay que esperar a los oficiales,» explica Ignacio López de ANP quien reitera que la sensación subjetiva de inseguridad puede magnificar las cifras. Pero informes oficiales recogen que siguen aumentando los pequeños delitos, las bandas organizadas y la violencia doméstica, es decir lo que incide en el ciudadano».*

[http://www.abc.es/hemeroteca/historico-15-09-2002/abc/Nacional/la-policia-ve-mas-urgente-la-reforma-judicial-que-los-nuevos-programas-de-interior\\_129409.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-15-09-2002/abc/Nacional/la-policia-ve-mas-urgente-la-reforma-judicial-que-los-nuevos-programas-de-interior_129409.html)

En Extremadura, España, el 20 de Mayo de 2004 se publicaba la siguiente noticia: **Mensaje de tranquilidad. La sensación de inseguridad «no se corresponde con la realidad.»** «La delegada del Gobierno reconoció ayer que una mayor presencia policial contribuirá a paliar la sensación de inseguridad de ciertos sectores aunque insistió en que los

*números reflejan un descenso de la delincuencia. **Que se vea a la policía da tranquilidad al ciudadano, pero —añadió— hay en ciertos sectores una sensación subjetiva de inseguridad que no se corresponde con la seguridad objetiva.»***

<http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/noticia.asp?pkid=112417>

El 26 de mayo de 2006, en declaraciones reproducidas en el portal **lasprovincias.es**, de España, **«El director general de la Guardia Civil, Joan Mesquida, atribuyó hoy la «alarma social» generada en torno a los robos en viviendas del entorno rural y asaltos a chalés a la «percepción subjetiva de inseguridad» que, a su juicio, existe actualmente en España y que las autoridades deben «aliviar». «Mientras haya un solo ciudadano que nos reclame la presencia de la Guardia Civil, yo estaré siempre a su lado,» aseguró el director general de este Cuerpo, para quien la «percepción subjetiva de inseguridad» que hay en el país debe ser «combatida» con más presencia policial e información al ciudadano. Respecto a la «sensación subjetiva» de delitos, puso como ejemplo los llamados «secuestros exprés» que actualmente preocupan a un número de víctimas potenciales mayor que las de los secuestros «tradicionales,» cuando eran los empresarios quienes más se sentían amenazados por esta práctica delictiva.»**

<http://www.lasprovincias.es/valencia/pg060526/actualidad/00mesquida-inseguridad.html>

En un artículo publicado en el sitio lahoja.com (del Sindicato profesional de Policía de España), en el año 2007, titulado «Seguridad Ciudadana: nuevas amenazas,» José Manuel García Catalán sostiene lo siguiente: *«Sin embargo, el problema más grave con el que posiblemente deberemos*

*enfrentarnos en los próximos años es con el referido a la comisión de ciertos delitos graves por parte de ciudadanos extranjeros que, ya aislada, ya organizadamente, **generan una gran sensación de inseguridad**. La lectura de los diarios españoles en los últimos meses, nos ilustra perfectamente de esta preocupación social hasta el punto de que muchas personas piensan que el aumento de la inseguridad ciudadana es directamente atribuible a la masiva llegada de personas inmigradas.»*

<http://www.spp.es/lahoja/0207/inmi0207.htm>

### 7.3 La sensación de inseguridad se convierte en una variable independiente de los índices delictivos objetivos

En el diario La Nación, el 8 de Septiembre de 2007, en la nota titulada «Creció la sensación de inseguridad,» se nos informaba que «*La sensación de inseguridad entre los porteños creció el 34 por ciento, de 2006 a 2007, pues este año el 76 por ciento de los encuestados la definió como alta mientras que, en 2006, lo había hecho el 42 por ciento. Así lo revela un sondeo de victimización realizado por el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (UB), entre la última semana de julio y la primera del mes pasado, entre 600 vecinos de la ciudad.*»

Este sondeo es sumamente interesante por que, más allá de la conclusión obvia de que aumentó la sensación de inseguridad, este aumento no es correlativo con el aumento de inseguridad objetiva. No importa que fuente se tome (ya que existen diferencias notables entre los valores de los sondeos oficiales y privados) no existe un aumento ni siquiera

cercano al 34% de hechos delictivos entre el período 2006 y 2007.

### Hechos delictuosos y tasa de delincuencia.

Ciudad de Buenos Aires. Años - 1995 / 2006

| Año  | Hechos delictuosos | Tasa de delincuencia<br>(por diez mil habitantes) |
|------|--------------------|---------------------------------------------------|
| 1995 | 120.394            | 397,6                                             |
| 1996 | 126.920            | 418,5                                             |
| 1997 | 144.080            | 474,4                                             |
| 1998 | 172.047            | 565,9                                             |
| 1999 | 191.755            | 630,1                                             |
| 2000 | 199.587            | 655,1                                             |
| 2001 | 202.083            | 662,6                                             |
| 2002 | 202.315            | 662,7                                             |
| 2003 | 192.458            | 629,8                                             |
| 2004 | 192.257            | 638,4                                             |
| 2005 | 195.225            | 703,2                                             |
| 2006 | 212.310            | 701,7                                             |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre la base de datos del Ministerio de Justicia de la Nación, Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal (1980 a 1998) y a partir del año 1999 de la Dirección de Política Criminal.

([http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_2006/Cd\\_Cap20/c20\\_01.htm](http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_2006/Cd_Cap20/c20_01.htm) Fecha de captura 22-11-2008)

Nota: no figuran los datos del 2007 pero la tendencia era similar a la registrada entre los años 2005 y 2006.

Por otra parte, en un estudio de victimización en el período 2006 y 2007, de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), se afirma que *«Según encuestas realizadas por la UTDT, la tasa de victimización actual para el país se encuentra en un*

*nivel del 31%... Desde la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), el Laboratorio de Investigación sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP) realiza periódicamente dos encuestas de victimización. Los resultados del último estudio afirman que del total de hogares entrevistados en los principales centros urbanos del país un 31% declaró que alguna de las personas del grupo familiar fue víctima de un delito en los últimos 12 meses... Tomando los datos de los últimos 12 meses, se puede observar que **la victimización se mantuvo constante, aunque en un nivel que se encuentra por debajo de fin de 2006**. De acuerdo con el informe, este menor índice parece estar asociado a una baja en los robos de autos, hurtos de objetos personales y robos en la vivienda.»*

<http://www.universia.com.ar/materia/materia.jsp?materia=25378> (08-08-2007)

Como se puede apreciar, aunque los valores absolutos (Tasa de delincuencia por diez mil habitantes o porcentaje de victimización) son abismalmente distintos, la tendencia al aumento o disminución son similares.

Es por todo esto que la conceptualización de la inseguridad contempla una distinción entre **inseguridad objetiva**, que refiere a lo que marcan los indicadores estadísticos sobre de criminalidad como ser las tasas de delito y/o las encuestas de victimización; y **la inseguridad subjetiva**, que apunta a la «sensación de inseguridad» que sienten los ciudadanos y que no necesariamente responde a una presencia real de delitos o de situaciones en que han sido victimizados. Esta distinción no es menor, ya que comporta distintos objetivos para la ejecución de las políticas de seguridad. (Hener, A.)

## 7.4 ¿Cuáles son los factores que inciden en la sensación subjetiva de inseguridad?

Aceptando que existe esta distinción entre inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva, y que no existe una correlación directa entre ambas, necesitamos conocer cuales son los factores que inciden en el desvío de esa correlación.

La posición tradicional consiste en responsabilizar a los medios de comunicación por crear las condiciones propicias para el aumento de la inseguridad subjetiva, mediante la selección y la repetición de noticias negativas referidas a la temática de la inseguridad.

En el diario Página 12, el 22 de Abril de 2006, en una entrevista a Manuel Ballvé («La sensación de inseguridad empeora. Como catedrático y viajero inquieto, rechaza la idea sobre la supuesta inseguridad argentina. Lo hace con datos de otros países y **culpa a los medios de instalar esa sensación.**»), se le pregunta ¿Cómo ve a la Argentina respecto del resto de Latinoamérica?, y responde que *«Vosotros os hacéis tan mala publicidad y tenéis tal espíritu negativo que eso es fatal para la seguridad. Vine hace diez años, y hace cinco años, y antes de venir, sólo por lo que se puede leer en los periódicos sobre el tamaño de la violencia, cualquiera pensaría que en Buenos Aires están en 20 por cien mil (los homicidios). El discurso sobre la seguridad que tienen hacia fuera es tremendamente perjudicial, incluso si quieren mantener ese seis por cien mil, porque la sensación de inseguridad empeora las cosas. El derrotismo afecta a todos, se tira la toalla y entonces se suma uno mismo a la corrupción o a la entrega de los derechos por la violencia. Alguien lo habrá hecho bien, algún policía, o los movimientos*

*ciudadanos, de alguna manera logran mantenerse en ese nivel.»*

<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/index-2006-04-22.html>

El criminólogo y abogado penalista Claudio Stampalija, en su disertación en las Jornadas sobre Seguridad Ciudadana que organizó la municipalidad de Cipolletti, Río Negro, el 12 de Septiembre de 2008, afirmaba que: **«La sensación subjetiva de inseguridad tiene entre una de sus causas a los medios de comunicación. Lo que agobia es el bombardeo de información. Todavía los diarios argentinos se manejan con ciertos recaudos al presentar este tipo de informaciones (sobre delitos). Para la creación de la sensación de inseguridad, más importante que los medios es el boca a boca. Si todos tenemos un conocido que fue víctima de delito y lo transmitimos a todos nuestros conocidos y familiares, eso alimenta más la sensación subjetiva de inseguridad.»**

[http://www.rionegro.com.ar/blog/expediente/?mode=view&post\\_id=893&PHPSESSID=45eb8639d15243eb64ca190ca464](http://www.rionegro.com.ar/blog/expediente/?mode=view&post_id=893&PHPSESSID=45eb8639d15243eb64ca190ca464)

Esta posición también ha sido utilizada por diversos funcionarios y responsables de áreas de seguridad, por ejemplo:

*«La inseguridad, especialmente en el conurbano bonaerense, la Capital y las grandes ciudades del interior, lleva a la gente a convivir con el miedo y a considerar a la situación como desastrosa. Para distintos voceros del Gobierno se trata sólo de una «sensación de inseguridad» alimentada por los medios de comunicación.»* (Clarín 19 de Noviembre de 2007, La «sensación» de inseguridad y los datos que surgen de la realidad.)

<http://www.clarin.com/diario/2007/11/19/elpais/p-00401.htm>

*«El ministro Daniel Cuenca aseguró que se combate el delito por fuera del refuerzo policial, a través de un plan que apunta a la prevención, por medio de la inserción social en los barrios más vulnerables. Además, **dio crédito a la sensación de inseguridad de la gente pero advirtió que es «subjetiva» y se alimenta de otros casos con impacto mediático.»***

<http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=38749> (14 de octubre de 2008)

En Noviembre de 2008, en referencia al crimen de un carnicero del barrio porteño de Versalles, el ministro (de Justicia y Seguridad, Aníbal Fernández), en diálogo con radio *Continental*, **insistió con que la «sensación de inseguridad que existe en la población es consecuencia del «repiqueteo de los canales» de televisión que hacen creer que un mismo hecho pasó tres veces.»** El ministro resaltó que un estudio *«que hace poco publicó el diario La Nación hecho por la Universidad de Belgrano dice que la gente entiende que un delito pasó tres o cuatro veces porque lo repican los canales de noticias.»*

<http://www.periodicotribuna.com.ar/Articulo.asp?Articulo=4487>

La visión simplista que la inseguridad subjetiva es producto solamente del sesgo informativo de los medios de comunicación (como conjunto indisoluble), es resistida en primer lugar, lógicamente, por los propios medios de comunicación y en segundo por las víctimas de hechos delictivos y sus allegados.

En la Editorial del diario La Nación, del 21 de abril de 2007, titulado **Delito y «sensación de inseguridad»**, se manifiesta que: *«En las últimas jornadas numerosos hechos delictivos, desde secuestros, toma de rehenes, robos y homicidios, han vuelto a conmocionar a la sociedad, en particular a la de la provincia de Buenos Aires, incrementando la sensación de inseguridad que ha penetrado en la sociedad como un virus difícil de vencer. Sin embargo, las autoridades bonaerenses aducen sobre la base de estadísticas que ha habido una reducción del delito y que esa sensación de inseguridad que atormenta a la población habría mermado. Según el Ministerio de Seguridad de ese Estado provincial, en el lapso 2004-2006 se habría registrado una reducción del 22,41% en el rubro delitos graves, entendiéndose por tales aquellos que siempre son denunciados: homicidios, robos agravados, robos de automotores, piratería del asfalto y privación ilegal de la libertad. La información oficial subraya que tomados los últimos cinco años, la disminución es aun más acentuada -62,31%-, puesto que de 83.444 delitos registrados en 2002 se bajó a los 31.445 del año último.*

***Sin embargo, las informaciones periodísticas cotidianas expresan lo contrario.*** Las máximas autoridades de seguridad provincial han atribuido a esa seguidilla de hechos violentos a ***supuestos complots y operaciones políticas*** que, sin embargo, no han precisado como corresponde a una denuncia de esas características.»

[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=902080](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=902080)

Una postura más tajante se presenta en el caso del portal Septrin, en donde se afirma que: *«Los medios de comunicación son el nuevo chivo expiatorio (del gobierno), al cual suelen echarle la culpa de todos los males de la Argentina. Si la inseguridad aumenta, es culpa de los medios que muestran los hechos y no de la falta de capacidad por parte de las*

*fuerzas de seguridad de prevenir el delito... Los medios de comunicación, lo único que hacen es mostrar una realidad, no inventarla a su conveniencia. Esto tendrían que saberlo los funcionarios públicos, para no quedar mal parados, y en algunos casos como idiotas, a la hora de decir que **la inseguridad es culpa de los medios.**» (Seprin. 10 Noviembre 2008. «A pesar de la negación gubernamental, la inseguridad sigue en alza.»)*

Si bien existen numerosos casos de víctimas de hechos delictivos o sus allegados manifestándose en contra del uso del término «sensación de inseguridad,» quizá el más impactante apareció luego del asesinato ocurrido el 21 de Octubre de 2008, en su casa, de un ingeniero en la zona norte del gran Buenos Aires. Consistió en uno de los avisos fúnebres que se publicaron al día siguiente en el diario La Nación:



**BARRENECHEA, Ricardo,**  
q.e.p.d., falleció el 21-10-2008. -  
Falleciste víctima de la sensa-  
ción de la inseguridad. Partici-  
pamos con dolor tu fallecimien-  
to y acompañamos a Dino y a los  
chicos. Querido Richie: nunca te  
vamos a olvidar. Gustavo, María  
Jose, Pancho, Lucas y Maggie  
Brignone.

---

## 7.5 La tercera posición

Si consideramos que la «sensación de seguridad» es la razonable expectativa de los individuos de vivir en paz, en una sociedad donde se respeten y garanticen los derechos, bienes y valores establecidos en nuestra Constitución, entonces **la «sensación de inseguridad» será la percepción de carácter emocional que encarnan los miedos de cada persona de ser víctima de un delito, provocado por la sensación generalizada de impotencia o falta de preocupación por parte del Estado para poner fin a la proliferación de delitos.**

Claramente existe una diferencia entre seguridad objetiva y sensación de seguridad o seguridad subjetiva, principalmente por que la sensación de seguridad no puede medirse de modo objetivo. Las experiencias vividas por una persona, su situación personal y el tipo de interacción que tiene con su entorno, influyen en su sensación de seguridad.

Prevenir la sensación de inseguridad es algo completamente distinto que prevenir la delincuencia. Se deberá trabajar fundamentalmente sobre la necesidad que existe en el ser humano de sentir que puede confiar en las instituciones encargadas de implementar políticas públicas de seguridad y de hacer que se perciban.

En líneas generales, la delincuencia visible y los desórdenes públicos son las modalidades que más afectan a la percepción de la seguridad. Los delitos y desórdenes públicos que son visibles en el contexto urbano y afectan aparentemente a una minoría de una manera aleatoria, por ejemplo los robos en la vía pública, delitos contra la propiedad, arrebatos, etc., son

fenómenos criminales que influyen fuertemente en la sensación de seguridad.

En cambio los delitos no tan visibles (como la violencia doméstica), los delitos respecto a los cuales una persona puede controlar relativamente el riesgo que corre (la violencia entre personas que se conocen) y la delincuencia organizada y transnacional rara vez se perciben como algo amenazador para la comunidad en general e influyen menos en la percepción de la seguridad que la delincuencia ordinaria que se produce en un entorno inmediato.

En la seguridad o inseguridad subjetiva influyen también otros factores aparte de la delincuencia. El hecho de que, aún después de cometido el delito, posteriormente se «hará justicia,» influye también en la percepción fundamental de la seguridad por parte del individuo. El hecho de saber que cuando se ha sufrido un acto delictivo se puede obtener una reparación económica o moral repercute en el sentimiento de la propia seguridad. El saber que el culpable será juzgado por su acto criminal o que se obtendrá una compensación financiera puede tener un efecto terapéutico para la víctima. El acceso rápido y seguro a una asistencia y a cuidados profesionales y apropiados cuando se ha sido víctima de un acto delictivo, reviste también una gran importancia en relación con la sensación fundamental de seguridad.

## 7.6 Sensación y Percepción

Todos los seres humanos percibimos el mundo exterior a través de los sentidos, pero nuestra percepción depende también de experiencias anteriores. Constantemente nuestros sentidos son bombardeados por gran cantidad de estímulos.

Un estímulo es la energía física que produce una excitación en un órgano sensorial. Los sentidos nos ofrecen un panorama interesante del mundo, pero no siempre son capaces de transmitirnos una imagen exacta de la realidad. De hecho construimos cantidad de instrumentos para amplificar nuestros sentidos.

Veamos algunas definiciones de sensación:

- La sensación consiste en detectar algo a través de los sentidos y los receptores de sensación internos sin que aún haya sido elaborado o tenga un significado. (Cabrera, C. 2001.)
- La sensación se refiere a experiencias inmediatas básicas, generadas por estímulos aislados simples. (Matlin y Foley. 1996.)
- La sensación también se define en términos de la respuesta de los órganos de los sentidos frente a un estímulo. (Feldman, 1999.)

La percepción no es sólo una mera suma de los estímulos que llegan a nuestros receptores sensoriales, sino que cada individuo organiza la información recibida, según sus deseos, necesidades y experiencias. El cerebro transforma inmediatamente los mensajes sensoriales en percepciones conscientes.

Veamos algunas definiciones de percepción:

- La percepción es un proceso constructivo por el que organizamos las sensaciones y captamos conjuntos o

formas (gestalt) dotadas de sentido. (Cabrera, C. 2001.)

- La percepción incluye la interpretación de esas sensaciones, dándoles significado y organización. (Matlin y Foley. 1996.)
- La percepción es la organización, interpretación, análisis e integración de los estímulos, implica la actividad no sólo de nuestros órganos sensoriales, sino también de nuestro cerebro. (Feldman. 1999.)

Cuando un músico ejecuta una nota en el piano, sus características de volumen y tono son sensaciones. Si se escuchan las primeras cuatro notas y se reconoce que forman parte de una tonada en particular, se ha experimentado un proceso perceptivo. Las diferencias entre las categorías de sensación y percepción, no parecen muy claras, máxime si se considera que en ciertos casos un hecho ocurre a la par de otro.

Se acepta generalmente que la sensación precede a la percepción y que esta es una diferencia funcional sencilla; en el proceso sensible se percibe un estímulo, como puede ser la alarma de una puerta, luego se analiza y compara (percepción) la información suministrada por ese estímulo y se resuelve si es necesario asumir una actitud alerta frente a algún peligro o si simplemente es cuestión de apagar el dispositivo que accidentalmente accionó la alarma. Todo esto, aunque en esencia parece trivial, constituye el resultado de la acumulación de grandes volúmenes de información que se interrelaciona para llegar a una conclusión.

La integración de cada persona al ambiente en el que se desarrolla, depende de su capacidad perceptiva. Si analizamos esta definición obtenemos que la percepción:

- \* Es un proceso constructivo que depende de las características del estímulo y de la experiencia sociocultural y afectiva del sujeto perceptor.
- \* Es un proceso de información-adaptación al ambiente. El objetivo de la percepción es dotar de sentido la realidad que vivimos, facilitarnos información sobre el mundo y permitir nuestra adaptación al entorno.
- \* Es un proceso de selección. Como la información que recibimos es excesiva y los recuerdos del individuo son limitados, percibimos lo que es relevante para nosotros en cada circunstancia. Esta selección se produce mediante la atención. (Cabrera, C. 2001.)

## **Psicología de la Gestalt**

Esta es la escuela o corriente psicológica fundamental en el análisis de la percepción ya que esta escuela se dedicó principalmente al estudio de la percepción. Hacia 1910, los investigadores alemanes Max Wertheimer, Wolfgang Köhler y Kurt Koffka rechazaron el sistema de análisis que predominaba en la psicología de principios de siglo, adoptando el de la teoría de campo, recién desarrollado entonces para la ciencia física. Este modelo les permitió estudiar la percepción en términos distintos al mecanicismo atomista de los asociacionistas.

Gestalt significa «configuración» o «forma,» y apunta a que el todo es más que la suma de las partes.

Frente al asociacionismo imperante, la escuela de la Gestalt postulaba que las imágenes son percibidas en su totalidad, como forma o configuración y no como mera suma de sus partes constitutivas. En las configuraciones perceptivas así consideradas, el contexto juega además un papel esencial.

La escuela de la Gestalt intentó formular las leyes de estos procesos perceptivos:

**A) Ley general:** Existe una ley general que rige la configuración en nuestras percepciones, que se denomina **Ley de figura-fondo**, a la que hay que añadir una serie de leyes propiamente específicas. Lo primero que hacemos cuando percibimos es segregar lo que es figura de lo que es fondo, es aplicar la ley de figura-fondo: sobre un contexto amplio y no homogéneo, percibimos una figura que se destaca sobre un fondo que queda en segundo plano. Se trata de algo semejante a lo que hacemos, por ejemplo, con los pasatiempos de figuras escondidas, en las que estructurando de modo diverso los elementos llegamos a descubrirlas en contraposición a su fondo.

**B) Leyes específicas de la percepción:** Además de esta ley de carácter general, existen una serie de leyes propiamente configurativas que imponen una forma de agrupar los estímulos que explica por qué todos coincidimos en percibir la misma figura. Las más importantes de estas leyes son las siguientes:

- **a) Ley de simplicidad:** tendemos a organizar los estímulos de tal manera que la figura resultante sea lo más sencilla posible. Por ejemplo: cuatro puntos equidistantes dan un cuadrado en vez de un rombo o cualquier otra figura.

- **b) Ley de la continuidad:** tendemos a integrar en una misma figura objetos que aparecen en una sucesión continua.
- **c) Ley de proximidad:** tendemos a integrar en una misma figura los objetos próximos entre sí.
- **d) Ley de la semejanza:** solemos integrar en una figura objetos similares o parecidos.
- **e) Ley del contraste:** tendemos a destacar un elemento de una figura de acuerdo con la relación que guarda con los demás elementos del conjunto.
- **f) Ley de cierre:** tendemos a completar la figura que aparece incompleta y a darle así una organización estable.

## Condiciones subjetivas de la percepción

Existen elementos que intervienen en la percepción y que hacen referencia a los diversos factores o aspectos que no son compartidos por todos sino que dependen de cada uno, cuestiones como su personalidad, su actitud, su atención, su cultura, etc. Esto hace que unas personas se fijen en aspectos que a otras les pasan desapercibidas. Un factor muy importante es la atención, puesto que en función de nuestro interés u otros factores similares elegimos los parámetros de la observación. Factores subjetivos hay muchos, dado que nuestra subjetividad es compleja y se halla impregnada de experiencias, valores, intereses, actitudes, etc. Por eso dos personas, ante una misma situación, pueden fijarse o prestar atención en aspectos opuestos: porque sus intereses lo son.

Algunos factores importantes que condicionan el acto perceptivo son: la presión de un grupo, la credibilidad, la ideología o creencia, la personalidad, la cultura, los intereses, etc.

## 7.7 La inseguridad percibida

Por lo expuesto anteriormente, en cuanto a las diferencias entre sensación y percepción, claramente no debería hablarse de **«sensación de inseguridad»** sino más bien de una **«percepción de inseguridad.»**

Evidentemente esta **«percepción de inseguridad»** existe y, aunque obviamente se ve influida por, no guarda relación directa con los índices de inseguridad objetivos. No obstante, la misma no debe subestimarse ya que el ciudadano medio define muchas de sus conductas futuras en función de ese temor de ser víctima de un delito. Asimismo tiene efectos nocivos sobre la economía al aumentar los costos de inversión en seguridad privada, afecta industrias como el turismo dado que la seguridad es esencial para el viajero, etc.

Por estos motivos, toda administración deberá incluir la apreciación de este factor ya que, aunque de ninguna manera constituye el eje central del diseño de una política pública de seguridad, tampoco puede ignorarse el efecto que produce una desmedida **«percepción de inseguridad.»**

## 7.8 El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Al encontrarse instaurada esta «percepción de inseguridad,» ya sea mayor, menor o similar a la realidad, uno de los primeros trabajos de muchas de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad fue la de establecer cual era la verdadera magnitud del problema de inseguridad, ya que ésta era la única manera de comenzar a trabajar seriamente.

Hacia finales de los '90 y comienzos de este siglo, prácticamente no había estadísticas que no sean las oficiales, es decir las que elaboraba la propia policía. Lógicamente, que quienes elaboren la estadística sean las mismas personas responsables de las acciones que haya que tomar para corregir resultados negativos en la misma, no genera mucha credibilidad en la comunidad que recibe esa información.

Además, como señala Máximo Sozzo, *«Una de las variables que han incidido históricamente en la configuración de las estadísticas policiales y judiciales, sobretudo en la Argentina, es que las mismas han sido y son un elemento central en el gobierno de las instituciones policial y judicial ya que esta información estadística, desde los distintos segmentos institucionales (comisarías, juzgados, etc.), permite a las autoridades policiales y judiciales evaluar el funcionamiento de cada uno de ellos. Esto a pesar de que, al mismo tiempo, sobretudo como indicador de la performance policial, siempre han poseído una cierta ambigüedad, ya que permanece irresuelto el dilema de si un alto nivel de hechos presuntamente delictuosos registrados en un segmento policial, por ejemplo, significa que ha aumentado la efectividad del mismo o significa que ha disminuido, ya que es igualmente posible argumentar que el mayor numero se debe a un incremento de la capacidad de detección y*

*detención del segmento policial, como que se debe a una disminución de la capacidad para prevenir el delito. Por otro lado, han sido y son una herramienta en las «operaciones de relaciones públicas» que periódicamente las instituciones policiales y judiciales realizan intentando reforzar sus niveles de confianza pública.» (Sozzo, M. 2001.)*

Por estos motivos, las Organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a trabajar sobre dos herramientas que permitirían conocer, con un poco más de exactitud, la verdadera situación que se presentaba en cada zona. Así nacieron las encuestas de victimización y los mapas del delito, impulsadas en primer lugar por organizaciones independientes y, a partir de su creación en cada provincia, fueron siendo adoptadas por los Foros de Seguridad.

Las estadísticas de victimización consisten en informaciones cuantificadas sobre comportamientos presuntamente delictuosos efectivamente producidos en la vida social de los encuestados. Estas estadísticas se generan a partir de encuestas realizadas a ciudadanos sobre sus propias experiencias de victimización y generalmente las de su grupo conviviente en un cierto período de tiempo. Estas encuestas pueden realizarse en forma personal, telefónica, mediante formularios impresos e inclusive, en los últimos tiempos, a través de Internet. El objetivo central es producir información cuantificada sobre la criminalidad real, intentando superar el problema de la «cifra negra» del delito (los delitos no denunciados oficialmente).

Estos relevamientos fueron rápidamente reproducidos por los medios de comunicación de cada zona, por lo que lograron amplia difusión entre la población.

En el 2003, La Nación publicaba la nota titulada «Iniciativa de una cámara empresaria local: un sondeo trazará el mapa del delito,» en donde se comentaba que *«la inseguridad sigue siendo uno de los principales problemas de los comerciantes de La Lucila. Por eso, y ante los reiterados reclamos que recibía, La Cámara Empresaria de dicha localidad (CELL) decidió realizar una encuesta que tuvo como destinatarios a alrededor de los casi 400 comercios que figuran en sus registros... El cuestionario, impreso en un tríptico, permitirá elaborar un mapa del delito...»* (La Nación. Suplemento Norte. 25 de Enero 2003. «Iniciativa de una cámara empresaria local: un sondeo trazará el mapa del delito.»)

Los resultados de este trabajo fueron reflejados en otro diario, en este caso Clarín, donde se afirma que *«uno de cada cuatro comerciantes de La Lucila fue asaltado en los últimos seis meses. Ese es el dato principal que se desprende de una encuesta que hizo la Cámara Empresaria de La Lucila entre 200 comerciantes, la mitad total que hay en la zona. Las respuestas también permitieron trazar un mapa del delito: la avenida Maipú es el lugar donde más robos se registraron, seguido por el pequeño centro comercial pegado a la estación y después por Libertador.»* (Clarín Vicente Lopez. 6 de Febrero 2003. «La Lucila: uno de cada cuatro comercios fue asaltado.»)

Un dato interesante que surge de este trabajo y el reflejo del mismo en las dos notas periodísticas (una antes y otra después) es que sobre el universo posible de comercios (unos 400), esta Cámara Empresaria, que realizaba este tipo de encuesta por primera vez, obtuvo 200 respuestas, es decir el cincuenta por ciento de la población total en apenas una semana. Este dato parecería referirse a la buena voluntad y predisposición por parte de los comerciantes para participar

en esta encuesta; claramente la gente deseaba expresar sus problemas a alguien que esté dispuesto a escuchar.

A continuación podemos ver otro ejemplo, en este caso el Mapa Vecinal de Prevención del Delito del Partido de Vicente López., elaborado a fines del 2004 en conjunto entre el Estado y Organizaciones Civiles. Este es un caso interesante por que surgió de una real cooperación entre estos dos sectores. El Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires se encargó de convocar a los Foros de Seguridad de esta provincia para que estas organizaciones aporten los datos de zonas donde se reiteraban los delitos o se producían hechos de conflictividad social. A su vez, el Ministerio luego se encargó de procesar esta información y publicar los mapas del delito para cada municipio.

En la provincia de Mendoza, al crearse los Foros de Seguridad y al participar más activamente la comunidad en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, también se produjo este fenómeno. *«Al mismo tiempo, las comunidades demostraron ser más creativas que los «expertos» para elaborar estrategias. Por ejemplo, diseñaron sistemas de alarma para ayudarse mutuamente, o comenzaron a trabajar con las **estadísticas de criminalidad y su distribución geográfica** para decidir, junto con los policías, dónde era más conveniente colocar agentes de seguridad.»* (Pérez, C. 2004.)

De hecho, con el paso de los años y la consiguiente experiencia, hay organizaciones que ya realizan estos relevamientos en forma periódica y desde hace un tiempo considerable, por lo que además de conferirle mayor seriedad y efectividad a los trabajos, también hace posible un análisis de la evolución histórica de los hechos delictivos. Por ejemplo

el portal del Semanario Prensa Libre refleja que *«El Foro de Seguridad de Olivos anunció que se está llevando a cabo la sexta encuesta anual del delito, correspondiente al primer semestre de este año. Esta encuesta se realiza en forma conjunta con la distribución de un folleto informativo denominado «Información para su seguridad,» del cual se reparten 7000 ejemplares, y posee una doble finalidad: por un lado realizar la encuesta propiamente dicha, y por otro darle difusión a la existencia y el trabajo de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia. Los datos recolectados se complementan con los de la Policía y el Ministerio de Seguridad de la provincia, ya que estos solo contabilizan los delitos denunciados y sirven para que tanto las autoridades como los vecinos estén informados acerca de cuales son los delitos que más se repiten en el barrio y puedan evitarlos. El Foro de Olivos realiza la encuesta sobre delitos desde 2004, Como novedad para este año, además de la encuesta en papel, se podrá descargar de Internet o solicitar por mail. El Foro también informó que se realizarán encuestas telefónicas al azar, por lo que les solicita a los vecinos su colaboración en la realización de la misma.»* (Semanario Prensa Libre. 31 de Julio de 2009. «Foros de Seguridad: Sexta encuesta anual del delito.»)

Desde luego existen infinidad de ejemplos más, pero solamente confirmarían lo aquí expuesto: que hay, por parte de la población una necesidad de contar con estadísticas y mapas delictivos realizados por actores externos a las fuerzas de seguridad, y ese rol recae, lógicamente, en las Organizaciones de la Sociedad Civil.



## Capítulo 8

# El principal mecanismo de control de las políticas públicas: la rendición de cuentas (accountability)

### 8.1 El concepto de «accountability»

Un concepto muy importante a la hora de analizar el control de las políticas públicas de seguridad por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, es el de «accountability.» Sobre este tema, Peruzzotti y Smulovitz (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002.) se refieren al concepto de «accountability» (algo así como «rendir cuentas») y su relación con mecanismos de control de la Sociedad Civil sobre los dirigentes políticos. Debido a que la democracia representativa implica la existencia de una brecha entre los representantes políticos y los representados, se precisan mecanismos institucionales que aseguren que políticas implementadas sean las que efectivamente desean los ciudadanos. La cuestión central que aborda el concepto de «accountability» es precisamente cómo regular y reducir esta brecha, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

La noción de «accountability» hace referencia a que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, que estén obligados a justificar y a informar acerca de sus

decisiones y también que puedan ser castigados si es que no cumplen con lo que se les encomendó.

Tradicionalmente se considera que esta «accountability» del poder político puede ser legal o política. Además de estas dos categorías, Peruzzotti y Smulovitz introducen el concepto de «accountability» social. (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002.)

Será legal aquella que busca que las acciones de los funcionarios públicos se encuadren legalmente. Un gobierno será legalmente responsable si es posible controlar que las acciones gubernamentales se ajusten a la legislación vigente. Para que este mecanismo funcione, es necesario que exista un sistema legal independiente y que posea efectivamente la capacidad para hacer cumplir la ley y hacer que los gobernantes lo obedezcan.

La política, en cambio, se refiere, a la capacidad de los votantes para hacer que las políticas gubernamentales respondan a las preferencias que oportunamente votaron. Un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar acciones o administraciones inadecuadas revocando los mandatos por medio del voto.

De todos modos, *«el papel de las elecciones como mecanismo de accountability política es cuestionado hace poco por Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes. Los autores sostienen que las elecciones son ineficaces como mecanismos de accountability y que, en consecuencia, los votantes no pueden inducir a los gobiernos a actuar responsablemente. Plantean tres argumentos. Primero, la limitación intrínseca del voto, pues éste garantiza a los ciudadanos una oportunidad única de castigar o*

*recompensar múltiples decisiones gubernamentales. Segundo, votar es una acción estratégica descentralizada. Como los ciudadanos no pueden coordinar la orientación de su voto, no hay forma de determinar si ciertos resultados electorales tendrán un sentido prospectivo o retrospectivo. El tercer argumento señala que los déficits de información del ciudadano promedio entorpecen su capacidad para evaluar adecuadamente el desempeño y las decisiones del gobierno.» (Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 2002.)*

Por su parte, Guillermo O'Donnell ha clasificado los mecanismos de accountability en horizontales y verticales. Accountability horizontal se refiere a la operación de un sistema intra-estatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles extremos sobre el Estado. O' Donnell piensa que muchos de los regímenes existentes en América Latina no son democracias representativas, sino delegativas. En las democracias delegativas, el proceso de autorización de los representantes no se complementa con mecanismos eficaces de accountability. Las elecciones autorizan a los representantes, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar las acciones del ejecutivo. Los presidentes elegidos popularmente gobiernan libres de restricciones constitucionales o legales. Existe un acuerdo generalizado en que, en América Latina, los mecanismos -tanto horizontales como verticales (electorales)- son débiles. (O'Donnell, G. 2003.)

Si bien las elecciones son el único medio para autorizar la representación política, no son la única herramienta vertical para que los políticos se responsabilicen por sus actos. Las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos.

Además de estas formas de «accountability,» existe la social. Esta se define como un *«mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio aspecto de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales como por no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.»* (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002.)

Este mecanismo de control se basa en el accionar de organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con los medios de comunicación, interesados en ejercer influencia sobre el sistema político de gobierno. A diferencia de los mecanismos electorales, este control puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos.

Existen tres aspectos claves para definir el alcance del concepto y a distinguir entre diferentes formas de «accountability:» ¿Qué se puede controlar?, ¿Quién controla? y ¿Cómo se controla?

¿Qué se puede controlar? Los mecanismos de «accountability» social buscan controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Los mecanismos de «accountability» social no sólo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley, sino que

también ayudan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía.

¿Quiénes son los actores que pueden ejercer controles? La práctica de la «accountability» social incorpora nuevos actores, como asociaciones civiles, las ONG, los movimientos sociales y los medios, que han demostrado capacidad para controlar a los funcionarios públicos.

¿Cómo sancionan estos actores lo que hacen los políticos y los burócratas? La noción de «accountability» está estrechamente vinculada a la capacidad de imponer sanciones. En contextos donde la supervivencia política radica en la extensión del apoyo, los funcionarios públicos no pueden desestimar fácilmente las amenazas a su reputación.

En primer lugar, los mecanismos sociales controlan exponiendo y denunciando actos presumiblemente ilegales. En segundo lugar, los mecanismos sociales controlan porque pueden activar la operación de los mecanismos horizontales. La activación de estos últimos puede darse: 1) cuando un movimiento social se organiza y moviliza en torno de una demanda o reclamo particular, 2) cuando los medios cubren e informan sobre acciones o reclamos de un movimiento particular o cuando desarrollan su propia investigación en relación con un tema dado o 3) cuando los individuos o asociaciones activan procesos judiciales regulares, en el nivel local, internacional o en agencias de supervisión.

En contextos democráticos, donde la vida política de los funcionarios elegidos depende de la obtención del mayor número de votos, los costos de la reputación que podrían surgir de estas acciones se convierten en una amenaza peligrosa para su supervivencia. Los mecanismos sociales

pueden activar los horizontales o verticales, indirecta o directamente. Los activan indirectamente cuando producen costos de la reputación mediante la movilización social y la denuncia en los medios.

Los mecanismos sociales también pueden lograr la activación de mecanismos horizontales sin este tipo de mediación, por ejemplo, cuando la movilización legal (individual o social) activa procedimientos judiciales o el accionar de los organismos de supervisión.

Los mecanismos sociales parecen ser más eficaces cuando las estrategias de movilización social interactúan con las legales y con las mediáticas. Los medios siguen e informan acerca de la organización y de la movilización de la sociedad civil. La sociedad civil informa a los medios y es informada por ellos; y, al mismo tiempo, activa acciones legales que obligan a las instituciones del Estado a considerar problemas que en su momento fueron dejados de lado.

El ejercicio de la «accountability» social, de acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz, se apoya fundamentalmente en tres tipos de estrategias: la jurídica, la de las movilizaciones y la mediática.

La estrategia jurídica consiste en plantear ante el Poder Judicial u otras agencias de control, reclamos o peticiones fundamentados en la aplicación de la legislación vigente, por parte de ciudadanos u organizaciones.

En la movilización social el control se alcanza cuando actores sociales organizados logran centrar la atención pública en un problema o reclamo particular derivado del accionar indebido de funcionarios públicos. Para que esta movilización

social sea exitosa, tiene que ser lo más visible posible, debe movilizar a la opinión pública y tiene que imponer costos de reputación a estos funcionarios. Inclusive, *«...una de las novedades de la última ola de democratización ha sido el establecimiento de asociaciones civiles que se concentran en cuestiones que hacen al control de los procesos y procedimientos en el accionar público.»* (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002.)

Finalmente, la estrategia mediática es la tercera disponible para el ejercicio de la «accountability» social. Este mecanismo necesariamente requiere visibilidad, y los medios son el instrumento más importante para alcanzar esa meta. Esta estrategia funciona porque, como sucede con la de movilización, la visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su imagen moral y profesional para mantenerse en el cargo. Asimismo, puede ser activado por periodistas individuales, por un medio en particular, por ciudadanos o por Organizaciones de la Sociedad Civil.

## 8.2 El ejercicio del control

Desde la creación de los Foros de Seguridad bonaerenses, en 1998, la corrupción policial en esta provincia ha sido una de las cuestiones centrales que ha influido en la agenda de los sucesivos gobernadores y ministros de seguridad. Más allá de la percepción de la gente, que podría no ser precisa, las estadísticas oficiales denotan un problema grave dentro de la fuerza.

Veamos las estadísticas oficiales publicadas en el diario La Nación, el viernes 6 de febrero de 2009:

*«Durante el último año, cada 15 horas fue exonerado un policía bonaerense. Están los que fueron desplazados de la fuerza acusados de robo o de integrar bandas de piratas del asfalto. También los sospechosos de malversación de fondos. Un porcentaje lo ocupan los denunciados por abusos sexuales; otro, los que abandonan el servicio. Además, hay personal cesanteado porque se lo consideró culpable de haber exigido un soborno o de algún otro cohecho.*

*En 2008 fueron exonerados 579 uniformados de la policía bonaerense, 84 más que el promedio anual. Los datos surgen de las estadísticas oficiales de la Auditoría General de Asuntos Internos (AGAI), del Ministerio de Seguridad bonaerense.*

*Según las cifras oficiales, durante 2008 se iniciaron 5989 investigaciones sobre el personal policial, el 230 por ciento más que las que se hicieron en 2007. La policía bonaerense es la fuerza de seguridad más grande del país. Según cifras oficiales hay cerca de 54.000 uniformados.*

*Las estadísticas de la AGAI indican que de las 5989 investigaciones iniciadas en 2008 se resolvieron 3500, 800 más que el año 2007 y 1360 más que en 2006.*

*Otros números*

- *Investigaciones: durante 2008 se iniciaron 5989, el 230 por ciento más que durante el año anterior.*
- *Sumarios: el año pasado se iniciaron 3500, 800 más que en 2007 y 1360 más que en 2006.*
- *Inspecciones: en 2008 se realizaron 836 en dependencias policiales, el 334 por ciento más que durante 2007.*
- *Exonerados: 579 policías en 2008, 84 más que el promedio habitual.*

- *Denuncias: en el año pasado hubo 2173 llamadas al 0800 que tiene la Auditoría General de Asuntos Internos, lo que significó el 186% más de lo que ocurrió en 2007.*
- *En observación: hay 411 medidas cautelares vigentes, que corresponden al uno por ciento de los policías en actividad.»*

(La Nación. Viernes 6 de febrero de 2009. «Cada 15 horas exoneran a un policía.»)

Si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil difícilmente puedan intervenir exitosamente en casos graves de corrupción (como por ejemplo narcotráfico, secuestros extorsivos o grandes robos a bancos o camiones blindados), sí pueden tener un efecto muy importante en la «pequeña corrupción cotidiana» que se sucede a diario.

Esta distinción entre los casos de corrupción no es nueva. Por ejemplo, en Nueva York, EE.UU., en 1973, se constituyó un ente independiente, la Comisión Knapp, para investigar la corrupción policial en esa ciudad. Entre sus hallazgos, *«la Comisión Knapp descubrió dos variantes generales de la corrupción policial, a las que caracterizó como «Herbívoros» (grass-eaters) y «Carnívoros» (meat-eaters). El informe elaborado por la comisión decía: La gran mayoría de aquellos policías que reciben coimas son «Herbívoros,» aceptan gratificaciones y solicitan pagos de cinco, diez y veinte dólares de contratistas, operadores de remolques, operadores del juego y gente así, pero no persiguen con agresividad los pagos corruptos. Los «Carnívoros,» probablemente sólo un pequeño porcentaje de la fuerza, pasan una buena parte de su día laboral buscando afanosamente situaciones que pueden explotar para su propio beneficio financiero, incluyendo el juego, los*

*narcóticos y otras faltas graves que pueden rendir pagos de miles de dólares. Según la Comisión Knapp, los «Carnívoros» recibieron pagos estrafalarios y, cuando fueron puestos al descubierto, aparecieron en los grandes titulares de los diarios. Los «Herbívoros» en cambio, representaban un reto mayor porque la cantidad de policías que participaron como tales sirvió para hacer parecer la corrupción como respetable.» (Andersen, M. 2002.)*

Justamente es en esta corrupción «leve» en donde mejor pueden intervenir las Organizaciones de la Sociedad Civil, ya que son sus integrantes los que ven este accionar en forma cotidiana. Sin duda el vecino o comerciante de un barrio es el que mejor sabrá si los policías asignados a esa zona se comportan de una manera ética o no. Difícilmente puede un vecino común saber si un determinado funcionario posee una «doble vida» y se dedica a secuestrar personas, pero sí sabrá si el personal exige dinero a los comerciantes para una «mejor protección,» si paran el patrullero para «dormir la siesta,» si frecuentan bares o consumen alcohol estando de servicio, etc.

Esa corrupción, que no llega a ser un titular impactante en los medios de comunicación pero que el ciudadano ve continuamente, es la que se puede mitigar mediante el control por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

*«La crisis institucional y de credibilidad en que se halla gran parte de las fuerzas policiales argentinas refleja largos años de falta de juridicidad y de militarización en los que fueron premiados desde afuera por privilegiar el orden por encima de la ley... En términos generales, la ausencia de juridicidad histórica y la militarización han creado una gran desconfianza en la comunidad para con su policía,*

*sentimiento que se evidencia a veces incluso en momentos en los que más se necesita la intervención policial... Subyace una falta de control efectivo (accountability) de los agentes policiales en la calle, fenómeno registrado casi a diario por los titulares de la prensa.» (Andersen, M. 2002.)*

En el caso de los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, este control se instrumentó de manera específica, más allá de las generalidades manifestadas en la ley de seguridad pública 12.154. En el año 2005, a través de la Subsecretaría de Participación Comunitaria del ministerio de Seguridad, se instrumentó el programa de Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local (CERCA) en el cual los integrantes del foro elaboran una planilla donde exponen todo lo referente a la función del policía que trabaja en cada zona de manera de evaluar el desempeño de los efectivos.

De acuerdo con el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, *«Los foros de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires distribuirán entre los vecinos formularios de encuestas para recabar su opinión acerca de la actuación policial en cada barrio. La opinión de la gente, sistematizada y procesada servirá para calificar la actuación policial; esos datos constituirán el 50 por ciento de las calificaciones en el legajo de los policías, el otro 50 por ciento lo proporcionan las propias autoridades policiales. A partir de abril, la gente va a empezar a recibir los formularios y las encuestas para expresar su opinión acerca del servicio policial y también respecto de la actitud policial. Previamente hubo un proceso de capacitación dirigido a los integrantes de los Foros en relación a la descentralización policial y de los objetivos que la policía se plantea. La evaluación, por tanto, surgirá*

*de parámetros establecidos de antemano.»* (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Boletines informativos de fechas: 31/3/05 y 13/4/05.)

En cuanto al cuadernillo que constituye el formulario de encuesta para la evaluación de la actuación policial mediante el programa de Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local (CERCA) puede apreciarse, al analizar este formulario, que se trata de un relevamiento muy extenso de prácticamente todos los aspectos del trabajo policial visible por la población en general y sobre todo de su relación con la comunidad. Más allá de que se preguntan aspectos policiales como por ejemplo si se conocen casos de «uso desproporcionado de fuerza» o «uso injustificado de armas de fuego,» además de aspectos relacionados con la presencia policial y la frecuencia del patrullaje, la mayoría de las preguntas se relacionan con la percepción de la comunidad acerca de la labor policial. Las preguntas que prevalecen son del estilo de: la calificación de la atención en la Comisaría, la atención de los operadores del 911, si se percibe *«falta de voluntad de trabajo, escaso profesionalismo o escasez de recursos,»* si el personal policial *«participa en actividades comunitarias de prevención,»* etc. Por lo tanto queda claro que, para el Estado, esta relación con la comunidad se toma como uno de los ejes fundamentales de un programa de seguridad pública efectivo.

## Capítulo 9

### La reafirmación de la independencia en el sector público no estatal dedicado a la seguridad comunitaria

Hasta ahora se presentaron los tres principales ejes de trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad. Como se mencionó anteriormente, existe un cuarto que si bien no es en sí mismo un eje de intervención, sustenta el trabajo de los tres anteriores.

Se trata de la reafirmación de la independencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la seguridad pública.

En primer lugar veremos el caso más emblemático que se presentó en estos 10 años de participación formal en el país, que ha sido el de los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires cuando, en el año 2006, resistieron un intento de modificar la ley de seguridad pública provincial que hubiese afectado su normal funcionamiento.

#### 9.1 Intento de reforma de la ley 12.154

Posteriormente a ser sancionada, la Ley 12.154 se reformó en el 2002 por la Ley 12.987, con importantes observaciones en el Decreto de promulgación 3062/02, firmado por el entonces Gobernador Eduardo Duhalde. También recibió modificaciones a raíz de la sanción de la Ley N° 13.201, Ley del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2004 (Decreto de Promulgación N° 1207/04 y Decreto Reglamentario N° 3326/04). De todos modos, estas modificaciones no afectan ni al espíritu ni a la reglamentación de los Foros Vecinales de Seguridad.

Donde sí hubo un intento de alterar substancialmente los derechos y obligaciones de los Foros de Seguridad fue en un proyecto de ley que circuló en el año 2004 (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2004.), pero que no llegó a ser debatido parlamentariamente por que el Poder Ejecutivo, es decir el Ministerio de Seguridad, consideraba que no contaba con el apoyo legislativo suficiente como para que se convierta en ley.

Con pocas modificaciones este proyecto fue hecho circular nuevamente, a modo de «globo de ensayo» en la primera mitad del 2006 y presentado oficialmente el 19 de Mayo de ese año. (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2006.)

Hacia el año 2006, tanto el propio Estado como las Organizaciones de la Sociedad Civil reconocían que uno de los principales problemas que afectaban a los Foros es la intervención *político-partidaria*. Sin embargo, ambos sectores plantearon estrategias muy distintas a la hora de proponer soluciones o alternativas que permitan remediar esta situación.

El Estado se había dado cuenta de que los Foros Vecinales de Seguridad, creados casi como un experimento o una salida política a la crisis de inseguridad de finales de la década del 90, se habían convertido en actores sociales relevantes que poseían la capacidad de influir sobre la opinión pública. Como respuesta, el Estado planteó, en Junio de 2006, la posibilidad de realizar una reforma de la Ley 12.154, garantizándole un mayor control sobre como se integran y cuales son las tareas que pueden, o deben, realizar los Foros. En este proyecto, se planteaba por ejemplo que *«Cada Foro Vecinal de Seguridad funcionará de acuerdo a un reglamento establecido por la Autoridad de Aplicación,» «Los Foros Vecinales de Seguridad, funcionarán y ejercerán sus cometidos en los términos de la reglamentación que dicte la Autoridad de Aplicación,»* y que los foros *«Deberán confeccionar un registro de los hechos delictivos de los que tomen conocimiento...»* (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2006.)

## **El conflicto**

El proyecto de modificación de la Ley 12.154, proveniente de un sector del Ministerio de Seguridad fue presentado el 19 de Mayo de 2006, contemplando un supuesto período de tres meses en donde los Foros u otros actores relevantes puedan «aportar sugerencias.» El primer problema que se presentó consistía en que el verdadero espíritu de esta modificación consistía justamente en quitarle «la autonomía y la autarquía» a los Foros, por lo que las «sugerencias» que podrían aportarse consistirían básicamente en dar marcha atrás con la modificación en sí.

Al presentarse tal situación, rápidamente los presidentes de algunos de los Foros más activos y representativos se reunieron para analizar esta iniciativa por parte del Estado. Partiendo del consenso que existía, en cuanto al rechazo del proyecto de ley, estos Foros decidieron organizarse y emprender acciones conjuntas para intentar frenar esta reforma.

Por su parte, las Organizaciones de la Sociedad Civil independientes, plantearon su oposición a cualquier intento de manipulación de los Foros, que atentaría contra el verdadero espíritu detrás de la ley que los creó. Además, los integrantes de los Foros, hacía tiempo que manifestaban la necesidad de incorporar una mayor cantidad y pluralidad de Organizaciones, como único camino real para garantizar la independencia de intereses sectoriales. (Foro Vecinal de Olivos –La Lucila. 2006.)

La iniciativa de adjudicarse mayor control sobre los Foros, por parte del Estado, generó o bien una reacción y posterior transformación en cuanto a los derechos y obligaciones de los propios Foros, o quizá pueda haberse tratado de la manifestación visible de un proceso que ya se había iniciado tiempo atrás pero que tomó estado público en este momento. Ya sea que este cambio en la política de relación Foros-Estado haya generado o simplemente propiciado la manifestación de algo ya existente, es indudable que el resultado no fue el esperado. (Beaumont, S. 2007.)

Al momento de conformarse los primeros Foros, entre 1998 y 1999, se presentaba una situación contextual muy distinta a la actual. 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, M. 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, municipales, policiales, políticos, etc.

Los Foros que se crearon en esa época se concibieron en un terreno aparentemente fértil pero sin una experiencia empírica que pueda demostrar su potencial de éxito; fueron un modelo ideal, cuyo valor real solamente se podría ver en los años subsiguientes. En cambio los que se encontraban en funcionamiento activo en el 2006 habían atravesado un proceso de cambios de conformación, mejoramiento interno, desarrollo institucional, éxitos y fracasos en sus intervenciones, etc. Todo esto les imprimió a sus integrantes un sentido de pertenencia y les confirió un conjunto de derechos adquiridos, los cuales no estaban dispuestos a relegar por un simple giro político del gobierno de turno. (Beaumont, S. 2007.)

### **Actores Estratégicos**

Consecuentemente, quedaron conformados dos grupos (actores colectivos), con intereses claramente enfrentados:

Por un lado se encontraba **el grupo encabezado por el Ministro de Seguridad de la Provincia**, la Subsecretaria de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial y la Presidenta de la Comisión de Seguridad de la

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (perteneciente al Frente para la Victoria, partido político gobernante en ese momento).

A su vez contaban con el apoyo del Bloque de Diputados de la Provincia de Buenos Aires del Frente para la Victoria y de diversos movimientos «piqueteros.»

Del otro lado se encontraba **un grupo de dirigentes de diversos Foros de Seguridad de la Provincia**, encabezados fundamentalmente por determinados Foros de Vicente López y San Isidro.

Inicialmente contaban con al apoyo de una cantidad importante de Foros de diversas partes de la Provincia y en el transcurso del conflicto se sumó el apoyo del Bloque de Diputados de la Provincia de Buenos Aires de la Unión Cívica Radical (principal partido político opositor en ese momento).

La primera estrategia de defensa consistió en colocar el problema en la esfera pública («*Un proyecto podría lesionar la actividad de los foros vecinales.*» Semanario Prensa Libre. 2-6-06, «*Reforma de la Ley Provincial de Seguridad. Los foros vecinales de seguridad en peligro.*» Semanario Prensa Libre. 23-6-06, «*Al fin comienza a caerse el disfraz. Presidente de Foro y Defensor de la seguridad serán designados por el Ministerio convirtiéndolos en cargos políticos*» Diario La Opinión de Trenque Lauquen. 26-6-06, «*Malestar en los Foros de Seguridad de la Región Metropolitana Norte.*» El Comercio On-Line. 3-8-06, «*Foros de la RMN manifestaron malestar por debate clientelístico.*» InfoBAN. 4-8-06, etc.)

Para reforzar y justificar sus pronunciamientos, un grupo de Foros trabajó conjuntamente en el análisis del Proyecto de Ley oficial y produjo un proyecto alternativo que presentó a los otros Foros, al público en general y a legisladores provinciales, bajo el título «Análisis del Proyecto de Modificación de la ley 12.154 y Propuesta Comunitaria Alternativa.» (Beaumont, S., Mari, C., et al. 2006.)

Este documento se publicó exactamente un mes después de la presentación oficial, el 19 de Junio de 2006, dando lugar a un nutrido debate en los medios de comunicación (sobre todo aquellos zonales o provinciales). Veamos simplemente dos ejemplos:

*«Al respecto, los representantes de los foros emitieron un comunicado donde consideran que «cualquier debate serio sobre la reforma de Ley en cuestión debe incorporar a los Foros en funcionamiento como actores principales del debate y no meros espectadores, ya que son las organizaciones de la sociedad civil las que vienen trabajando ad-honorem hace más de 8 años, mientras cambiaban repetidamente los funcionarios.» (El Comercio On-Line. 3 de Agosto de 2006. «Malestar en los Foros de Seguridad de la Región Metropolitana Norte.»)*

*«El 19 de junio el Ministerio de Seguridad presentó un borrador para modificar la Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires (12.154). Esta modificación afecta a la conformación, funcionamiento y obligaciones de los Foros Vecinales, limitando su rol y convirtiéndolos en una especie de apéndice del ministerio. Muchos foros expresaron su disconformidad con algunas de las modificaciones que pretende introducir el ejecutivo Provincial porque creen que dificultarán las tareas que vienen desarrollando en forma*

*voluntaria y ad-honorem.*» (Semanario Prensa Libre. 23 de Junio de 2006. «Reforma de la Ley Provincial de Seguridad. Los foros vecinales de seguridad en peligro.»)

## **El desarrollo del conflicto**

Al presentarse inicialmente el proyecto, el sector del Ministerio de Seguridad consideraba que los Foros aceptarían, en líneas generales, las reformas presentadas. Esta afirmación se basa en que, si hubiese sido otro su pensamiento, no se hubiese remarcado tanto el aspecto de la consulta a los Foros durante 3 meses. Esto también significa que **reconocían a los Foros como parte negociadora legítima**. El problema se presentó cuando los Foros manifestaron públicamente su oposición a la reforma. A esta altura ya no podían negarlos como parte negociadora legítima. El sector del Ministerio de Seguridad se encontraba en una situación donde **no podían excluir a los Foros del debate pero necesitaban sacarles poder. La táctica que se adoptó fue la de «ganar espacio en la mesa,» introduciendo nuevas partes en la negociación que compartían sus mismos intereses.**

Así fue que el sector del Ministerio de Seguridad convocó a reuniones para debatir el proyecto de ley, pero **intentando modificar la distribución de poder existente** en su propio beneficio. Esto se hizo convocando a grupos «piqueteros» a las reuniones para demostrar el supuesto «apoyo popular» a la iniciativa del Estado provincial. Los integrantes de estos grupos superaban a los representantes de los Foros 20 a 1, y su única función era respaldar lo dicho por quienes convocaban y repudiar cualquier opinión en contra. El sector estatal logró así **aumentar su propio poder y reducir el poder de los Foros.**

Concientes de que en esos términos era imposible una negociación razonable, los Foros se vieron obligados a no asistir a las reuniones y **emprender acciones que permitan reconstruir su poder**. En primer lugar se volvió a recurrir al apoyo de los medios de prensa, por ejemplo:

*«... los Foros presentes resuelven:*

*1- Consideramos que cualquier debate serio sobre la reforma de Ley en cuestión debe incorporar a los Foros en funcionamiento como actores principales del debate y no meros espectadores, ya que son las organizaciones de la sociedad civil las que vienen trabajando ad-honorem hace más de 8 años, mientras cambiaban repetidamente los funcionarios.*

*2- El debate debe darse respetando la Ley 12.154 vigente y no en base a un proyecto de reforma que no tiene estado parlamentario.*

**3- Rechazar la metodología de consulta popular basada en el clientelismo político.**

*4- Comunicar estas consideraciones al Ministerio de Seguridad, Autoridades Policiales, vecinos y medios de prensa.»* (168 Horas. Viernes 4 de Agosto 2006. «Acta de los Foros Autoconvocados de la Región Metropolitana Norte.»)

También existieron presentaciones ante el ejecutivo y legislativo provincial, por ejemplo:

En una nota enviada al **Gobernador Ing. Felipe Solá** (presentada el 28 de Julio 2006) del Foro Vecinal de Seguridad V. López 1ª - Olivos-La Lucila se afirmaba que *«...tanto los Foros en forma orgánica, como las Organizaciones de la Sociedad Civil en forma particular, rechazan categóricamente la mayoría de las modificaciones*

que se pretenden realizar sobre la ley 12.154...» y además afirman que «...el espíritu de la ley 12.154, fundamentalmente en su artículo 14 donde dice: «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.» Este artículo es fundamental para que los Foros puedan seguir siendo considerados como verdaderas Organizaciones de la Sociedad Civil y no meros apéndices del gobierno de la provincia. Por otra parte, **el borrador de proyecto cuya finalidad es modificar la ley 12.154 destruye este espíritu, al pretender introducir formas difusas y anárquicas de participación, inventando una asociación híbrida de organizaciones sociales e individuos aislados. De crear una asociación así, las Organizaciones de la Sociedad Civil se verían avasalladas por cualquier persona o grupo que posea el interés y determinación necesarios para «adueñarse» de este espacio, ya que en la jurisdicción de cada Foro Vecinal o Comisaría, es difícil que haya más de 25 o 30 organizaciones sociales participantes del foro, pero todos sabemos lo fácil que es, para ciertos «punteros», convocar a grupos medianamente numerosos cuando los necesitan.»** (Foro Vecinal de Seguridad V. López 1ª. 2006.)

También se presentó, el 5 de Diciembre de 2006, una solicitud de realización de una Audiencia Pública para tratar la posible reforma de la Ley 12.154 en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. «*Ante la distorsionada información de los medios periodísticos que intentan demostrar que el proyecto modificador de la Ley 12.154 propuesto por el Ejecutivo Provincial tiene amplio consenso*

*popular, los Foros Vecinales de Seguridad a través de sus Órganos de Representación aquí presentes y abajo firmantes manifiestan: la firme voluntad de **INSTAR a la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, a que de acuerdo a lo regulado por la Ley 13.569/06 se inicie, a nuestro requerimiento, el procedimiento parlamentario de convocatoria para la realización de las Audiencias Públicas, que provoque un amplio y democrático debate sobre un tema que resulta de vital interés para la totalidad de los ciudadanos bonaerenses.**» (Foro Vecinal de Seguridad V. López 1<sup>a</sup>. 2006.)*

Al mismo tiempo de presentarse la solicitud de realización de las Audiencias Públicas, se mantuvieron **reuniones con el Bloque de Diputados y Senadores de la Provincia de Buenos Aires de la UCR** quienes ya habían manifestado la voluntad de presentar como Proyecto de Ley alternativo lo elaborado oportunamente por los dirigentes de algunos Foros. (Beaumont, S., Mari, C., et al. 2006. «Análisis del Proyecto de Modificación de la ley 12.154 y Propuesta Comunitaria Alternativa.»). Estos diputados a su vez, mantuvieron reuniones con otros bloques, buscando una solución al conflicto.

## **Resolución del conflicto**

En cuanto a la **negociación**, inicialmente **las relaciones se encontraban gobernadas por el marco institucional que siempre había existido (estable y mutuamente aceptable):** reuniones de representantes de los Foros con representantes de la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad Provincial, con la Comisión de

Seguridad de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, etc. Evidentemente **esta fórmula estable no fue totalmente aceptada** por el sector Estatal, e **intentaron desviarla para su propio beneficio** mediante la convocatoria a grupos «piqueteros» para que asistan a las reuniones. En una tercera etapa, el conflicto se negocia a través de un **«tercerazgo informal»** (Calcaterra, R. A. 2002.) para facilitar la comunicación, concretamente en las **reuniones entre diversos Diputados y Senadores de la Provincia de Buenos Aires.**

El proyecto de modificación de la Ley 12.154, proveniente de un sector del Ministerio de Seguridad había sido presentado el 19 de Mayo de 2006, contemplando un período de tres meses de debate público. No obstante, habiendo transcurrido 7 meses, no lograban el apoyo legislativo suficiente como para que se convierta en ley.

Pasado el verano... del proyecto no se habló más.

Como consecuencia de todas estas acciones por parte de los Foros, el sector del Ministerio de Seguridad provincial que propiciaba esta modificación nunca logró que el Poder Legislativo debata esta reforma. Esto marca claramente que los Foros lograron hacer prevalecer sus «derechos adquiridos» por sobre las expectativas políticas de algunos funcionarios.

De acuerdo con lo expresado por Josep Redorta en su libro «Entender el Conflicto» (Redorta, J. 2007.), al describir los patrones básicos de conflictos (Conflict Analysis Tipology - CAT), podríamos determinar que en este caso los procesos subyacentes fueron:

**Poder:** «Disputamos porque alguno de nosotros quiere mandar, dirigir o controlar más a otro.»

**Intereses:** «Disputamos porque mis deseos o intereses son abiertamente contrapuestos a los suyos.»

**Legitimación:** «Disputamos porque el otro no está de alguna manera autorizado a actuar como lo hace, lo ha hecho o pretende hacerlo.»

## **Conclusiones**

Esta movilización de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en defensa de sus derechos adquiridos constituyó una clara evidencia de un nuevo modelo de intervención de los Foros: ya no se limitaban simplemente a su jurisdicción y al trabajo diario con la Comisaría y la comunidad, sino que, además, adoptaban una posición estratégica en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad, a nivel provincial. Esto constituyó una evolución de estas organizaciones, convirtiéndose en lo que puede denominarse Foros Vecinales de Seguridad de Segunda Generación. (Beaumont, S. 2007.)

Si bien el Estado apoyó inicialmente la creación de los Foros, el temor de perder un espacio de poder en manos de Organizaciones de la Sociedad Civil, lo llevó, por un lado, a no prestar la colaboración y acompañamiento básicos para su desarrollo (capacitación, fondos, insumos, difusión, etc.) y por otro lado a intentar restringir y controlar su accionar y funcionamiento interno.

Estas acciones, lejos de desalentar a la mayoría de los integrantes de los Foros, estimularon su solidaridad, cooperación y organización en redes informales que permitieron, en principio, protegerse ante esta intervención, pero en última instancia, se convirtió en el punto de partida para la consolidación de un nuevo paradigma de derechos y obligaciones que posee la Sociedad Civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad. (Beaumont, S. 2007.)

## 9.2 El fenómeno de derechos adquiridos

Se reconoce a Blondeau como el primero en exponer sistemáticamente una teoría sobre el efecto retroactivo de la ley, recién expedido el Código de Napoleón, de la cual partieron las diversas doctrinas sobre el tema. Blondeau comienza por plantear la distinción entre las esperanzas formadas de acuerdo con la ley antigua y que por tanto no pueden ser desconocidas ni violadas por la ley nueva y aquellas que solo tienen una importancia pequeña o relativa en comparación con la razón de ser de la ley nueva. Luego Blondeau hace la distinción entre el derecho efectivo y las simples aptitudes o expectativas, conforme al cual una ley sería retroactiva cuando vulnera un derecho efectivo y no lo sería cuando desconoce o destruye simples esperanzas.

Aunque los criterios expuestos por Blondeau para distinguir uno de otro no corresponden a la noción, elaborada con posterioridad, de derecho adquirido, lo cierto es que la doctrina elaborada por sus contemporáneos y la posterior se inspiró en aquella distinción. Correspondió a un

contemporáneo suyo, Merlin, elaborar la definición más conocida, según la cual *«los derechos adquiridos son aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden sernos arrebatados por aquel de quien los hubimos.»* (Noguera Calderón, R. 1997.)

Otra definición similar plantea Juan José Díaz Guevara, al afirmar que *«El autor Marcial Rubio busca resolver el problema de la aplicación de las normas en el tiempo, recurriendo a los conceptos de retroactividad, irretroactividad y ultra actividad, ubicándolos en su connotación de aplicación temporal: aplicación inmediata, retroactiva y ultra activa. En esta línea, define a los derechos adquiridos como aquellos que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte de él, y de los cuales ya no pueden privarnos aquel de quien lo tenemos.»* (Díaz Guevara, J. J. 2008.)

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la definición de derecho adquirido es *«el creado al amparo de una legislación y que merece respeto de las posteriores.»* Otra definición que ya habla de derechos adquiridos (en plural) dice que *«son aquellos que son consecuencia de un hecho que se realizó y que han entrado inmediatamente a formar parte del patrimonio de la persona, aunque la ocasión de hacerlos valer se ha presentado bajo el imperio de una nueva ley. La protección de los mismos se aplica no solo a los titulares, sino también a quienes posteriormente sean sus herederos.»*

Claramente, en el caso ejemplificado anteriormente, así como en otros tantos, uno de los factores decisivos a la hora de plantear un conflicto con el Estado (en este caso el provincial)

es el concepto de derechos adquiridos. Las organizaciones (en este caso los Foros Vecinales de Seguridad de la provincia de Buenos Aires) habían sido creadas por una legislación específica que les confería facultades específicas y no estaban dispuestas a que le arrebatasen el derecho de su propia existencia.

Una situación que, de haberse presentado 10 años antes hubiera sido impensable ya que estas organizaciones ni siquiera existían, en el contexto del año 2006 estaba ampliamente justificada justamente por este concepto de derechos adquiridos.

## Parte 3: Conclusiones



# Capítulo 10

## La conformación de un nuevo paradigma

El **término paradigma** se origina en la palabra griega **παράδειγμα** (paradeigma), que significa «modelo» o «ejemplo». El concepto fue originalmente específico de la gramática; en 1900 el diccionario Merriam-Webster definía su uso solamente en tal contexto, o en retórica para referirse a una parábola o a una fábula. En lingüística, Ferdinand de Saussure ha usado paradigma para referirse a una clase de elementos con similitudes. El término tiene también una concepción en el campo de la psicología refiriéndose a acepciones de ideas, pensamientos, creencias incorporadas generalmente durante nuestra primera etapa de vida que se aceptan como verdaderas o falsas sin ponerla a prueba de un nuevo análisis. Sin embargo, desde fines de la década de 1960, se considera que un paradigma es un modelo o patrón en cualquier disciplina científica u otro contexto epistemológico.

Fue el filósofo y científico Thomas Kuhn quien le dio a la palabra paradigma su significado contemporáneo cuando lo adoptó para referirse al conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo. En su libro *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, define a un paradigma de la siguiente manera:

- Lo que se debe observar y escrutar.

- El tipo de interrogantes que se supone hay que formular para hallar respuestas en relación al objetivo.
- Cómo tales interrogantes deben estructurarse.
- Cómo deben interpretarse los resultados de la investigación científica. (Kuhn, T. 1970.)

Los modelos paradigmáticos son modelos metafísicos y epistemológicos, que proporcionan el «contexto» en que se forman los diferentes modelos teóricos y teorías de un nivel inferior, presentando las directrices generales de agrupamiento de las diferentes teorías. Kuhn define al paradigma como *«una completa constelación de creencias, valores y técnicas, etc. compartidas por los miembros de una determinada comunidad»*(Kuhn, T. 1970.). Esta definición aparece en 1969 como agregado a su libro original, porque en principio el uso del término no había estado claramente definido. Bajo esta definición de Kuhn subyace otro sentido en el uso del término: *«un paradigma también denota una suerte de elemento en esa constelación, la solución concreta del rompecabezas que, empleado como ejemplo o modelo, puede reemplazar a las reglas explícitas como base para la solución de los rompecabezas remanentes de la ciencia normal»*.(Kuhn, T. 1970.)

Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española define paradigma como:

- Ejemplo o ejemplar.
- Cada uno de los esquemas formales en que se organizan las palabras nominales y verbales para sus respectivas flexiones.
- Conjunto cuyos elementos pueden aparecer alternativamente en algún contexto especificado.

En la actualidad se ha adoptado la frase de Kuhn «**cambio de paradigma**» para remarcar un cambio en la forma en que una determinada sociedad organiza e interpreta la realidad. En La estructura de las revoluciones científicas, afirma que «las sucesivas transiciones de un paradigma a otro vía alguna revolución, es el patrón de desarrollo usual de la ciencia madura.» (Kuhn, T. 1970.)

Un «**paradigma dominante**» se refiere a los valores o sistemas de pensamiento en una sociedad estable, en un momento determinado. Los paradigmas dominantes son compartidos por el trasfondo cultural de la comunidad y por el contexto histórico del momento. Las siguientes se consideran que son condiciones que facilitan el que un sistema de pensamiento pueda convertirse en un paradigma dominante:

- Organizaciones profesionales que legitiman el paradigma.
- Líderes sociales que lo introducen y promueven.
- Periodismo que escribe acerca del sistema de pensamiento, legitimándolo al mismo tiempo que difunden el paradigma.
- Agencias gubernamentales que lo oficializan.
- Educadores que lo propagan al enseñar a sus alumnos.
- Conferencistas ávidos de discutir las ideas centrales del paradigma.
- Cobertura mediática.
- Grupos de derechos que acuerden con las creencias centrales del paradigma.
- Fuentes financieras que permitan investigar sobre el tema.

Adam Smith define al paradigma como *«un conjunto compartido de suposiciones. Es la manera como percibimos*

*el mundo: Agua para el pez. El paradigma nos explica el mundo y nos ayuda a predecir su comportamiento.»* La nota que hace Smith sobre la predicción es de suma importancia porque allí está la clave en cuanto a la importancia de asumir los cambios de paradigma en su dimensión educativa, prospectiva y holística, es decir, en lo que tiene que ver con el logro de habilidades para asumir el futuro y el cambio. (Smith, A. 1979.)

Joel Barker en su libro «Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro,» define paradigma como: «*Un conjunto de reglas y disposiciones (escritas o no) que hace dos cosas: establecer o definir límites, e indicar cómo comportarse dentro de tales límites para tener éxito, al cual se mide por la habilidad para resolver problemas.*» (Barker, J. 1999.) En cierto sentido, un paradigma indica la existencia de un juego, en qué consiste y cómo jugarlo con éxito de acuerdo con las reglas establecidas. Un cambio paradigmático es, por tanto, un cambio hacia un nuevo juego, un nuevo conjunto de reglas. Pero más importante que conocer esas nuevas reglas, es conocer qué fue lo que dio lugar al cambio; no hay que esperar a que las tendencias se desarrollen, sino buscar a las personas que están enredándose con las reglas, porque esa es la primera señal de un cambio importante.

Barker además plantea que en tiempos de crisis la gente espera, en realidad exige, grandes cambios. Esta situación prepara el escenario para un cambio radical y el autor identifica una secuencia determinada al producirse un cambio de paradigma:

1. El paradigma establecido comienza a ser menos efectivo.
2. La comunidad afectada se percata de la situación y empieza a perder confianza en las antiguas reglas.

3. A medida que aumenta la turbulencia, disminuye la confianza.
4. Quienes han creado o identificado el nuevo paradigma ofrecen sus soluciones.
5. La turbulencia aumenta aún más a medida que el conflicto del paradigma se manifiesta.
6. La comunidad afectada se encuentra excesivamente alterada y exige soluciones claras.
7. Uno de los nuevos paradigmas demuestra la habilidad para resolver un pequeño conjunto de problemas que el antiguo paradigma no consiguió resolver.
8. Parte de la comunidad afectada acepta el nuevo paradigma como un acto de fe.
9. Con mayor fundamento y apoyo, el nuevo paradigma gana fuerza.
10. La turbulencia comienza a desvanecerse a medida que el nuevo paradigma empieza a resolver los problemas y la comunidad afectada tiene un nuevo y efectivo modo de relacionarse con el mundo.

Finalmente, la comunidad afectada se siente cada vez más satisfecha con el nuevo paradigma, y en ese momento el grado de tolerancia a las nuevas ideas sube dramáticamente completándose el ciclo. *«Nuestro reto como exploradores estratégicos, ya sea como gerentes, políticos, educadores o ciudadanos, es hacer que los nuevos paradigmas reciban una atención adecuada y ayuden a los modificadores de paradigmas a sentirse seguros. ¡Los tiempos contemporáneos exigen de modificadores de paradigmas!»* (Barker, J. 1999.)

## **El paradigma tradicional**

En base a lo expuesto en los capítulos anteriores, vemos que a lo largo de la historia, el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad ha estado, exclusivamente en manos del Estado. *«Tradicionalmente el sistema de seguridad pública ha sido visto desde una visión «estatalista». El Estado es considerado, casi con exclusividad, como la única instancia con responsabilidad en esta materia.* (Saín, M. 2006)

En este modelo, el Estado no solamente es el único responsable de la provisión de seguridad sino que además desincentiva la participación de otros actores en este proceso. A esta forma de implementar el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad la definimos como **«Paradigma Estatista.»**

## **La ruptura con el paradigma tradicional**

Hacia la segunda mitad de la década de 1990, el Estado no lograba mejorar los índices de seguridad / inseguridad, y los reclamos de la sociedad se multiplicaban. Esta etapa coincide con las 3 etapas iniciales propuestas por Barker para que se produzca un cambio de paradigma: *«El paradigma establecido comienza a ser menos efectivo, la comunidad afectada se percata de la situación y empieza a perder confianza en las antiguas reglas y, a medida que aumenta la turbulencia, disminuye la confianza.»* (Barker, J. 1999.)

En este momento, más allá de las organizaciones independientes que actuaban aisladamente en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, surgen las organizaciones que se crean a partir de leyes provinciales, como por ejemplo los Foros de Seguridad. Esta es la etapa en donde se inicia el debate a

favor o en contra de esta participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la seguridad pública. Los impulsores de estos cambios se encuadran en el cuarto punto propuesto por Barker: *«Quienes han creado o identificado el nuevo paradigma ofrecen sus soluciones.»* Durante los años siguientes se continúa el debate, respondiendo a los puntos quinto y sexto: *«La turbulencia aumenta aún más a medida que el conflicto del paradigma se manifiesta; y la comunidad afectada se encuentra excesivamente alterada y exige soluciones claras.»* (Barker, J. 1999.)

Inicialmente existía bastante resistencia a la intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por ejemplo Andersen comentaba que *«Los organismos internacionales y entes no gubernamentales que tienen interés en ayudar al mejoramiento de la administración de justicia en países del hemisferio están buscando, como parte de su misión, una manera de entrar en el espinoso rubro de la reforma policial. Los más escépticos notan que inmiscuirse de lleno en este tema podría provocar cierto descrédito público por tener que asociarse con departamentos policiales fuertemente cuestionados por la población; el temor se refiere en particular al riesgo de estar «apoyando» con recursos genuinos métodos que violan los derechos elementales del hombre, como el apremio físico y el gatillo fácil.»* (Andersen, M. 2002.)

No obstante, finalmente el Estado reconoce y acepta la importancia de la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad. Los casos más claros son los de aquellas provincias que sancionaron leyes creando distintos tipos de Foros de Seguridad, pero no son los únicos:

Por ejemplo, en un documento redactado por la Unión Cívica Radical, a fines del 2004, afirmaban que «... *la seguridad no compete solo a policías o jueces, sino que debe recibir el aporte para su tratamiento de sociólogos, criminólogos, juristas, psicólogos, políticos y necesariamente de la ciudadanía en su conjunto. Este concepto se hace extensivo a la prolija articulación entre los diferentes poderes de los Estados nacional, provincial y municipal, **con los procedentes de las organizaciones de la sociedad civil.***» Además recomendaban que «...*el Estado provincial debe comprometer la totalidad de los recursos humanos, logísticos y económicos, a efectos de capacitar y desarrollar las potencialidades de nuestra comunidad, aportando cuadros dirigenciales compenetrados y preparados en estos aspectos, conjuntamente con los planes y proyectos de desarrollo social tendientes a realizar toda la tarea de prevención social del delito, **así como también subordinar las fuerzas de seguridad a las demandas de las organizaciones responsables de la sociedad civil...***» (Salvador, D. 2004.)

En Junio de 2006, Marcelo Saín presentaba estas (entre otras) conclusiones del taller de validación de la guía de control parlamentario del sistema de seguridad pública:

- «*La centralidad de la policía se retroalimenta de la exclusión de la sociedad civil y del desplazamiento de otros actores como los gobiernos locales, los parlamentos, etc.*
- *La prevención social de la violencia y el delito, generalmente, es una función que desempeñan agencias que no se encuentran bajo la órbita del sistema de seguridad. Sin embargo, **la prevención social no es un tema de política social, sino que tiene que formar parte del andamiaje institucional del sistema de seguridad pública.***» (Saín, M. 2006)

## El nuevo paradigma

Casi diez años después (aproximadamente 2006-2007) de haberse implementado los primeros mecanismos de participación formales en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, los Foros Vecinales y Municipales 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. Volviendo a citar a Barker, se producen las etapas siete y ocho, *«Uno de los nuevos paradigmas demuestra la habilidad para resolver un pequeño conjunto de problemas que el antiguo paradigma no consiguió resolver y parte de la comunidad afectada acepta el nuevo paradigma como un acto de fe.»* (Barker, J. 1999.)

De esta manera se comienza a instalar en la sociedad un nuevo paradigma de participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, que definiremos como **Paradigma «Multi – actoral.»**

A continuación se presentan sus principales características:

## Paradigma «Estatista»

Interviene **un único actor**: el Estado.

**El Estado es el responsable absoluto** de las políticas públicas de seguridad.

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.

## Paradigma «Multi - actoral»

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.

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 **flexible**, admite cambios «sobre la marcha» para optimizar el proceso de análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad.

### **Paradigma «Estatista»**

El modelo es **simple**: se basa casi exclusivamente en «policializar» el problema de la seguridad / inseguridad.

El modelo es **reactivo**, por lo que las políticas que implementa son en respuesta a hechos ya ocurridos.

### **Paradigma «Multi - actoral»**

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 **pro-activo**, por lo que el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad se realiza para anticipar situaciones futuras cambiantes.

## **Paradigma «Estatista»**

Cuando permite la intervención de otros actores, **el Estado controla y limita su participación.**

## **Paradigma «Multi - actoral»**

**Las organizaciones construyen a partir de sus «derechos adquiridos.»**

Determinados 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.

Volvamos finalmente a Barker y recordemos, las últimas etapas (nueve y diez) en la conformación de un nuevo paradigma, *«Con mayor fundamento y apoyo, el nuevo paradigma gana fuerza, y la turbulencia comienza a desvanecerse a medida que el nuevo paradigma empieza a resolver los problemas y la comunidad afectada tiene un nuevo y efectivo modo de relacionarse con el mundo.»* (Barker, J. 1999.)

Claramente estas dos etapas no han terminado de producirse ya que, si bien el paradigma efectivamente está ganando fuerza, todavía falta un tiempo para que este paradigma logre que la «turbulencia se desvanezca.» No obstante, todo lo anteriormente expuesto, indicaría que este proceso se encuentra en pleno desarrollo y terminará imponiéndose definitivamente.

# Bibliografía

-168 Horas. Viernes 4 de Agosto 2006. «Acta de los Foros Autoconvocados de la Región Metropolitana Norte.»

## A

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

## B

-Barker, Joel Arthur. 1999. «Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro.» McGraw Hill.

-Beaumont, Stephen. 2004. «Guía para la Constitución de Organizaciones Sin Fines de Lucro.» CENTED.

-Beaumont, Stephen. 2006. «Los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.» Ponencia presentada en el Octavo Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Distrito Federal, México.

-Beaumont, Stephen. 2007. «Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región Metropolitana Norte.» CENTED.

-Beaumont, Stephen. 2007. «Estructuras de Gobierno y Dirección de los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.»

-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](http://www.forosdeseguridad.org.ar)

-Bresser Pereira Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria. 1998. Lo Público no Estatal en la reforma del Estado. Pág. 1. «Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal,» CLAD-Paidós, Buenos Aires.

## C

-Cabrera. C. «Sensación y Percepción.» 2001

- Calcaterra, Rubén A. 2002. «Mediación Estratégica» Editorial Gedisa. Barcelona.
- Cámara Empresaria de La Lucila (CELL) 2003. «Información para su seguridad.»
- Carmona Castillo Gerardo A. 2006. «La prevención social del delito.» Ponencia.
- Clarín Vicente Lopez. 6 de Febrero 2003. «La Lucila: uno de cada cuatro comercios fue asaltado.»
- Clarín. 7 de Junio de 2004. «Arslanian dice que la actual ola de inseguridad va a pasar.»
- Clarín. 19 de Noviembre de 2007. «La «sensación» de inseguridad y los datos que surgen de la realidad.»
- Código Civil (Ley 340) de la República Argentina

## **D**

- Diario El Día. Miércoles 13 de Agosto 2008. «Conmoción por los empresarios asesinados.»
- Diario El Sol. Miércoles 11 de junio del 2008. «Uniones vecinales, en franco crecimiento.» Página 7.
- Díaz Guevara, Juan José. «Los Derechos Adquiridos y Derechos Cumplidos en el Contexto Constitucional Peruano.» 27-08-2008 en <http://www.articuloz.com/otro-articulos/los-derechos-adquiridos-y-derechos-cumplidos-en-el-contexto-constitucional-peruano-538520.html>
- Diccionario de la Real academia Española.
- Drucker, Peter. 2000. «Escritos Fundamentales. Tomo 3: La Sociedad.» Sudamericana

## **E**

- Estado de Guerrero. 2005. Programa Estatal de Seguridad Pública 2005-2011
- Echeverría, Rafael. 2000. «La empresa emergente.» Granica

## **F**

-Feldman, Robert. Psicología. México D.F.: Mc Graw Hill, 1999.

-Foro Vecinal de Olivos –La Lucila. 2006. «*Acta de los Foros Autoconvocados de la Región Metropolitana Norte.*» 4 de Agosto 2006.

-Foro Vecinal de Seguridad V. López 1ª - Olivos-La Lucila. Nota al Gobernador Ing. Felipe Solá (presentada el 28 de Julio 2006).

-FUNDELEC (Fundación para el Desarrollo Eléctrico). Informe de Octubre de 2006.

## **G**

-Gassin, R. 1990. «La notion de prévention de la criminalité.»

## **H**

-Hener, Alejandro. «Ciudadanos comunes, sujetos vulnerados y sujetos vulnerables: la construcción del espacio social en las estrategias de prevención del delito» VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica.

-Hobbes, Thomas. «El Leviatán»

## **I**

-Institute for Security Studies. 2002. Monografía 71: «South Africa's Changing Community Policing Policy.» <http://www.iss.co.za/Monographs/No71/Chap3.html>

## **K**

-Kuhn, Thomas S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Ed., Univ. of Chicago Press, Chicago & Londres.

## **L**

-Lanata, Jorge. «La Maldita Policía está vivita y coleando» Crítica. 01-02-2009

- La Nación. Domingo 1 de agosto de 1999. «En Buenos Aires se denuncia un delito cada dos minutos.»
- La Nación. 21 de abril de 2007. «Delito y sensación de inseguridad.»
- La Nación. 8 de Septiembre de 2007. «Creció la sensación de inseguridad.»
- La Nación. Viernes 10 de octubre de 2008. Editorial: «La sociedad se siente desprotegida.»
- La Nación. 21 de Octubre de 2008. Avisos Fúnebres.
- La Nación. Martes 27 de enero de 2009. «La maldita policía que no desterraron 4 gobernadores.»
- La Nación. Viernes 6 de febrero de 2009. «Cada 15 horas exoneran a un policía»
- La Nación. Sábado 7 de febrero de 2009 «Editorial I: Inseguridad, el problema más urgente.»
- La Nación. Suplemento Norte. 25 de Enero 2003. «Iniciativa de una cámara empresaria local: un sondeo trazará el mapa del delito.»
- Ley N.º 12.154 Ley de Seguridad Pública (Reformada por leyes 12.987 y la 13.210). Decreto 96/99 Anexo: Modelo de reglamentos para Foros Vecinales y Municipales Ley N.º 12.987 Modificatoria de la Ley de Seguridad Pública 12.154 Decreto 3062/02
- Ley N° 13.201 Ley de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Decreto de Promulgación (con observaciones) N.º 1207/04. Decreto Reglamentario N.º 3326/04
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 6769/58
- Ley 6684 Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Santiago del Estero
- Ley 6721 Bases jurídicas, políticas e institucionales del sistema provincial de seguridad publica. Provincia de Mendoza.

## M

- Matlin, Margaret W., y Foley, Hugh J. Sensación y Percepción. México D. F.: Prentice Hall, 1996. 554 p.
- Mari, Carlos. Febrero 2008. «Informe sobre la situación delictiva.»
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2004. Proyecto de Ley de modificación de la Ley Provincial de Seguridad Pública, Ley 12.154.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Boletines informativos de fechas: 31/3/05, 13/4/05
- 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.

## N

- Noguera Calderón, Rodrigo. 1997. «Efectos de la ley en el tiempo.» En «Hermenéutica Jurídica (Homenaje al Maestro Darío Echandía).» Universidad del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

## O

- O'Donnell, Guillermo. 1998. «Accountability horizontal.» En: Revista Agora, N° 8,19.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «Accountability horizontal.» Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame.

## P

- Perez, C. «Como sentirse seguros y no morir en el intento.» En revista Ideele N° 163, Mayo 2004. (Disponible en <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/163/78.pdf> - Fecha captura 26-01-09)
- Peruzzotti, Enrique. 2003. «Reshaping representation: Argentine civil and political society in the 1990's.» Mimeo.

- Peruzzotti, Enrique. 2004. «La política de accountability social en América latina.» Mimeo.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 2002. «Accountability Social. La otra cara del control», en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Eds.), *Controlando la Política, Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Editorial TEMAS.

## R

- Redorta, J. 2007. «Entender el Conflicto.» Paidós.
- Roitter, M y González Bombal, I. 2000. «Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina» Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

## S

- Saín, Marcelo. 1 y 2 de junio de 2006. «Conclusiones del taller de validación de la guía de control parlamentario del sistema de seguridad pública» Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y Programa de Desarrollo de Naciones Unidas.
- Salamon, Lester and Anheier, Helmut. 1992. «In search of the nonprofit sector: The question of definitions,» en *Voluntas*, Plenum Publishers, 3/2, November.
- Salvador, Daniel, et al. «Plan de Seguridad Pública. Conclusiones.» Documento de la Unión Cívica Radical. 15/10/2004. <http://www.marceloelias.com/opinion84.html>
- Samayoa, Salvador. «Prevención social: nuevo paradigma de la seguridad pública.» De [http://www.femica.org/archivos/dis\\_samayoa.htm](http://www.femica.org/archivos/dis_samayoa.htm) Fecha de captura: 10- 5-2008
- Shabe, Lebina. 2006. «The impact of Community Policing Forums,» in *Focus Volume 2, Numer 2, December 2006*. [http://www.vosesa.org.za/focus/vol2\\_no2/index.html?article\\_2.html~content](http://www.vosesa.org.za/focus/vol2_no2/index.html?article_2.html~content)

- Semanario Prensa Libre. 23 de Junio de 2006. «Reforma de la Ley Provincial de Seguridad. Los foros vecinales de seguridad en peligro.»
- Semanario Prensa Libre. 30 de Junio de 2006. «El Foro Vecinal de de Olivos-La Lucila se reunió con concejales.»
- Semanario Prensa Libre. 21 de Diciembre de 2007. «La seguridad en la Zona Norte. Fuerte aumento de los secuestros virtuales.»
- Semanario Prensa Libre. 31 de Julio de 2009. «Foros de Seguridad: Sexta encuesta anual del delito.»
- Seprin. 10 Noviembre 2008. «A pesar de la negación gubernamental, la inseguridad sigue en alza.»
- Smith, Adam. 1979. «Los poderes de la mente.» Pomaire.
- South African Police Service Act de 1995
- South Africa's National Crime Prevention Strategy - NCPS
- Sozzo, Máximo. 2001. «¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina.» Universidad Del Litoral.

## T

Tocqueville, Alexis de. 1840. Democracy in America. Vol 2

## W

### Websites informativos

- [http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/anuario\\_2006/](http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_2006/)(Captura 22-11-2008)
- [http://concejal-hcd.com.ar/Articulos/seguridad\\_publica.htm](http://concejal-hcd.com.ar/Articulos/seguridad_publica.htm)
- Fecha captura 26-01-09
- [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-15-09-2002/abc/Nacional/la-policia-ve-mas-urgente-la-reforma-judicial-que-los-nuevos-programas-de-interior\\_129409.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-15-09-2002/abc/Nacional/la-policia-ve-mas-urgente-la-reforma-judicial-que-los-nuevos-programas-de-interior_129409.html)
- [http://www.autoxauto.com/noticias.cfm?id\\_noticia=428](http://www.autoxauto.com/noticias.cfm?id_noticia=428) - Fecha de captura 19 de Octubre 2008.

-<http://www.chaco.gov.ar/gobierno/prensa/2002/08/23/35.htm> – Fecha de captura 2-02-2009

-<http://www.chacodiapordia.com/2008/noticia-buscada.php?n=14925> – Fecha de captura 2-02-2009

-<http://www.clarin.com/diario/2007/11/19/elpais/p-00401.htm>

-<http://www.diariochaco.com/noticia.php?numero=21369> – Fecha de captura 02-02-2009

-<http://www.diariosanrafael.com.ar/19546> - Fecha captura 26-01-09

- [http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=ver&id\\_noticia=061025JM7&seccion=Policiales](http://www.elliberal.com.ar/secciones.php?nombre=home&file=ver&id_noticia=061025JM7&seccion=Policiales) – Fecha de captura 31-01-2009

-<http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/noticia.asp?pkid=112417>

-<http://foroseguridadseccional2a.blogspot.com/search/label/Foro> - Fecha de captura 31-01-2009

- <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=98>

-[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=902080](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=902080)

- <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/VerNota.aspx?id=64183> – Fecha de captura 31-01-2009

-<http://www.lasprovincias.es/valencia/pg060526/actualidad/00mesquida-inseguridad.html>

-<http://www.mediamza.com/nota/index/id/3355> – Fecha de captura 27-01-09

-<http://www.mdzol.com/mdz/> 23 de Julio de 2008. «La inseguridad, el problema que fue «tapado» por la crisis del campo.»

-<http://www.mdzol.com/mdz/> 31 de Julio de 2008. «Los lectores alertan sobre una crisis de confianza en la Policía de Mendoza.»

-<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/index-2006-04-22.html>

- <http://www.periodicotribuna.com.ar/Articulo.asp?Articulo=4487>

-<http://www.policiadesantiago.gov.ar/Autoridades/CRIAS.html> – Fecha de captura 27-01-2009

-<http://policia.chaco.gov.ar/INSTITUCION/comisarias.html>  
– Fecha de captura: 30-01-2009

-[http://www.rionegro.com.ar/blog/expediente/?mode=viewid&post\\_id=893&PHPSESSID=45eeb86a39d15243eb64cea19a9ca464](http://www.rionegro.com.ar/blog/expediente/?mode=viewid&post_id=893&PHPSESSID=45eeb86a39d15243eb64cea19a9ca464)

- <http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=38749> (14 de octubre de 2008)

- [http://www.sanrafaellate.com.ar/ver\\_noticia.php?noticias\\_id=65](http://www.sanrafaellate.com.ar/ver_noticia.php?noticias_id=65) - Fecha captura 26-01-09

-<http://www.seguridad.mendoza.gov.ar/dirpolicias/index.html> – Fecha de captura 30-01-2009

-<http://www.seguridad.mendoza.gov.ar/relacom/index.html> - Fecha captura 26-01-09

-<http://www.spp.es/lahoja/0207/inmi0207.htm>

-<http://www.sprensalibre.com.ar/>

- <http://www.universia.com.ar/materia/materia.jsp?materia=25378> (08-08-2007)



Durante los últimos años, la seguridad / inseguridad pública ha pasado a ocupar el primer lugar en la lista de preocupaciones de la población en general, acentuándose en las ciudades más grandes del país, pero extendiéndose también al interior de las provincias. Así lo demuestran prácticamente la totalidad de las encuestas de opinión realizadas en diversos lugares y entre distintos segmentos poblacionales.

Tanto el concepto de seguridad pública como las responsabilidades en cuanto a su diseño, implementación y control, están cambiando. Este cambio se inicia hace aproximadamente diez años y se ha potenciado en los años más recientes. Cada vez son más los países que integran políticas de diseño, implementación y control social de la seguridad pública por parte de la sociedad civil.

Si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil siempre han colaborado 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. Tradicionalmente, la seguridad pública ha estado en manos del Estado exclusivamente. En cambio hoy, la Sociedad Civil tiene “derechos adquiridos” sobre su ingerencia en este tema y es razonable asumir que esta situación se acrecentará con el tiempo.

El objetivo general de este libro consiste justamente en explicar esta evolución de la participación de la sociedad civil en el análisis, diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad, para poder proyectar un posible escenario futuro.