

# Introducción:

## ¿De qué seguridad democrática hablamos a nivel local?

**Alejandra Otamendi\***

Sólo desde hace algunos años, en América latina la seguridad ciudadana pasó a ser considerada una política pública como la educación y la salud (Arslanian, 2008). En parte, este movimiento fue el resultado de los procesos de democratización posterior a las dictaduras cívico-militares, cuando el foco de atención se desplazó de la “seguridad nacional” —e incluso de la “seguridad pública” que tiene como objetivo mantener el orden público del Estado—, hacia el concepto de “seguridad ciudadana” y democrática (Carrión, 2009:12; Saín, 2002). Como sostiene el informe sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), se debe entender a la seguridad ciudadana como un derecho fundamental de la ciudadanía, que debe ser garantizado por el Estado, generando un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, lo que lleva a poner el énfasis en políticas preventivas más que en tareas reactivas, posteriores a los hechos. En Argentina, una nueva concepción de la seguridad que rescata esta mirada y que fue plasmada por el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD, 2009), plantea no sólo el deber indelegable del Estado en garantizar la seguridad ciudadana y, como parte de ello, fortalecer la conducción política democrática de las fuerzas de seguridad, sino también una serie de ejes que las políticas públicas de seguridad deben considerar englobados bajo el nombre del “paradigma de seguridad democrática”. Así, se pasa de un paradigma centrado casi exclusivamente en la legislación penal y en el sistema penal, en particular en el actor policial, a un paradigma de seguridad democrática, que parte de una comprensión de las violencias y delito como fenómenos multicausales, dinámicos e históricos. Esta concepción requiere entonces estrategias integrales que involucren diferentes actores que permitan abordar dicha complejidad (Carrión, 2009; Selmini, 2009). Así, se plantea como necesario elaborar estrategias multiagenciales y multisectoriales con una fuerte participación de la ciudadanía en cada etapa del ciclo de la política pública, partiendo de una concepción democrática de la sociedad

\* Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires y l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris). Master en Gobernanza Global y Diplomacia (Universidad de Oxford). Socióloga (Universidad de Buenos Aires). Contacto: otamendiejandra@gmail.com

compuesta por intereses en pugna que deben ser canalizados. En efecto, no se trata de imponer un orden, sino de gestionar los conflictos y prevenir que se vuelvan violentos. En los últimos años, como parte de la reforma del Estado (Acuña, 2010), se ha acentuado la descentralización del gobierno de la seguridad, tanto del ámbito nacional al provincial, como del provincial al municipal, generando nuevos desafíos y oportunidades. Reformas judiciales que buscan facilitar el acceso a la justicia a nivel local y la creación de policías locales son parte de dicho proceso. Por lo tanto, el abordaje territorial pasó a ser central tanto a nivel de la política pública como desde el ámbito de la investigación académica, dando lugar a nuevos temas, enfoques y metodologías que pudieran abarcarlo. Si bien ya existe cierto nivel de consenso político sobre los ejes de la seguridad democrática, surge como pregunta qué se está haciendo realmente bajo dichos títulos y qué efectos se están produciendo a nivel local (Sozzo, 2009). En este sentido, los artículos que son parte de este dossier temático dedicado a los abordajes locales de la seguridad ciudadana, recuperan esta misma preocupación, sistematizada bajo las siguientes preguntas: ¿qué gobierno de la seguridad?; ¿qué multiagencialidad?; ¿qué políticas de prevención?; y ¿qué participación ciudadana?, entre otras.

## ¿Qué gobierno de la seguridad?

En primer lugar, surgen preguntas tales como si la descentralización de la seguridad responde a un proceso de reforma del Estado más típico de la década de los años noventa, como un intento de reducir el Estado y privatizar sus funciones (Acuña, 2010). Una estrategia de “responsabilización” (Pat O’Malley, 2006), en la que el Estado central delega en los gobiernos locales parte de la responsabilidad y de la demanda ciudadana (Sozzo, 2009), no siempre con los recursos necesarios, en un proceso de “arriba hacia abajo”. O si también se reconoce una creciente demanda ciudadana a sus gobiernos locales de “abajo hacia arriba”, pero incluso de los mismos intendentes de “abajo hacia arriba” para ejercer un mayor protagonismo a nivel local. Esta descentralización plantea además una nueva relación entre los diferentes niveles de gobierno: ya no se trataría de una relación de mando y coerción directa, sino de intercambio y negociación en diferentes ejes que deben ser evaluados (recursos políticos, organizacionales, financieros, constitucionales y de producción de información) (Edwards y Hughes, 2009).

Bajo esta primera pregunta, el artículo de Candice Martínez, basado en un trabajo etnográfico realizado entre 2006 y 2008 en dos municipios de la provincia de Buenos Aires, plantea como factor que impulsó la municipalización de la seguridad ciudadana el fracaso de la democratización de las políticas de seguridad a nivel federal. A través del “Plan Nacional de la Prevención de la Delincuencia” —que tuvo lugar entre 1999 y 2008— se buscaba contraponer el monopolio policial con una estrategia de prevención social del delito a nivel municipal. En este sentido, se trató de una estrategia delegativa de “arriba hacia abajo”. Sin embargo, la autora cuestiona cómo fue reapropiada e implementada por las autoridades locales. Al menos para dichas experiencias señala que la participación de los municipios impulsada desde el nivel federal fue problemática, en

parte por la falta de interés en prevenir la delincuencia y en parte por su utilización político-partidaria para beneficiar a sus apoyos políticos locales, ya sea de los sectores medios o de los propios militantes partidarios, y no a los destinatarios originales del plan que eran los jóvenes de sectores desfavorecidos. Esto fue posible debido a la autonomía y capacidad de decisión que los intendentes tienen en sus partidos.

Más acá en el tiempo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el artículo de Andrés Pérez Esquivel también es crítico con la labor realizada en materia de seguridad ciudadana por la gestión local de la CABA. En efecto, el autor se focaliza en la falta de multiagencialidad y multisectorialidad en la planificación de las políticas públicas de seguridad en la Ciudad. Señala que el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito creado para tal fin no se encuentra en funcionamiento, y esto repercute tanto en la falta de un diagnóstico público como en la arbitrariedad en el diseño, implementación y ejecución presupuestaria. En su lugar, se plantea una lógica de planificación centralizada, con escasa participación ciudadana, orientada al policiamiento y no a políticas de prevención. Nuevamente se destaca la autonomía local para la toma de decisiones. En ambos casos, la descentralización no pareciera cumplir con las expectativas de una construcción de políticas públicas más democrática.

En este mismo eje de gobierno, cabe preguntarse por la conducción política de las fuerzas de seguridad por funcionarios elegidos democráticamente y por su supervisión posterior; esto es, por lo que se denomina "control" y *oversight* (Gill, 2016; Otamendi y Estévez, en prensa). Este es uno de los ejes específicos del artículo de Marcela Perelman y Manuel Tufro sobre los operativos territoriales de las fuerzas de seguridad federales del gobierno nacional en barrios pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2014). Señalan los escasos controles cotidianos de abusos que se aplican en los operativos, aunque plantean que depende de la fluidez de los vínculos entre funcionarios y referentes territoriales, como parte de un abordaje integral y multiagencial.

Lo mismo observa Pérez Esquivel para la Policía Metropolitana de Buenos Aires, que si bien a nivel normativo se plantea un modelo de policía comunitaria y de proximidad con controles internos y externos, en los hechos los jefes y el mando designado reproducen un modelo tradicional de policía punitiva ligada al corporativismo, autonomía y desconfianza frente al ciudadano. A la misma conclusión llegan en su artículo Myriam Román y Sabina Cárdenas para el *Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes* (PNVCC) implementado por la Policía Nacional de Colombia en Cali, que si bien parten de un modelo de policía comunitaria que busca fortalecer a la comunidad se aleja hacia un modelo de policía tradicional que controla el territorio y que hace inteligencia de los ciudadanos sin los controles necesarios.

## ¿Qué multiagencialidad?

Otra de las premisas del modelo de seguridad democrática tampoco se cumpliría en el análisis de los dos municipios en la provincia de Buenos Aires, ya que la investigación de Martínez muestra el fracaso de la multiagencialidad a nivel local. En efecto, se destaca la rivalidad entre las direcciones y secretarías por los fondos municipales y por la atención del intendente y no

una coordinación entre ellos. Si bien los intendentes tienen una gran capacidad de decisión en sus partidos, lo hacen de manera personalista, favoreciendo ciertos sectores sociales y dependencias municipales por sobre las demás. Como ya se mencionó, en el texto de Pérez Esquivel tampoco se vislumbra un enfoque multiagencial en la CABA, sino más bien la centralización y falta de coordinación en la toma de decisiones en materia de seguridad. Por su parte, en el artículo de Perelman y Tufró sobre los operativos federales, se evalúa en qué medida dichos operativos responden a una lógica inclusiva y compensatoria o de saturación policial tradicional, teniendo en cuenta como uno de los ejes el tipo de multiagencialidad puesta en práctica. Al respecto, advierten que “esto no significa que la “multiagencialidad” sea una característica intrínsecamente positiva de las políticas de seguridad, ya que el despliegue de las agencias estatales vinculadas a áreas como desarrollo, salud, infraestructura, etc., puede tener también derivaciones punitivas y/o extorsivas hacia la población local” (Perelman y Tufró). Sin embargo, consideran que es una diferencia cualitativa importante que el componente policial se articule con otras políticas públicas y agencias estatales como parte de un “abordaje integral”, limitando además posibles abusos policiales que obstaculicen políticas inclusivas, lo cual los lleva a analizar si se produce y qué tipo de multiagencialidad se trata en cada operativo.

## ¿Qué prevención social?

Continuando con la premisa de un abordaje integral, una de las preguntas que recorren varios de los artículos del presente dossier es qué estrategias de prevención se ejecutan a nivel local, ya que hay consenso —al menos retórico— sobre la necesidad de la prevención. Dentro de las diferentes estrategias, aquí se analizará la social y en el siguiente apartado la comunitaria, entendiendo por la primera la búsqueda de modificar las “condiciones sociales, económicas y culturales que crean un ambiente favorable al desarrollo de las motivaciones delictivas” (Selmini, 2009:48). La contracara de la prevención social es borrar las fronteras entre las políticas sociales y las políticas para reducir la criminalidad, llevando a la securitización de las primeras, al reducirlas a la preocupación por la seguridad y no a la búsqueda de garantizar la inclusión social y el acceso a los derechos como fin en sí mismo. En ese sentido, se pasa del Estado de Bienestar al Estado Gendarme (Carrión, 2009:6). Además, dichas políticas han conllevado a la identificación y estigmatización de “grupos de riesgo”, especialmente varones jóvenes pobres, quienes son vistos como principales responsables de la criminalidad (Ayo y Dallorso, 2011; Castel, 2013; Guemureman, 2015; O'Malley, 2006).

Esta preocupación es compartida en el artículo de Pérez Esquivel sobre el programa del Plan de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires destinado a jóvenes de 16 a 30 años pertenecientes a “comunidades vulnerables de la Ciudad” que “estén actualmente, hayan estado o puedan llegar a estar; en conflicto con la ley” sin presentar metas físicas ni resultados obtenidos y corriendo con la posibilidad de estigmatizar y excluir aún más a dicho sector social. A partir del análisis presupuestario, el autor muestra, además, los niveles de desinversión en políticas sociales (salud, promoción y acción social, educación y vivien-

da) así como también en prevención social que podrían disminuir la desigualdad, fortalecer la integración y solidaridad, y no incrementar el delito como en los años noventa en Argentina (Kessler, 2014). Además, advierte a nivel presupuestario un creciente policiamiento de las políticas de seguridad, contrariando la postura mayoritaria de la ciudadanía conocida a través de las encuestas de victimización, quienes demandan, además de mayor presencia policial, políticas sociales y otras medidas de prevención social del delito, corroborando la falta de consenso punitivo (Otamendi, 2014).

Por su parte, Martínez analiza cómo el Programa “Comunidades Vulnerables” de prevención social diseñado por el gobierno central para ser ejecutado por los dos municipios analizados de la provincia de Buenos Aires, fue desvirtuado en su aplicación local. Informa que mediante dicho programa se favoreció con viviendas a seguidores del gobierno local y se excluyeron a las familias con antecedentes penales, contrariamente a un programa de prevención social del delito. Además, destaca que algunos sectores de la comunidad ven como injusto cualquier tipo de programa para los jóvenes de sectores populares, considerados como los “culpables de la inseguridad”.

Por su parte, como ya se mencionó, Perelman y Tufro también se preocupan porque los operativos policiales sean parte de un abordaje integral, aunque advierten que vincular la desigualdad con la inseguridad ha llevado tanto a “programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos, como a intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger”. En este sentido, la articulación entre agencias y políticas sociales y de seguridad puede incluso generar “intercambios de información que resultan vulneratorios de derechos.” Por último, el artículo de Román y Cárdenas sobre el “Plan Cuadrante” en Cali también plantea este reparo, señalando que el supuesto modelo de policía comunitaria cercana a la población termina siendo una fuente de inteligencia y control sobre los sectores pobres, y no una estrategia inclusiva.

## ¿Qué participación comunitaria?

Por último, los cuestionamientos a la estrategia de prevención comunitaria y de la participación de la comunidad en general en materia de seguridad es un eje que atraviesa todos los artículos. Dicha estrategia es cuestionada en su especificidad (Sozzo, 2009), ya que en parte puede ser reclasificada como prevención situacional y social. En todo caso, lo que tiene de específico es que reúne aquellas intervenciones actuadas por los ciudadanos de un área definida del territorio urbano (Selmini, 2009), resumidas por Sozzo (2009) en dos grupos: el primero, las intervenciones que buscan movilizar a la “comunidad”, a los residentes de una calle o manzana para que ocupen el rol de “vigilantes no profesionales”; el segundo, las iniciativas de los gobiernos locales que consisten en crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito, en dos niveles: macroscópico (el municipio invita a la sociedad civil organizada de la ciudad) o microscópico (invita a organizaciones y ciudadanos de zona o barrio), para debatir los problemas de seguridad, elaborar propuestas e incluso monitorear y controlar acciones de agentes estatales. Más allá de lo promisorio de dicha estrategia, Sozzo (2009) analiza para varios casos de la Argentina que la creación de estos espacios participa-

tivos tienen poco impacto, no son representativos (déficit democrático), son espasmódicos (sólo para emergencias), suelen estar colonizados por la policía y son más simbólicos que otra cosa, a fin de mostrar que el gobierno local está “haciendo algo” por la seguridad.

En los casos analizados también se presentan críticas. Para la CABA, Pérez Esquivel señala que si bien se establece por ley la creación de foros vecinales de seguridad pública, llevó varios años reglamentar su funcionamiento y organizarlos. Asimismo, desde el Poder Ejecutivo local se vetó su participación en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública, dejando a la participación comunitaria como canal de información pasivo, pero no como actores con influencia en las políticas de seguridad en el territorio. Asimismo, las convocatorias son escasamente difundidas y por lo tanto, desconocidas. Como se mencionó, Martínez para dos municipios de la provincia de Buenos Aires señala que las demandas ciudadanas no fueron escuchadas, sino sólo las de los partidarios del gobierno local, mostrando falta de representatividad.

Por su parte, Román y Cárdenas advierten que, si bien se busca prevenir el delito mediante el trabajo conjunto de la policía con la comunidad, el Plan Cuadrantes de Cali se trata más de una estrategia de control del territorio, que concibe a los habitantes como víctimas pasivas, que sólo el Estado y en particular la policía deben proteger; generando dependencia del sistema judicial en una política de “endurecimiento de objetivos”. Así, en lugar de empoderar y construir una comunidad capaz de apropiarse de su cuadrante y de mejorar su calidad de vida, se ejerce mayor control sobre la población. Por lo tanto, recomiendan no plantear al Plan como una estrategia, sino como una táctica para situaciones inminentes; que se prioricen tácticas con la comunidad y no para la comunidad como ente pasivo; y que exista un agente externo a la policía que actúe como mediador y no como vigilante de la comunidad, fortaleciendo la prevención.

Por último, Alfieri va más allá de la concepción prevista por los gobiernos para la participación comunitaria al analizar un caso de acción colectiva en reclamo por la muerte de dos jóvenes atropellados en Neuquén. Así, se puede inscribir dicho estudio no ya en la participación tradicional de organizaciones de la sociedad civil en seguridad, para lo cual es necesario contar con recursos legales, financieros, de producción de información, entre otros, sino en la acción directa, ya que los ciudadanos poseen recursos políticos que pueden ejercitar a través de la “acción directa en las calles para influenciar la orientación de las políticas públicas” (Edwards y Hughes, 2009:34). En este sentido, Alfieri muestra cómo nuevos actores retoman la cultura de protesta de la provincia y se articulan con actores tradicionales para plantear sus reclamos junto con otras víctimas a las cuales los une una mayor demanda punitiva. Muestra además cómo se recupera el planteo binario de una víctima generalizada que debe protegerse mediante el control de todos los posibles victimarios (Daroqui, 2003; Galar, 2011; Gutiérrez, 2011; Schillagi, 2006). Así, se da cuenta de otra forma de participación por fuera de los canales previstos en los planes tradicionales. En pocas palabras, los ejes del “paradigma” de seguridad democrática han sido incorporados al menos discursivamente en las políticas públicas de seguridad en Argentina y en la región, en especial a nivel local. Sin embargo, cabe analizar qué se está haciendo efectivamente bajo dichos conceptos y si realmente se está yendo hacia una política de seguridad integral y compensatoria o si se trata de las mismas políticas policiales de

siempre vestidas con nuevo ropaje a nivel local. Este dossier trata de responder varias de estas preguntas a partir de las diferentes perspectivas de los autores seleccionados.

## Bibliografía

- Arslanian, L. C. (2008): *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.
- Acuña, C. (2010): *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- ASD (2009) *Documento fundacional*. Buenos Aires: Acuerdo de Seguridad Democrática. Disponible en: [http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo\\_para\\_la\\_seguridad\\_democratica.pdf](http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf).
- Ayos, Emilio y Nicolás Dallorso (2011): "(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social. Políticas sociales y políticas de prevención social del delito", *Política Criminal*, vol. 6, núm. 11, junio, Buenos Aires.
- Carrión, F. (2009): "Prevención: ¿una propuesta 'ex ante' al delito?", en URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 6 (Prevención), FLACSO Ecuador, Quito.
- Castel, R. (2013): "Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad", en Castel, R., Kessler G., Merklen, D., Murard, N., *Individuación, precariedad, inseguridad*, Paidós, Buenos Aires.
- CIDH (2009) *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Daroqui, A. (2003) "Las seguridades perdidas", en Revista electrónica *Argumentos*. N° 2, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires. Disponible en: <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/26>
- Edwards, A. y Hughes, G. (2009): "Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico", en URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 6 (Prevención), FLACSO Ecuador, Quito.
- Galar, S. (2011): "Justicia por Juan. Cómo se construyó una crisis de inseguridad en Azul, provincia de Buenos Aires", en Gutiérrez, M. (Comp.) *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires.
- Gill, P. (2016) *Intelligence Governance and Democratisation. A comparative analysis of the limits of reform*, Routledge, Londres.
- Guemureman, S. (2015) *Adentro y afuera. Juventudes, sistema penal Y políticas de seguridad*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Gutiérrez, M. (comp.) (2011): *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires.
- Kessler G. (2014): *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- O'Malley, P. (2006): *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Otamendi, A. (2014): "¿Demandas de seguridad o demandas de 'mano dura'? El 'consenso punitivo' en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en *Hologramática*, N° 21, VII, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.cienciated.com.ar/ra/usr/3/1568/holo21\\_vii\\_p155\\_174.pdf](http://www.cienciated.com.ar/ra/usr/3/1568/holo21_vii_p155_174.pdf)
- Otamendi, M.A. y Estévez, E. (en prensa): "Inteligencia en América Latina: desafíos de democratización y oportunidades para la seguridad ciudadana", en Fernández Rodríguez, J.J. y Sansó-Rubert Pascual, D. *Avances en Inteligencia*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Saín, M. (2002): *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Schillagi, C. (2006): "La obsesión excluyente. Las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in)seguridad en Argentina durante el año", *Temas y debates*, N° 12, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario.
- Selmini, R. (2009): "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo", en *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6 (Prevención), FLACSO Ecuador, Quito.
- Sozzo, M. (2009) "Gobierno local y prevención del delito en Argentina", en *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6 (Prevención), FLACSO Ecuador, Quito.