

ceso 

Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz

# El Estado y la Ciudadanía como pilares de la Seguridad Democrática.

# El Estado y la Ciudadanía como pilares de la Seguridad Democrática.

## Introducción

En todo el mundo, la seguridad es uno de los temas que más preocupa. El despliegue internacional del delito va de la mano con la mundialización de la economía. Y al igual que los procesos de intercambio y producción tiene una gran capacidad para modificar sus estructuras y adaptarse a nuevos escenarios.

En este contexto, las dinámicas de gestión estatal y las políticas y programas que se derivan de ellas, deben estar en sintonía con estos cambios para poder prevenir y reprimir el delito. Acciones de este tipo exigen la participación de múltiples agencias del Estado, diversas organizaciones de la sociedad civil y de todos los ciudadanos trabajando en conjunto con las fuerzas de seguridad. Si bien algunas dimensiones de las políticas de seguridad son responsabilidad y competencia exclusivas de las agencias del Estado Nacional, de los Estados provinciales o locales, según corresponda, la participación de la ciudadanía es un aspecto clave para el sostenimiento y eficacia de tales políticas.

La promoción de políticas tendientes a la inclusión y la participación como medios para movilizar los recursos, capacidades y saberes que anidan en la sociedad civil, busca potenciar el logro de los objetivos de las políticas públicas y dotarlas de mayor legitimidad, garantizando así mayor sustentabilidad. En otras palabras, proyectar e implementar las políticas de seguridad en el marco de políticas de inclusión social, abordando desde una perspectiva democrática las demandas de la ciudadanía.

El presente artículo busca presentar los lineamientos principales de una política de seguridad que contemple este tipo de intervenciones, prestando especial atención a los procesos de interacción entre los funcionarios gubernamentales, las fuerzas de seguridad y las organizaciones de la sociedad civil.

## Participación ciudadana y seguridad democrática.

El gran desafío hoy es reconstruir un lazo social en gran parte deteriorado por la violencia que deriva directa e indirectamente de ciertas prácticas delictivas. Esto supone lisa y llanamente recuperar e impulsar prácticas de convivencia pacífica hacia el interior de las comunidades que incluyan tanto a los ciudadanos como a las Fuerzas de Seguridad con despliegue en el territorio.

Si bien la seguridad es un deber del Estado que atraviesa transversalmente a los tres poderes que lo conforman, es indispensable que en el proceso de construcción de las políticas que estructuran el área esté involucrada la sociedad civil y las distintas organizaciones que la representan. En la actualidad, la garantía de la sustentabilidad del modelo de seguridad democrática es la pluralización de los actores que participan en su construcción y que excede por lejos a lo estrictamente estatal y policial.

La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y promoción de las políticas públicas vinculadas, en este caso, a la seguridad, supone un nuevo paradigma en la construcción de la democracia. Es por un lado, la necesaria apertura de canales de participación comunitaria impulsados desde el Estado y, por el otro, la necesaria construcción de ciudadanía que esta apertura implica.

El punto de partida es la articulación con la comunidad como un eje central en el desarrollo del nuevo modelo de conducción y diseño de las políticas públicas de seguridad. En otras palabras el fortalecimiento de la comunidad como constructora de confianza, convivencia y seguridad como forma de expresión innovadora de un Estado presente, activo y abierto a las demandas y propuestas de la ciudadanía en materia de seguridad.

El objetivo es que las instituciones del estado trabajen con las organizaciones en los territorios, desarrollando políticas de prevención situacional y social en donde los saberes y prácticas de los ciudadanos sean un componente esencial. La tensión a superar en este marco, es que los ciudadanos confíen en las instituciones del estado para así comprometerse en una acción conjunta.

Para ello se requieren de metodologías de trabajo que hagan realidad la interacción de los actores antes nombrados. El funcionario del gobierno local, provincial y/o nacional que tiene mayor incidencia en la regulación de la convivencia cotidiana y en la configuración del espacio público, de conjunto con un policiamiento preventivo que se despliega en ese territorio concreto, actuando conforme planificaciones que tienen en cuenta los diagnósticos, intereses, necesidades de los ciudadanos que habitan esos territorios es el punto de partida.

Para que el modelo funcione se tiene que conformar un círculo virtuoso de confianza en el que los vecinos legitimen la actuación de las fuerzas policiales y de los funcionarios políticos, y estos últimos integren a su labor cotidiana las recomendaciones de las organizaciones como modo de cubrir las necesidades concretas de la comunidad.

## **El diagnóstico y la planificación como punto de partida.**

La estrategia de trabajo requiere como punto de partida ineludible un diagnóstico de la situación territorial, elaborado de conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil, los vecinos y el Estado.

El objetivo es documentar, sistematizar y formalizar la información sobre conflictos vinculados a la seguridad en los distintos barrios. Los dispositivos elaborados son diversos, por ej. el *Mapa Vecinal de Prevención del Delito y la Violencia*, *encuestas de victimización*, *observaciones*, etc.

La información recogida es de orden cualitativo y cuantitativo con técnicas de registro que posibilitan su posterior georreferenciación. De esta manera se complementa y enriquecen los mapas del delito confeccionados por las fuerzas de seguridad a partir de los delitos denunciados. En este sentido, no sólo aparecen situaciones que no han sido denunciadas o que tienen escaso nivel de denuncia pero afectan gravemente la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también recolecta la percepción y evaluación que tienen los vecinos sobre zonas, espacios públicos, horarios y situaciones que son vistas como poco seguras y peligrosas.

La información relevada es fruto del trabajo colectivo entre las instituciones estatales y las organizaciones comunitarias. Es necesario que la mencionada información no esté sólo vinculada a lo estrictamente delictual. Además de este tipo de situaciones debe necesariamente enfocarse a conflictos de índole social y conflictos sobre espacios públicos considerados inseguros y/o problemáticos.

En términos metodológicos, es posible afirmar que cada una de estas dimensiones abre la puerta para construir un *diagnóstico diferencial* de lo que acontece. En primer lugar, porque los datos emergen a partir de la interacción entre el Estado y la comunidad. En efecto, a diferencia de otros mapas, observaciones y/o encuestas, que elaboran la información tomando fuentes secundarias -denuncias existentes, etc.- las fuentes relevadas en este caso son primarias. En segundo lugar, porque este tipo de fuente permite relevar los datos en “presente continuo”, mientras que los elaborados a partir de denuncias son pretéritos. En otras palabras, los espacios se marcan en el mapa no sólo a partir de

coordinadas espaciales, sino también en función de los días y horarios en que los conflictos y delitos suceden. En tercer lugar, porque habilita la posibilidad de construir información de manera diferenciada, evitando confusiones tanto en el trato de los datos recolectados como en las conclusiones formuladas.

Es, en definitiva, un trabajo colectivo en donde la comunidad con sus problemas, y el Estado con su capacidad técnica, inician y sostienen un proceso de acercamiento que se concreta a partir de una serie de herramientas intelectuales y prácticas que son utilizadas para generar un diagnóstico diferencial que permita, por un lado, definir la problemática y, por el otro, buscar y ejecutar las mejores soluciones posibles.

Lo definido como dimensiones de análisis en términos metodológicos, supone a un nivel teórico y político la multiagencialidad. Llegar a las mejores soluciones posibles implica plantearse interrogantes específicos que hagan suya la complejidad de la dinámica social. En otras palabras, si nos preguntamos sólo por los delitos que pueden ocurrir en una determinada área geográfica, nunca podremos ver cuáles son los condicionamientos sociales y territoriales que colaboran con que estos ocurran.

En este sentido, la información construida permite visualizar en el territorio la extensión de los distintos conflictos y delitos. Este es un punto importante a tener en cuenta: los mapas elaborados no establecen sólo cantidad de hechos, sino que delimitan los espacios en donde estos ocurren.

Lo que debe quedar en claro es que los espacios mencionados se encuentran anclados en un determinado barrio y/o comuna y que, como tales, delimitan un *medio social interno* específico a ese territorio.

El objetivo del trabajo colectivo, a partir de las acciones impulsadas y de la confección del mapa, es reconstruir las diferentes propiedades e influencias que el medio definido ejerce sobre la problemática de la seguridad en el barrio correspondiente. En este sentido, será posible determinar el contexto social que habilita que determinados conflictos y delitos se sostengan en el tiempo, pudiendo establecer las conexiones entre éstos y aquel.

La mencionada conexión permitirá construir entre los puntos ubicados en los mapas y los contextos sociales relevados por las organizaciones que integran los espacios de trabajo, en función de su inserción en el barrio, áreas prioritarias a ser trabajadas desde un abordaje multiagencial con foco en la seguridad. Además, si se conocen los espacios y sus características, los planes locales pueden focalizar y especificar su incumbencia, derivando y/o cogestionando -en donde sea posible- hacia/con las diferentes agencias estatales y/o organizaciones privadas u ONG`s.

El resultado de este diagnóstico expresa el consenso entre las organizaciones, vecinos y el Estado acerca de sus principales conflictos de seguridad. Como tal, sirve de base para dar respuesta a los problemas planteados a partir de líneas de acción específicas.

## **Modelos de intervención y dimensiones territoriales de trabajo.**

Los distintos modelos de intervención son las formas que adquiere la multiagencialidad en el territorio. Estructuran además las distintas acciones impulsadas en función de los diagnósticos elaborados y adquieren dinámicas específicas en función de las problemáticas relevadas.

En primer lugar, podemos hablar de acciones que involucran acuerdos entre la comunidad y las autoridades policiales de la jurisdicción sobre lugar, modalidad u horario de patrullaje o cualquier otro aspecto del servicio policial. A este modelo de intervención lo llamamos *Policial*.

En segundo lugar, las organizaciones comunitarias con otras instituciones o agencias del Estado proyectando acciones de mejoramiento del espacio público o el equipamiento urbano en las que no interviene la agencia policial. Este modelo de intervención se denominó de *Gestión Asociada*.

En tercer lugar, las fuerzas de seguridad junto a las organizaciones de la sociedad civil y las agencias del Estado articulando acciones vinculadas a la prevención comunitaria del delito y la violencia, la recuperación del espacio público, etc. Este último modelo de intervención lo reconocemos como *Mixto*.

En función de nuestra propia experiencia en el área, podemos decir que los modelos de intervención mencionados generalmente se despliegan en función de una serie de dimensiones o ejes que son las que con más regularidad emergen de los diagnósticos realizados por las organizaciones de la sociedad civil involucradas y los equipos técnicos que representan a las distintas estructuras gubernamentales.

### ***Eje Inclusión y seguridad.***

Como ya dijimos, pensar y hacer seguridad democrática exige las participaciones conjuntas de múltiples agencias del Estado, diversas organizaciones de la sociedad civil y de todos los ciudadanos trabajando en conjunto con las fuerzas de seguridad. Si bien algunas dimensiones de las políticas de seguridad son responsabilidad y competencia exclusivas de las agencias del Estado Nacional y de los Estados

provinciales o locales, según corresponda, la participación de la ciudadanía es un aspecto clave para el sostenimiento y eficacia de tales políticas.

En este contexto, la problemática de la vulnerabilidad, exclusión y violencia protagonizada por jóvenes en la población de barrios críticos (villas y asentamientos urbanos de CABA, provincia de Buenos Aires y cordones periurbanos de las grandes ciudades) es visualizada como prioritaria en los diagnósticos participativos de seguridad de cada territorio.

En este marco, la lógica de intervención territorial que se impulsa promueve la construcción de escenarios multiactorales cuyo meta sea lograr una efectiva coordinación entre todos los programas sociales del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, logrando mayores niveles de impacto en las problemáticas abordadas.

Se trata, en definitiva, de una estrategia destinada al fortalecimiento de los espacios de Participación Ciudadana en seguridad en donde las organizaciones comunitarias y los organismos estatales se vinculen en la gestión asociada de las problemáticas vinculadas a la prevención del delito y la violencia.

En este caso el trabajo multiagencial es reunir dentro de los barrios en donde se trabaje a los distintos entes estatales, como pueden ser Trabajo, Salud, Interior, Educación, Defensa, Desarrollo Social, Planificación y Seguridad. Todos ellos interviniendo con diferentes programas sociales, de seguridad y de infraestructura que resulten complementarios.

En este contexto, cada barrio organiza una Mesa de Gestión Local, que convoca a diversos referentes sociales. En este ámbito se definen las necesidades más urgentes que se deben resolver en la comunidad a partir del diseño y la implementación de un diagnóstico participativo.

El objetivo es aportar en la integración de los barrios que han sido excluidos del acceso a derechos con la intención de construir ciudadanía. Y **construir ciudadanía** no sólo a través de políticas sociales sino también desde una perspectiva de seguridad, en donde el ingreso al territorio del personal policial supone un punto de partida para la construcción de una política de seguridad como parte de las políticas de inclusión social.

Es una forma de comenzar a garantizar el acceso de las otras agencias del estado al territorio ya que desde las otras agencias del Estado- en un proceso gradual y de construcción respetuosa- se puede incluir e integrar la vida cotidiana, de los habitantes del barrio, al sistema de derechos.

### *Eje Fuerzas de Seguridad y Comunidad.*

En los últimos años se ha incrementado la demanda de la sociedad respecto de la seguridad. La ciudadanía reclama respuestas cada vez más eficientes y profesionales del personal que conforma los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad. Se espera que funcionarios políticos de todos los niveles de gobierno y el personal policial sean capaces de dar respuestas profesionales a un número cada vez más creciente de desafíos.

Hablar de seguridad hoy implica no sólo prevenir y hacer cesar los delitos, proteger a la ciudadanía de la violencia y la criminalidad, sino también en pensar cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, que les permita gozar íntegramente de sus derechos y libertades.

Cuando un cuerpo policial, al encontrarse con la gente puede informar y comunicar derechos, derivar y articular con otras áreas del Estado para garantizar el acceso de esas personas a una vida digna. Si además desde la tarea policial se puede poner límites claros y con respeto, y en situaciones de detención –por algún delito cometido- se realiza la detención con profesionalidad, con el mayor cuidado posible, y de manera legal **construimos ciudadanía y democracia.**

Las fuerzas de seguridad tienen más funciones que las de prevención de delitos y control: son además un actor importante en la gestión de otros conflictos que también se relacionan con la seguridad pero que pueden no implicar delitos.

La prevención, desde la seguridad ciudadana, se plasma en la forma de estar en el territorio por parte de la policía: las fuerzas de seguridad están en continuo movimiento y los recorridos se establecen a través de los diálogos cotidianos y la interacción con los integrantes de la comunidad.

El sentido de la práctica policial debe darse en el marco de políticas de inclusión social, en la interacción con la comunidad y con otras agencias del Estado, siendo objetivos de su accionar promover el acceso a la Seguridad, la construcción de autoridad en el territorio con responsabilidad ética. Las fuerzas de seguridad tienen que construir confianza y autoridad, pero no a través de la fuerza y la violencia, sino de la convivencia y el conocimiento de la población.

Desde las áreas gubernamentales, entonces, es necesario impulsar acciones que generen dinámicas de trabajo compartidas entre sociedad civil y fuerzas de seguridad poniendo foco, por un lado, en el respeto a las diferencias culturales, generacionales y de género que enriquecen y complejizan a las

sociedades modernas, y por el otro en el despliegue de la autoridad estatal en el territorio, llevando y promoviendo los valores y derechos democráticos.

Las mencionadas acciones deben contemplar estrategias de control de gestión, por parte de la ciudadanía, acerca del funcionamiento de las fuerzas de seguridad en su jurisdicción. Se trata, principalmente, de una evaluación del servicio policial, más que del personal policial.

El modelo de evaluación pretende dar cuenta de numerosos aspectos del funcionamiento de las fuerzas de seguridad. Los aspectos que centralmente se evalúan son el funcionamiento de la comisaría, el patrullaje y el despliegue del personal de calle y la existencia de abusos e irregularidades de orden funcional.

Para el personal de comisarías es fundamental conocer las evaluaciones que tiene la comunidad acerca de su trabajo, cuestión que fortalece los vínculos de confianza. Ser proclives a recibir inquietudes y propuestas de la comunidad colabora con los procesos de planificación que los jefes de las unidades realizan.

### ***Eje Prevención Situacional del delito.***

El trabajo en conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil junto a las áreas estatales que sostienen los vínculos con la comunidad en materia de seguridad, a través de espacios sistemáticos y periódicos de trabajo, son una herramienta potente a la hora de abordar temáticas asociadas a la prevención situacional del delito. Los mencionados espacios son un instrumento para recuperar, de la mano de las organizaciones e instituciones barriales que las conforman, el espacio de lo público. Enriquecen y potencian tanto las actividades policiales a partir de la evaluación y seguimiento de las mismas que llevan adelante aquellos que participan de los encuentros, así como también las de prevención del delito a través de procedimientos de intervención pluralistas, racionales y abiertos.

Si bien son una dimensión más a tener en cuenta, son un paso adelante en relación a las concepciones de prevención situacional enfocadas principalmente en el posible ofensor y su potencial víctima. Son estrategias que además buscan construir y consolidar espacios públicos confiables.

La propuesta no excluye las nociones clásicas de disminución de oportunidades y el incremento del esfuerzo y el riesgo para potenciales agresores, sino que pone el acento en la apropiación y uso de los espacios públicos por parte de la comunidad.

En base al diagnóstico ciudadano los organismos estatales deben apoyar, promover y financiar proyectos comunitarios que tengan como objetivo desarrollar estrategias de prevención situacional orientadas hacia la recuperación del espacio público.

### *Eje prevención de la violencia*

La violencia cotidiana ha tenido un aumento considerable en las ciudades latinoamericanas durante las últimas dos décadas y la República Argentina no ha sido una excepción al respecto. Esta violencia de carácter urbano se expresa de distintas maneras: en la relación entre las personas, en el seno familiar, en el espacio público y en los barrios.

A pesar de la vivencia cotidiana de la violencia, en muchos barrios existen serias dificultades debido a su complejidad y multidimensionalidad. La desigualdad, la exclusión, el tráfico de drogas junto a otros ilícitos son en parte la causa de estos problemas. En este contexto, los habitantes de estos barrios están tan marcados por este tipo de situaciones que llegan a naturalizarlas de una manera tal en donde la intervención estatal no sólo debe garantizar la no vulneración de ciertos derechos sino que además debe ser capaz de reconstruir el lazo social perdido y en algunos casos la reconstrucción de las bases de la ciudadanía.

Los organismos estatales deben contar con programas, talleres, capacitaciones, foros y jornadas destinados a concientizar sobre la importancia de la participación ciudadana junto al Estado en la prevención de este tipo de violencia.

Cada uno de dichos espacios de capacitación tiene como objeto principal que los participantes puedan aplicar y difundir dichas herramientas en sus distintos ámbitos de pertenencia, participación, agrupaciones, trabajo y lugares de residencia.

También brindar apoyo para abordar la problemática de la violencia familiar, a través de equipos interdisciplinarios, además de impulsar y sostener los instrumentos necesarios para promover medidas preventivas, asesoramiento jurídico y tratamiento terapéutico.

## **Conclusiones**

El cambio de paradigma de una democracia representativa a una democracia participativa ha abierto un sinnúmero de posibilidades de intervención y participación ciudadana en las cuales aparecen como

protagonistas tres grandes grupos: La comunidad, los diferentes niveles de gobierno y las distintas instituciones que conviven en el territorio. En este contexto, aparecen múltiples herramientas conceptuales y metodológicas que orientan los procedimientos en la promoción, elaboración y gestión de proyectos vinculados a temáticas asociadas a la seguridad.

Las mencionadas herramientas suponen tanto la planificación, organización y gestión de los mencionados proyectos, como la formación de equipos técnicos que puedan impulsar procesos de participación ciudadana en los territorios en donde se desempeñan.

Las propuestas teóricas y metodológicas en materia de seguridad ciudadana presentadas en este artículo tienen como punto de partida conceptual la identificación del delito y la violencia como fenómenos complejos y multicausales. En este sentido, las estrategias y políticas impulsadas no deben perder de vista la complejidad mencionada y en consecuencia impulsar acciones que incorporen ámbitos, dimensiones y actores de la forma más abierta posible.

Reconocer la necesaria participación de otros actores (estatales y de la sociedad civil) en la gestión de la seguridad ciudadana es el punto de partida para llevar adelante procesos de intervención multiagencial con eje en la seguridad.

La herramienta metodológica privilegiada, para impulsar este tipo de prácticas, son los diagnósticos participativos de los principales conflictos que experimentan las distintas organizaciones de la sociedad civil en los barrios en donde desempeñan sus tareas cotidianas.

La elaboración de estos diagnósticos permite poner en marcha distintas líneas de acción, a la vez que generan información e insumos para trabajar los vínculos entre fuerzas de seguridad y comunidad, y dentro de este aspecto poner en marcha procesos de evaluación del servicio policial por parte de la comunidad. También aportan a la construcción de la integración social y comunitaria, como base imprescindible para lograr mejorar las condiciones de seguridad barrial.

De todas formas, es necesario aclarar que muchas veces las organizaciones comunitarias y barriales que se involucran en espacios de trabajo vinculados a la seguridad, no tienen necesaria necesariamente conocimientos o experiencia dentro de la temática. Por lo cual es importante impulsar paralelamente espacios de formación y capacitación en diseño e implementación de políticas públicas de participación ciudadana en la materia mencionada.

En este contexto, los programas de formación deberán atender las necesidades y requerimientos mínimos para la instalación de espacios de trabajo orientados a las distintas problemáticas abordadas. A modo de ejemplo podemos mencionar los siguientes ejes:

- 1) Modelos democráticos de Seguridad Pública y Participación Ciudadana.
- 2) Prevención comunitaria y seguridad.
- 3) El abordaje territorial de la seguridad por parte del gobierno municipal, provincial y nacional.
- 4) La respuesta multiagencial para los conflictos en el territorio.
- 5) Prevención comunitaria de las violencias.
- 6) Herramientas para la elaboración de proyectos socio-comunitarios vinculados a la seguridad.

Formar a organizaciones y vecinos en prácticas de estas características es una herramienta imprescindible para lograr instalarlas y profundizar la concepción democrática de la seguridad. Los programas de capacitación deben ser adaptables a diferentes necesidades pero con una estructura básica que permita implementarla con facilidad, en conjunto con actores como son los gobiernos locales municipios y las universidades establecidas en los distintos distritos.

Un tema que no debe perderse de vista es la necesaria masividad que requieren políticas de este tipo. Se debe llegar a todos los barrios y todos los sectores de los territorios en donde se trabaja.

A su vez se deben generar niveles mínimos de confianza en la calidad, actitud y respuesta de las fuerzas de seguridad con las que se está trabajando siempre apuntando a respuestas posibles en el corto plazo. Lograr lo mencionado aporta a lograr un compromiso duradero por parte de las organizaciones, sectores y vecinos que se involucran en los espacios de trabajo.

El compromiso y la confianza también se construyen a partir de escuchar a la comunidad y sus problemáticas. Poner la escucha en aquellos sectores que en general no son escuchados y tomar como propios los desafíos de acceso a los derechos básicos vinculados con la seguridad que emergen de estos procesos de trabajo e integrarlos a los diagnósticos realizados.

En relación a lo dicho en el párrafo anterior, los procesos de convocatoria hacia las distintas organizaciones e instituciones en el territorio deben ser a partir de definiciones precisas acerca de la jurisdicción y la incumbencia para no generar falsas expectativas. Se debe tener en cuenta la realidad política y organizativa de esos territorios. El objetivo siempre debe ser provocar procesos de integración social y comunitaria con miras a disminuir la violencia y el delito.

ARTÍCULO

Marzo 2016

Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz

**DIRECTOR**

Andrés Asiain

**Vice-DIRECTOR**

Miguel Cichowolski

**CONTENIDOS**

Juan José Nardi

ceso. 

Centro de Estudios Económicos y Sociales  
Scalabrini Ortiz