

**X Seminario RedMuni**  
**13 y 14 de Agosto de 2009**

Título de la ponencia:

**“El rol de la participación ciudadana en los planes de seguridad municipales”**

Panel IV: Políticas de participación ciudadana

Autores:

Lic. Gabriel Marrapodi ([gmarrapodi@unq.edu.ar](mailto:gmarrapodi@unq.edu.ar))

Lic. Gustavo Gómez ([gustavojaviergomez@gmail.com](mailto:gustavojaviergomez@gmail.com))

Pertenencia institucional:

Universidad Nacional de Quilmes

Departamento de Ciencias Sociales

Programa: "Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores. Argentina a partir de la década del 80".

Proyecto: "Políticas públicas y profesionalización: un estudio de la configuración socio política de las profesiones militar y policial en la Argentina 1983-2007".

Resumen:

El trabajo hace referencia a la planificación, diseño e implementación de planes de seguridad basados en la participación ciudadana y orientados a los municipios de áreas metropolitanas, caracterizados por escenarios de media y alta conflictividad en cuanto a violencia y delito.

En ese marco, el modelo de plan de seguridad particular para estos municipios hace foco en la participación de la sociedad civil (organizada o no) como un requisito fundamental para la generación de prácticas políticas impulsadas desde el Estado municipal, tanto para la ejecución de acciones orientadas a la ciudadanía de referencia como para el proceso de organización interno y la obtención de los consensos internos necesarios para el desarrollo del plan.

También se presentan esferas de acción que no son contempladas de forma integral en el marco de planes de seguridad y que, a priori, pueden ser fácilmente conjugadas dentro de un plan de seguridad marco que articule a las distintas áreas del Estado municipal que se consideran necesarias para la acción conjunta en materia de seguridad ciudadana.

Asimismo, se vuelca una visión crítica del funcionamiento de los foros de seguridad y, sobre todo, del actual tipo de relación existente entre el municipio y los foros, y las potencialidades que se pierden bajo este modo de interacción.

## **Introducción**

En las últimas tres décadas los reclamos por más seguridad se han convertido en un de los temas candentes de las agendas públicas latinoamericanas. La coyuntura actual, condicionada por el aumento objetivo de los casos de violencia delictiva y acentuada en

la percepción general merced al tratamiento de esos casos en los medios de comunicación, muestra que existe preocupación en la mayoría de los actores del sistema político pero lo concreto es que todas las iniciativas para resolver el tema han experimentado el descrédito social. En algunos casos por sus propias falencias y en otros, por la incomprensión de los supuestos destinatarios de esas políticas públicas.

Más allá de esta caracterización general, vale preguntarse si acaso el abordaje desde los ámbitos de gestión local en nuestro país no resulta la manera más aconsejable de intentar una respuesta a las demandas de mayor seguridad teniendo en cuenta que las pocas experiencias exitosas han tenido ese formato. Esas iniciativas, a su vez, muestran que la participación ciudadana ha incrementado los alcances y la percepción general acerca de las políticas públicas sobre el tema.

Este trabajo pretende convertirse en un aporte a la necesaria discusión que los actores políticos locales deberán emprender en los próximos años ante la evidencia de que los fenómenos vinculados al delito y la violencia urbanos, lejos de descender, parecen tender a incrementarse e incluso complejizarse en función no sólo de los esquemas de organización social que caracterizan a las ciudades latinoamericanas, sino también merced a las características que cierto tipo de actividades delictivas han ido adquiriendo en el contexto de los procesos de globalización.

En el ámbito de los gobiernos locales argentinos, particularmente los del eje urbano ciudad de Buenos Aires - Gran Buenos Aires, el debate sobre esos temas es ya una necesidad. El diseño de modelos de gestión de la conflictividad, de prevención y conjuración de violencias, en especial aquellas relacionadas con delitos comunes, puede pensarse con posibilidades de éxito sólo si existe el claro convencimiento de que se trata de esquemas de mediano y largo plazo.

Asimismo, esos procesos requieren de diagnósticos actualizados sobre las situaciones de la violencia y el delito en espacios locales, personal técnico administrativo capaz de operar en los ámbitos institucionales que los gobiernos municipales destinen al efecto y, fundamentalmente, instancias de participación ciudadana que democratizen el abordaje de las problemáticas en función de sus características territoriales.

Por último, es importante recalcar nuestro convencimiento de que este ensayo resultará útil para quienes, desde el sistema político local, tengan la intención de abordar el problema de la gestión de la seguridad sin descartar que los planes resultantes puedan incorporarse a esquemas de trabajo que incluyan a otros municipios y sin que ello implique que las autoridades locales pierdan capacidad de intervención en sus territorios.

En los apartados siguientes, y antes de ingresar de lleno en los aspectos más operativos de nuestras propuestas, haremos una revisión conceptual de los temas claves para hacer más precisa la lectura y neutralizar cierta confusión reinante en la opinión pública en particular por el tipo de interpretaciones que los medios masivos de comunicación instalan en relación con las problemáticas de la seguridad.

### **Acerca del concepto seguridad**

Sáin (2005) afirma que “la seguridad es un tipo específico de situación social en la cuál todas las personas por igual ejercen sus derechos y libertades” con un nivel bajo de riesgo, y tienen al mismo tiempo acceso a los dispositivos sociales y técnicos que reducen su vulnerabilidad frente a la violencia y el delito.

Es justamente la existencia de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito lo que da cuenta de la existencia de la inseguridad; y ésta tiene dos dimensiones:

- Por un lado, la inseguridad es el estado de situación donde existe algún grado de riesgo y, por lo tanto, vulnerabilidad social frente a la violencia y el delito; o sea, la cantidad objetiva de violencia y delito más la posibilidad que la sociedad tiene de verse vulnerado por ellos. Esta es la dimensión objetiva de la inseguridad.
- Por otro lado, el hecho de que la vulnerabilidad constituya una posibilidad (o sea, una variable relativa), hace que esa situación sea socialmente percibida a través de representaciones que se manifiestan definiendo al estado de situación como un contexto de amenaza generalizada y creciente que, sumado a la poca visibilidad de la acción estatal y al desconocimiento de las capacidades sociales para hacer frente al problema, afecta negativamente la calidad de vida de la sociedad. Esta es la dimensión subjetiva de la inseguridad.

Es entonces la inseguridad (o sea, la posibilidad socialmente manifiesta de vulneración de los derechos y libertades sociales mediante hechos de violencia y delito) la que transforma a ese conjunto de problemáticas en el objeto de políticas públicas; éstas, en consonancia con el sistema de seguridad pública, constituyen la respuesta institucional del Estado frente al fenómeno de la inseguridad.

Para concretarla, es menester organizar un conjunto de actividades desarrolladas por las agencias estatales con cuatro objetivos primarios, relacionados entre sí:

- 1) Abordar las problemáticas que atentan contra el ejercicio de derechos, libertades y obligaciones.
- 2) Reducir el riesgo y la vulnerabilidad de la sociedad.
- 3) Facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los dispositivos sociales y técnicos de gestión de la seguridad.
- 4) Generar un ambiente social en el que se perciba un nivel bajo de amenaza (y que este se mantenga relativamente estable).

Entonces, ¿qué hay de novedoso en los fenómenos vinculados a la inseguridad en la actualidad? El primer rasgo a destacar es que la creciente inquietud social la ha convertido en objeto de políticas públicas cuando históricamente el conjunto de problemáticas y situaciones derivadas de ella no habían sido parte de las preocupaciones y el accionar del poder político, constituyendo lo que Sáin (2005) caracterizó como “desgobierno político de la seguridad”. El segundo rasgo novedoso es que entre los especialistas parece existir la presunción de que la prevención social de la violencia y el delito es aún una dimensión de la gestión de la seguridad que no ha sido explotada en

toda su potencialidad y sobre la cual el Estado municipal tiene más ventajas comparativas que el provincial y que el nacional.

### **Del “Estado de Bienestar” al Estado fallido**

Para comprender mejor esta coyuntura, es conveniente describir los rasgos generales de las transformaciones experimentadas por el Estado durante los últimos 20 años, y sus efectos sobre la seguridad sobre todo urbana.

Si hasta 1989 en la Argentina predominaba “un modelo estatal fuertemente centralista, a la vez productor de bienes y servicios públicos, en pocos años se evolucionó hacia uno basado en la prestación de servicios mínimos y en el papel regulador” (Cravacuore, 2007); este proceso derivó en la descentralización de la gestión estatal fundamentalmente hacia las provincias, no obstante lo cual, en el plano de la seguridad ciudadana en general y en la dimensión de la prevención social de la violencia y el delito en particular, esa descentralización sólo llegó hasta el nivel provincial, quedando los municipios sin poder articular acciones enmarcadas en lo que se institucionalizó como *seguridad* a partir de la sanción de la Ley de Seguridad Interior<sup>1</sup> promulgada a principios de 1992, ya que allí no existe ninguna alusión a lo que los gobiernos locales puedan hacer en materia de seguridad. La concepción que prima al nivel de los Estados nacional y provincial es que la seguridad es una competencia inherente a la agencia policial y por ello aquí la llamaremos *concepción policialista*; según ella, son las cúpulas policiales las más capacitadas para conducir los sistemas de seguridad públicos; de este modo, las distintas administraciones gubernamentales dieron lugar a una suerte de “autonomización política de la policía, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales independientemente de las orientaciones generales del gobierno, se proporcione sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y, en ese marco, también estableciera los objetivos y orientaciones generales de la seguridad pública en su conjunto” (Sain, 2005, pp. 6).

A su vez, este modelo de Estado inmerso en los procesos socio-económicos de la década de los ‘90, de marcado corte neoliberal, generó una suerte de retraimiento del espacio público; observándose una fuerte caída en el nivel de organización de la sociedad civil. El ejemplo más palpable de este fenómeno fue la decadencia (en algunos casos la desaparición) de las agrupaciones de socialización local, como los clubes barriales y las sociedades de fomento, características de los sectores de clase media y baja; mientras que, como correlato de este proceso, el sistema político veía decaer el nivel de actividad en sus unidades de participación primaria (ateneos y unidades básicas, para hablar sólo de los dos partidos mayoritarios por aquel entonces) evidenciando el descreimiento social respecto del *mundo de la política* y dando lugar a lo que hoy conocemos como la crisis de los partidos políticos tradicionales (Mocca, 2002; Torre, 2003).

Al paulatino avance de las ideas pro mercado frente al retraimiento de la intervención estatal bajo el argumento de su supuesta modernización, y a sus consecuencias sobre los

---

<sup>1</sup> Sólo con revisar los principios básicos de la ley se observa la postulación de una seguridad de concepción policialista, ya que la misma “establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía” (Ley 24.059, Artículo 1°).

criterios de gestión del espacio público y el control social (Wacquant, 2004), hay que sumarle la escalada de corrupción gubernamental y de descrédito que experimentó el sistema político argentino. La burbuja financiera de la década de 1990, basada en el endeudamiento y las privatizaciones (Palermo y Novaro, 1996; Basualdo, 2006), impuso un modelo de desarrollo que generó la despolitización de vastos sectores sociales, sobre todo en las generaciones más jóvenes, alejándolos de la participación política y subsumiéndolos bajo la lógica del consumo facilista.

Esta suerte de despolitización melló las causas comunes y derivó en la reconfiguración de las relaciones sociales en el ámbito urbano<sup>2</sup>. La acentuación de la cultura del consumo (Bauman, 2007) como necesidad vital de la economía de servicios, empeoró el carácter criminógeno<sup>3</sup> presente en el individuo que vive en un contexto donde la distribución de la riqueza no es equitativa, tornándolo particularmente violento, en un marco donde existe una condición socio-cultural sumamente influyente de desapego a la norma<sup>4</sup>.

Por su parte, el progresivo deterioro de las condiciones socio-económicas de las clases medias y bajas (en obvio favor de la concentración económica), la transculturación social y el establecimiento de una serie de prácticas basadas en el mero consumo, acentuó la carga simbólica negativa hacia *el otro*, considerado como peligroso al ser depositario de la virtual condición latente de amenaza construida socialmente en la generación de estereotipos criminales (Zaffaroni, 2002) y reproducida por los discursos de segregación (fundamentalmente en los medios masivos de comunicación) y la *targetización* del mercado; así se muestra la fenomenología manifiesta de este proceso, pero también existe una dimensión no conciente del fenómeno, que se relaciona con el temor al otro (a *aquel que está peor que yo*) por la posibilidad –lograda, por cierto– de caer en la escala social y quedar en la misma posición que ese *otro* (la tendencia decreciente del desarrollo social, que en definitiva terminó por colocar al ciudadano vulnerable –en términos socio-económicos– en posición de vulnerado).

---

<sup>2</sup> Analizando los sistemas de control y las relaciones sociales en Gran Bretaña y Estados Unidos, David Garland (2005, pp. 314) afirma que “durante los años ochenta y noventa, la cultura política que articuló estas relaciones sociales era muy diferente de aquella que había prevalecido en el momento de máximo esplendor del Estado de bienestar. En sus aspectos más notables –sino desde todo punto de vista- esta cultura era más excluyente que solidaria, más comprometida con el control social que con la provisión social y más afín con las libertades privadas del mercado que con las libertades públicas de la ciudadanía universal”.

<sup>3</sup> El carácter criminógeno del sistema socio-económico capitalista constituye la explicación a la cual, sistemáticamente, Estados y sociedades civiles se niegan a atender; por el contrario, se prefieren las argumentaciones sobre lo coyuntural, que derivan en aplicación de políticas represivas, marginantes, expulsivas y reclusivas. Mariano Ciafardini, lo explica con claridad: “El gobierno y la gente, particularmente las clases medias, siempre se van a encontrar con una gran y creciente cantidad de delito, producto obvio de la desigualdad intrínseca del sistema, que no va a encajar en ninguna de sus explicaciones aceptables, porque las explicaciones aceptables (...) no cuestionan al sistema socio-económico como *criminógeno*, cuestionamiento en el que sí hallarían la respuesta a sus preocupaciones de inseguridad si lo comprendieran y aceptarían” (Ciafardini, 2006, Pp 32).

<sup>4</sup> Dice Peter Waldmann: “Los argentinos nunca han podido aceptar que las leyes tengan una validez universal. Consideran generalmente que éstas tienen un contenido programático, que son más bien directivas de comportamiento; pero el principio de su vigencia sin excepciones, al que todos están sometidos sin tener en consideración la persona y su influencia, es algo que no convence a la mayoría en este país que cultiva el individualismo. Tampoco los sociólogos argentinos consideraron durante mucho tiempo que la tendencia de sus conciudadanos a interpretar las leyes a su gusto fuera un problema”. (Waldmann, 2003, Pp 139).

A ello hay que agregarle la explosión del narcotráfico<sup>5</sup>, que se reprodujo en el tejido urbano como nunca antes lo había logrado, facilitado por un contexto en el cual la corrupción política, policial y judicial se mantuvo a la orden del día para regular la circulación de drogas en pequeña escala como forma de *hacer caja*; esto y el robo y tráfico ilegal de autopartes, constituyen la dramática innovación que la connivencia entre delito, política, policía y justicia dispuso para complementar con creces la vía de recaudación ilegal que tradicionalmente se asentaba en la prostitución y en el juego clandestino (Vallespir, 2002). Todo esto explotó en 2001. Y aquel Estado minimalista moldeado durante los '90 ya no estuvo en condiciones de revertir su retrotraimiento para abordar la degradación generada al nivel socio-económico en los conglomerados urbanos.

### **La situación local de seguridad**

La complejización de las problemáticas que hacen a la inseguridad, fundamentalmente tiene que ver con la puesta en práctica de violencia y delito al mismo tiempo, en casos de asaltos a mano armada, robos y hurtos a la propiedad, homicidios, violencia sexual y familiar, peleas callejeras y conflictos barriales.

El delito común (robo, hurto) que en la actualidad se dan con altos grados de violencia física, conformando más delito aún (lesiones o muerte en ocasión de robo, por ejemplo) está a la orden del día en los municipios. Y los conflictos, por su parte, también se dan en el plano de la convivencia vecinal y en los espacios públicos (plazas, parques, paseos, establecimientos nocturnos) e implican fundamentalmente problemas relacionados con el mantenimiento del espacio público, del cual los vecinos están siendo progresivamente desplazados ya que no representa un atractivo de vida social como en épocas anteriores, dado que persiste allí la sensación de amenaza.

Este conjunto de hechos (delito, violencia y conflicto) es el que genera el aumento de la sensación de inseguridad, que fundamentalmente se expresa en la calidad de vida del ámbito vecinal.

Para nosotros, existe un nexo entre los conflictos, que se dan en general en los espacios públicos, y la reproducción de la violencia y el delito común. El deterioro del ámbito social y la incapacidad social de gestionar la conflictividad da como resultado violencia y delito, sencillamente porque los grados altos de violencia y delito son consecuencia de ese deterioro.

Otro aspecto importante es que, si bien este conjunto de problemas no son todo el universo de la seguridad, si son una porción importante y en la gran mayoría de los

---

<sup>5</sup> Es interesante notar que entre los procesos geo-políticos que tuvieron lugar durante esa década se registró la caída del histórico grupo Sendero Luminoso de Perú, que derivó en la instalación de algunos de sus mandos medios en la Ciudad de Buenos Aires, con proyección a todo el Conurbano. Para más detalles sobre este tema ver la serie de notas del periodista Cristian Alarcón en el diario Página 12:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-87591-2007-07-04.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-71802-2006-08-21.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-81939-2007-03-18.html>

casos son los que generan mayor sensación de inseguridad y son los que encuentran sus víctimas principalmente entre los vecinos.

Por estas razones es imprescindible que el municipio movilice todos los dispositivos que estén a su alcance para reconquistar el espacio público para los vecinos y que estos participen activamente de la gestión de los conflictos; ello implica que los espacios, tanto físicos como institucionales, sean los óptimos. Esto no supone que la sociedad civil tenga que replicar esquemas de operación policial, sino que es necesario reactivar los lazos sociales que antaño surgían de la organización de los propios vecinos junto con los representantes locales del gobierno municipal para velar constantemente por el bienestar de los barrios.

Entonces, es esperable que un sistema mixto (sociedad civil-agencias estatales) de gestión de la conflictividad vecinal sea el propicio para reducir los delitos más peligrosos para la vida, ayude a conjurarlos cuando se producen y fundamentalmente disminuya la sensación de inseguridad; sobre todo de los sectores sociales más pobres, principal estrato victimizado por los delitos comunes en contextos sociales altamente marginalizados y deteriorados.

### **La seguridad desde el municipio**

Es necesario reforzar a los Estados municipales con destrezas, mecanismos y recursos necesarios para lograr su aporte a la seguridad, desde la prevención social de la violencia y el delito como bastión de seguridad pública; actualmente, no cuentan con autonomía institucional y jurídica, ni con un equipo de funcionarios especializados en la materia que trabajen en agencias creadas para tal fin.

No obstante, han comenzado a estructurar consejos locales de seguridad, a participar incipientemente de los foros vecinales y a establecer algunos acuerdos con los gobiernos provinciales y las agencias policiales. Sin embargo, poseen un rasgo muy importante para la gestión de seguridad, que es el conocimiento y manejo del territorio. Más aún, la descentralización propone que el gobierno local es un actor político crucial en la gestión de la seguridad.

Tal como se describió en el punto anterior, el delito común y la conflictividad comunal son manifestaciones de la problemática de la inseguridad sobre las que el Estado municipal puede trabajar activamente y con interesantes chances de alcanzar valiosos resultados.

Quedan fuera del alcance del Estado municipal las acciones operativas sobre el delito complejo, pero el gobierno local puede enriquecer fuertemente el trabajo sobre éste en base al aporte de información hacia otras esferas estatales y hacia la policía. Con esta salvedad, es evidente que el Estado municipal tiene amplias posibilidades y un buen número de herramientas para abordar la problemática.

Tal es así que “a las personas les perturban los desórdenes, disturbios provocados por un grupo de jóvenes a la madrugada, pero quizás no les preocupa con la misma intensidad ser asaltado por piratas del asfalto; de la misma forma, al comerciante del centro urbano lo altera el comercio ilegal llevado a cabo por personas desocupadas que ponen un

toldito frente a su local para vender las mismas cosas que aquel y que, luego de una discusión acalorada, la cuestión se dirime en medio de una riña” (Saín, 2007, Pp. 297).

Si bien el marco legal provincial es generalmente restrictivo y difuso respecto de las atribuciones que los municipios tienen para abordar la seguridad pública, y en particular para generar vínculos con la agencia policial, existe un conjunto de responsabilidades que tienen los municipios otorgadas por las constituciones provinciales y las leyes, que conforman un respaldo legal para la atención de los intereses y servicios locales; de la misma forma, en casi todos los marcos legales se le atribuye a los concejos deliberantes el deber de dictaminar ordenanzas para “responder a ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones que deban coordinar con las jurisdicciones provinciales y nacionales” (Saín, 2007, Pp. 299). En la mayoría de los casos esto implicó el reforzamiento financiero y logístico de las agencias policiales y judiciales que actúan en el propio territorio; sin embargo, existen abordajes que aún no han sido desarrollados por los municipios y que representan acciones que pueden ser realizadas con mayores niveles de autonomía. No obstante, “durante los últimos años hubo una especie de descentralización de facultades formales y sustantivas a favor de los gobiernos municipales en materia de seguridad, al mismo tiempo que se crearon instancias de participación comunitaria” (Saín, 2007, pp. 302), sobre los cuales nos vamos a referir en el apartado específico sobre los foros de seguridad.

### **Competencias y funciones del Estado municipal en relación con la seguridad**

Daniel Cravacuore (2007) describe las competencias de los distintos niveles del Estado según la legislación vigente que, en referencia a la temática municipal relacionada con la prevención social de la violencia y el delito (razón por la cual se excluyen las competencias que implican relaciones internacionales y que son inherentes al Estado nacional), muestra el siguiente esquema:

- Competencias concurrentes entre los Estados nacional y provincial: Educación superior, justicia, seguridad social, la seguridad pública (de concepción policialista), rutas interjurisdiccionales.
- Competencias concurrentes entre los Estados nacional, provincial y municipal: Obra pública, contención de colectivos sociales débiles, defensa del consumidor, promoción del desarrollo económico, fomento del deporte social, salud preventiva, terminales de cargas y pasajeros, regulación de transporte automotor, promoción turística, gestión del patrimonio cultural y natural.
- Competencias exclusivas del Estado provincial: Servicio educativo, vivienda social, distribución domiciliaria de gas y luz.
- Competencias concurrentes entre los Estados provincial y municipal: Provisión de servicios públicos, agua y cloacas, protección contra incendios<sup>6</sup> y atención de la salud.
- Competencias exclusivas del Estado municipal: Construcción y mantenimiento de infraestructura urbana (alumbrado público, limpieza y recolección de

---

<sup>6</sup> Los cuerpos de bomberos profesionales dependen de las policías federal y provinciales, y sólo existen como tal en las ciudades con mayor densidad poblacional. Cravacuore (2007) explica que los gobiernos locales sólo apoyan en forma discontinua a los bomberos de ciudades pequeñas donde no son profesionales y por lo general forman cooperadoras que recaudan fondos para su mantenimiento.

residuos, construcción y reparación de calles y caminos, conservación de parques y paseos públicos, cuidado de cementerios y mantenimiento del equipamiento urbano). Regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (regulación sobre el hábitat y obras de construcción, actividades económicas y tránsito urbano). Asistencia a la población en riesgo (asistencia social directa, atención primaria de la salud y defensa civil).

Esto dice en líneas generales la legislación, pero la realidad indica que el municipio tiene más competencias *de hecho*, por el espectro de funciones que realiza; es importante observar la distinción que hace Alejandro Villar<sup>7</sup> entre competencias (atribuciones conferidas por la constitución provincial, la ley de municipios o la carta orgánica del gobierno local autónomo) y funciones (tareas que efectivamente el gobierno local realiza ya que en el imaginario colectivo les son adjudicadas), porque en esta distinción se encuentran aspectos que son claves a la hora de planificar acciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

### **Despliegue territorial; delegaciones y consejos locales de seguridad; referentes barriales y foros de seguridad.**

Si hay una ventaja que el Estado municipal tiene sobre las demás esferas estatales es el conocimiento del territorio y la posibilidad de desplegar recursos sobre éste de manera estratégica.

El municipio es, por definición, el primer eslabón en la cadena de relación entre la sociedad civil y las esferas de la administración pública, en cuanto a sus problemáticas cotidianas.

El municipio posee una herramienta que no ostenta ninguna otra instancia estatal, ni la propia policía; posee un plantel de personas desplegadas en los distintos barrios en dos niveles: el institucional (a través de las delegaciones municipales, colegios, salas) y el político (a través de los referentes barriales). Estos actores presentan algunos aspectos que los hacen altamente importantes para tratar la cuestión de la seguridad.

Asimismo, las delegaciones municipales son probablemente el espacio donde mejor podría conjugarse esa necesaria mixtura entre sociedad civil y gobierno en lo que atañe a la gestión de las problemáticas vecinales. Al diferencia de otras instancias, las delegaciones tienen un funcionamiento cotidiano, la mayoría de las veces el personal municipal que allí trabaja forma también parte de la comunidad local, y muchas intendencias han empezado a poner en práctica con éxito formas de descentralización de sus actividades administrativas gracias a la conveniente distribución territorial de las delegaciones.

Históricamente existió un rechazo policial a la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen identificar la naturaleza y la envergadura de los problemas y situaciones de violencia y delito existentes en su contexto inmediato; asimismo, desde el sector

---

<sup>7</sup> Véase: VILLAR, Alejandro. "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales", en CRAVACUORE, Daniel (comp.), "Innovación en la gestión municipal". Federación Argentina de Municipios y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. 2002.

político hubo un desapego a abordar las cuestiones de seguridad, al mismo tiempo que se colocó a la policía como la única agencia capaz de registrar y afrontar esos problemas. Esta doble condición complicó la relación entre policía, gobierno municipal y ciudadanos, cuando se crearon los foros de seguridad.

Por su parte, otro aspecto sobre el que hay que trabajar más fuertemente en los foros de seguridad es la concepción exacerbadamente estatalista de la seguridad pública que prima en toda la sociedad argentina y que se reproduce en estos ámbitos de participación. El ciudadano reclama *no ser molestado* en sus actividades cotidianas y fundamentalmente desconoce –porque no ha sido formado cívicamente en ello– que su participación implica acciones que exceden el mero reclamo hacia el accionar del Estado y que la obtención de resultados positivos en materia de seguridad provienen de aquellas políticas públicas que articulan acciones estables y duraderas de participación ciudadana; y en las que es necesario que las autoridades municipales jueguen un rol muy activo en la institucionalización de la actividad en el foro.

Esto hace que los foros de seguridad se conviertan en canales de expresión de reclamos a favor de la protección estatal; poco se ha hecho respecto a abordajes más integrales sobre la seguridad y esto se debe a una doble responsabilidad: por parte del gobierno municipal, del provincial y de las agencias policiales –como dijimos anteriormente– no existe consideración respecto del potencial que tiene la participación ciudadana, que constituye un actor central para trabajar sobre la problemática, y por parte de la ciudadanía –como también mencionamos– persiste la concepción de que es el Estado el que debe encargarse de esta problemática, para evitar que el vecino sea molestado. Sobre este error doble es necesario que trabaje el gobierno municipal mediante las herramientas que tiene a mano y las que puede obtener.

El análisis de las distintas experiencias de foros de seguridad local muestra también falencias en lo que atañe a los alcances sociales. Los foros parecen ser sólo una práctica de las clases medias, de las asociaciones de comerciantes, de los sectores con acceso histórico a los mecanismos de exposición de sus demandas. El accionar de esas personas, que tienen una mayor tendencia a involucrarse en estos temas porque sienten que la inseguridad los afecta de manera especial, hace que muchas veces se creen acuerdos no escritos, tácitos, por los cuáles el foro pasa a ser el espacio de reclamo de una parte de la sociedad local que se dirige no al estado municipal sino directamente a los comisarios de la zona. Estos a su vez, instrumentan rondas especiales, duplican esquemas de vigilancia, etc., en especial atención sobre esas demandas, constituyendo de hecho un servicio policial diferenciado.

Por supuesto existen causales socioeconómicas que explican el bajo nivel de participación de los sectores empobrecidos en los foros, pero no es menos cierto que no existen experiencias de foros de seguridad que funcionen de manera extensiva en todo el territorio municipal. Nosotros creemos que cada sociedad de fomento o cada club barrial puede funcionar como sede de un foro, y que los representantes de cada uno de ellos pueden reunirse semanalmente en las delegaciones municipales para analizar los niveles de conflictividad y diseñar esquemas de trabajo de manera coordinada.

Esto implica que la actividad del municipio dentro del foro y el sostén funcional de los mismos no puede depender de la permanencia de las autoridades políticas, sino que debe sostenerse en el tiempo; el recambio de funcionarios no debe ser un impedimento

para la durabilidad del foro, lo que se logra colocando en el centro de atención a la propia estrategia de seguridad.

El liderazgo político es fundamental para la participación ciudadana; en este sentido, Föhrig y Pomares (2007) observan que experiencias sostenidas en el tiempo por los representantes municipales ayudan a una mayor participación y perdurabilidad de las acciones que se realizan, mientras que cuando el municipio reduce la intensidad de su accionar, el foro tiende a debilitarse; el factor que marca ambas tendencias es la permanencia o no del gobierno político.

Entonces, el sistema político debe proponerse a sí mismo la sustentabilidad de las estrategias seguidas para con el foro; y al mismo debe generar en los otros actores políticos implicados, la misma lógica de mantenimiento del esquema participativo, más allá de sus propios recambios. Con ello se fortalecería sobremanera la relación con la sociedad civil.

A la vez, está la cuestión de la participación policial en los foros, donde por regla general acuden oficiales de rango medio-alto. Aquí no se trata de modificar el esquema sino añadirle un complemento, con la inclusión del personal policial que está más en contacto con las situaciones de violencia y delito<sup>8</sup>.

Ambas estrategias reducirían la dualidad de los foros, en tanto generadores de la provisión diferenciada de seguridad y espacio exclusivo de los mandos superiores, promoviendo así una mayor participación.

### **Ejes para la organización de planes de seguridad municipales con alto perfil participativo.**

Una lectura transversal de lo dicho hasta aquí pone de manifiesto la necesidad de que los municipios se fortalezcan en materia de seguridad; y como la misma requiere por definición un marco participativo, la elaboración de un plan implica la discusión y puesta en común de muchos elementos, relacionados con todos los actores involucrados.

Sobre este marco, elaboramos los fundamentos del plan de seguridad participativo que esbozamos en líneas generales en este punto final. Y está organizado en base a una descripción global de cada uno de sus componentes.

#### Misión y objetivos

La misión de un plan de seguridad municipal de perfil participativo debe estar direccionada hacia el fortalecimiento de la seguridad de la ciudadanía, atacando la inseguridad objetiva, aumentando la paz social y reduciendo y la sensación de

---

<sup>8</sup> Más allá de factores históricos que muestran una tensión manifiesta entre las fuerzas de seguridad y los sectores desfavorecidos, la realidad es que son estos últimos los más afectados por los fenómenos de la inseguridad y en muchos casos la única experiencia material del Estado que perciben es la que tiene que ver con la función policial. Por otra parte, un gran número, sino la mayor parte del personal policial proviene de esos mismos estratos sociales, sin embargo rara vez sus mandos medios y muchos menos el personal subalterno son capacitados en cuestiones de intervención actual como los conceptos de policía “comunitaria”, “de proximidad”, etc.

inseguridad (subjetiva); y, sobre todo, fortaleciendo la capacidad institucional del Municipio y la capacidad social de los ciudadanos para el ejercicio de la seguridad.

El objetivo general de un plan de estas características es abordar desde el Municipio los 4 objetivos que persigue toda política integral de seguridad pública, en los aspectos específicos que atañen a los gobiernos municipales, que fueron descritos en el apartado referido al concepto de seguridad que aquí se siguió.

Por su parte, los objetivos específicos para la prosecución del plan son:

- Aumentar la capacidad estatal de seguridad pública desde la prevención social de la violencia y el delito, y desde la comunicación social.
- Aumentar la capacidad civil en seguridad desde la participación.
- Fortalecer la capacidad de control del Estado Municipal.
- Fortalecer la gestión del conocimiento del Estado Municipal.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los cuadros técnicos y administrativos relacionados.
- Fortalecer la capacidad de articulación de la gestión interna relacionada.

#### Lineamientos políticos

- El plan de seguridad pública municipal de perfil participativo requiere establecer algunas prerrogativas políticas basadas en el consenso, que son necesarias para su funcionamiento, estos son:
- Visibilidad de la actividad estatal municipal (mayor actividad y, sobre todo, una mayor orientación estratégica de la actividad).
- Articulación del Estado Municipal con los estados Provincial y Nacional (y sus agencias).
- Resignificación de la función y el empleo municipal (motivación, gestión participativa, equipos inter-áreas).
- Generación de consensos (fundamentalmente los internos, necesidad de participación de todas las áreas relacionadas).
- Aumento estratégico de la inserción del municipio en el tejido social (participación e inclusión social, educación, deporte y cultura, orientados estratégicamente).
- Gestión del conocimiento (reflexividad y análisis, interno y externo) y control de gestión (orientado hacia la optimización de procesos).
- Gestión de herramientas tecnológicas de vigilancia de la seguridad.

#### Gestión Estratégica

La gestión estratégica del plan de seguridad implica reforzar la capacidad institucional para abordar la seguridad, motivar y capacitar a los actores involucrados, darles participación y generar consenso; resignificar el trabajo de los actores municipales a

través de la seguridad; fortalecer la comunicación social de seguridad del Municipio, trabajando sobre los canales y el discurso; facilitar la llegada del vecino al municipio, dar atención rápida a las necesidades relacionadas con seguridad; buscar nuevos usos positivos de la capacidad municipal relacionada con la seguridad, optimizar lo existente, generar sinergías entre áreas relacionadas, satisfacer de las necesidades específicas de la (Secretaría, Dirección, Área) de Seguridad; generar conocimiento sobre seguridad municipal y sobre capacidades institucionales.

Esto se logra:

1. abordando la organización interna del municipio (las misiones y funciones de cada área relacionada y de sus agentes, de manera participativa (y preferentemente voluntaria);
2. fortaleciendo la comunicación social más directa;
3. mejorando la atención de los vecinos, en un sentido emergente;
4. creando cuerpos específicos de apoyo a la seguridad (bajo la lógica de la función de proximidad y la representación de los pares );
5. fortaleciendo la gestión gubernamental de las relaciones institucionales con los Estados provincial y nacional, y con la policía;
6. generando el consenso necesario con los actores políticos, institucionales y de la sociedad civil (canalizado fundamentalmente a través de los foros);
7. implementando medidas de seguridad ciudadana directa;
8. fortaleciendo el trabajo social mediante la multiplicación de agentes replicadores (atendiendo la estrategia de el abordaje de los pares);
9. fomentando las actividades deportivas y culturales dentro del espacio público;
10. conformando buenos equipos para la gestión de la coyuntura específica, con un fuerte acento en la atención a las víctimas;
11. reorganizando estratégicamente el sistema de respuesta civil (bomberos, ambulancias, centros sanitarios, defensa civil);
12. implementando tecnologías para la vigilancia del espacio público;
13. generando mecanismos de control y supervisión de las áreas relacionadas a comercio, tránsito, ambiente y espacios públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

BASUALDO, Eduardo. “Estudios de historia económica argentina”. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 2006.

BAUMAN, Zigmunt. “Vida de consumo”. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2007.

CIAFARDINI, Mariano. “Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles”. Buenos Aires: Ed. Ariel. 2005.

CRAVACUORE, Daniel e ISRAEL, Ricardo (Coord.). “Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)”. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Hans Seidel Stiftung. Bernal. 2007.

DE MESQUITA NETO, Paulo. “Asociaciones Públicas–Privadas para la Reforma Policial en Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia, Universidad de San Pablo,

Brasil”. Este artículo es parte del Proyecto “Public Security and Police Reform in the Americas” dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (University of Chile). 2003.

- “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”, em Fruhling, Hugo. (Org.). Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitaria em América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

FÖHRIG, Alberto y POMARES, Julia. “El impacto de las políticas participativas de seguridad ciudadana en la Argentina: estudios de caso”. En: Varat, Jessica (comp.). “Seguridad ciudadana en las Américas”. Washington: Wodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

GARLAND, David. “La cultura del control”. Barcelona: Editorial Gedisa. 2005.

MOCCA, Edgardo. “Defensa de la política (en tiempos de crisis)” en Novaro, Marcos (Compilador) El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. Buenos Aires: Norma. 2002.

PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. ”Política y poder en el gobierno de Menem”. Buenos Aires: Norma. 1996.

SAIN, Marcelo. “Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)”. En: CRAVACUORE, Daniel y ISRAEL, Ricardo (Coordinadores). “Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)”. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Hans Seidel Stiftung, 2007.

SAIN, Marcelo Fabián. “Dilemas, parámetros y condiciones institucionales de las reformas policiales de América Latina”. Seminario Internacional “Políticas de seguridad ciudadana y reforma policial en América Latina: oportunidades y desafíos”. Universidad para la Investigación Estratégica de Bolivia y Observatorio de Democracia y Seguridad de la Universidad de la Cordillera. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 2005.

SMULOVITZ, Catalina. “Seguridad ciudadana: nuevas intervenciones, nuevos resultados”. En: Varat, Jessica (comp.). “Seguridad ciudadana en las Américas”. Washington: Wodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

TORRE, Juan Carlos. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances de la crisis de representación partidaria”, en Desarrollo Económico vol. 42, N°168. 2003.

VALLESPER, Alejandra. “La policía que supimos conseguir”. Buenos Aires: Editorial Planeta. 2002

WALDMANN, Peter. “El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina”. Caracas: Nueva Sociedad. 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. “Derecho Penal. Parte General”. Buenos Aires: Ediar. 2002