

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

La seguridad ciudadana y su lugar en las políticas públicas municipales

Año
2019

Autora
Loza, Gimena

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Loza, G. (2019). **La seguridad ciudadana y su lugar en las políticas públicas municipales**. Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

La seguridad ciudadana y su lugar en las políticas públicas municipales

Loza, Gimena

Resumen

Desde el año 2000, Argentina registra un aumento en los índices delictivos junto a un afianzamiento de la sensación de inseguridad en la población. Este último fenómeno se instaló en la agenda de preocupaciones sociales en 2004, con el caso Blumberg, consolidándose un proceso de construcción social y política de la “inseguridad” como un problema público, general y de emergencia permanente.

Al mismo tiempo que la seguridad se constituía como un problema de relevancia pública, el eje de las demandas viró hacia la escala local, instaurando una paradoja: pese a que, en muchos casos, los intendentes carecen de facultades, responsabilidades y recursos en cuanto a aplicación de la ley, persecución penal y dispositivos de seguridad pública, son el centro de imputación de demandas entre sus electores.

En la confusión entre violencia, conflicto, criminalidad y sensación de inseguridad, los gobiernos locales han adoptado respuestas pragmáticas de todo tipo para transmitir la idea de seguridad ciudadana: esa forma en que las sociedades perciben y enfrentan los riesgos y amenazas en su entorno más inmediato.

El objetivo de esta ponencia es presentar las tendencias recientes en materia de políticas de seguridad ciudadana en los municipios argentinos, y los principales desafíos que enfrentan en la materia.

Palabras claves: Gobiernos Locales, Políticas Públicas, Seguridad Ciudadana

La inseguridad a escala local

En la comprensión de los delitos urbanos se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y criminalidad con sensación de inseguridad, lo cual complejiza la formulación e implementación de políticas que incidan en estas realidades, y como sostiene Dammert (2007), es necesario “reconocer que las ciudades son un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que conviven en ellas”. Esta consustancialidad conduce a pensar que toda acción que pretenda la erradicación plena de la inseguridad tendrá una cuota de autoritarismo y violencia, material o simbólica.

Tanto en Argentina como en América Latina, la delincuencia se ha incrementado de manera significativa desde los años 90. El sentimiento de inseguridad impactó de lleno en la configuración de las urbes, fenómeno observable en el crecimiento fragmentado, el uso de los espacios públicos, la privatización de la seguridad, y los cambios en las formas de intercambio social.

Los orígenes del delito pueden encontrarse en factores personales (adicciones, violencia familiar), ambientales y de contexto (modelos de desarrollo excluyentes). Por su parte, en los elementos constitutivos de las nociones de seguridad e inseguridad pueden enumerarse factores objetivos y subjetivos que, además, refieren a las limitaciones del accionar estatal. Entre los primeros hay un conocimiento limitado por tres motivos: la insuficiencia de datos disponibles, su calidad y su accesibilidad. El Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), principal fuente a nivel nacional, estuvo ocho años sin publicar datos, retomando tareas en 2015 en base a datos del 2014. No obstante, “la información que ofrece no está lo suficientemente desagregada como para dar fundamento a políticas de seguridad precisas y oportunas” (Carrasco – Schleider, 2017:26), y prevalece el sesgo jurídico-penal. De los datos con que se cuentan, hay dos aspectos de gran valía para el diseño de políticas, y que quedan invisibilizados por las tasas nacionales y provinciales: la zona de concentración de los hechos y la dinámica de escalada de la violencia (Carrasco – Schleider, 2017).

Sobre lo primero, un informe de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el año 2015 indica que la tasa de homicidios en barrios de emergencia y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 49,45 por cada 100.000 habitantes (un 46,85% del total de la ciudad), y situaciones semejantes pueden observarse en otras ciudades en expansión como Comodoro Rivadavia, Rosario, Mendoza, Córdoba, Mar del Plata y Neuquén (Codino, 2016). Argentina no ocupa ni ha ocupado un lugar relevante a nivel regional en cuanto a su tasa de homicidios dolosos, manteniendo a 2015 6,6 muertes cada 100.000 habitantes.

En cuanto a la dinámica de escalada de la violencia, varios informes, entre los que se encuentran los elaborados por el Ministerio de Seguridad de la Nación, señalan que la principal causa de homicidio son los “ajustes de cuentas”, seguido por las muertes en ocasión de robo, la violencia intrafamiliar y femicidios. El principal motivo de preocupación entre la ciudadanía y los medios de comunicación, los robos, registraron en 2015 la tasa más alta de Latinoamérica, triplicando el promedio regional (UNDOC 2015).

Por su parte, los elementos subjetivos constitutivos de las nociones de seguridad e inseguridad, contextualizados en un debilitamiento de aspiraciones y de los vínculos tradicionales, como también en cambios culturales acelerados, generan un desconcierto que deviene en el sentimiento de inseguridad y temor al crimen. El incremento de los delitos incide en el miedo de los ciudadanos a ser las próximas víctimas, pero no se trata de una relación directa, sino que está influenciada por los medios de comunicación. En consecuencia, esta dinámica tiene su propia

lógica, pero son pocas las políticas que se aplican de manera eficiente, y, como sostienen Carrasco y Schleider

se asume que las [...] políticas de seguridad empleadas para ocuparse de los delitos y las violencias repercutirán en el temor al crimen. Y eso, como se indicó, no es necesariamente así [...] se requieren políticas específicas para disminuir la sensación de inseguridad (2017: 24).

Lograr esta comprensión es una deuda de los equipos técnicos y políticos ya que así como no se cuentan con datos completos y actualizados sobre el delito en cada municipio del país, tampoco hay información suficiente sobre la percepción por parte de los ciudadanos.

La preocupación civil por la seguridad en Argentina se da en un contexto de crisis del sistema judicial, bajos niveles de legitimidad y confianza en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como también la asociación de la Justicia y el accionar policial con la corrupción. A esto debe sumarse que el deterioro económico-social empuja a la violencia delictiva a través de procesos de degradación económica y social de gran complejidad, y al debilitamiento y reconfiguración de las tradicionales formas de cohesión social, elemento el cual no es un eje en la planificación urbana.

Los procesos de democratización y descentralización de los años 90 supusieron un paso al frente en el rol de los gobiernos municipales en la formulación y definición de políticas públicas, abocando éstos su atención a infraestructura, industria, tránsito, medio ambiente, tributación, empleo, entre otros; y vinculándose de manera débil con las cuestiones de seguridad. El acentuado incremento de la criminalidad a comienzos del 2000 generó una fuerte demanda de respuestas en el plano local, topándose con limitaciones presupuestarias, técnicas y de competencias. Tanto es así que en la poscrisis del 2001 se antepuso a la preocupación por el desempleo y, en simultáneo, como escribió Games “se consolida un proceso de construcción social y política de la cuestión “inseguridad” como problema público relevante, que, con algunos matices coyunturales, postula constantemente, con un mensaje político y mediático, un estado de emergencia permanente” (Rodríguez Games, 2016:13).

Este redireccionamiento de las demandas encuentra diversas causas en los autores abocados a su estudio. Algunos sostienen que se debe a la conjunción de la descentralización de competencias, las nuevas políticas de seguridad ciudadana y la transformación de la violencia a nivel latinoamericano. Otros señalan que es consustancial con el proceso de urbanización promovido por el modelo económico. Por otra parte, otros autores apuntan a una razón objetiva arraigada en el incremento de las tasas de delito, y una razón subjetiva sostenida en la consolidación de la sensación de inseguridad construida mediáticamente.

Otro elemento importante en el abordaje de la seguridad en la escala local es la transformación en el escenario de actores involucrados. Ya no son sólo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial junto a la policía quienes construyen y definen este problema, sino también los medios de comunicación, empresas de seguridad privada, universidades, cámaras empresariales, organizaciones sindicales y vecinales, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Marco institucional-legal para la gestión de la seguridad local

En el año 1991 fue sancionada la Ley de Seguridad Interior 24.059 (y reglamentada mediante el Decreto 1273/92), la cual sienta las bases del funcionamiento del sistema de seguridad, lo

diferencia del de defensa, y le asigna la dirección superior de la fuerza policial y las fuerzas de seguridad del Estado Nacional a la máxima autoridad civil, crea el Consejo de Seguridad Interior, como también la conformación de una comisión bicameral de control en el Congreso. A esta ley adhirieron las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Partiendo de la distinción entre facultades y competencias⁷¹, puede decirse que la mayoría de las Constituciones provinciales refieren de manera escueta a las competencias municipales en seguridad, y en muchos casos, la descentralización sólo opera en un plano discursivo.

Tabla 1. Competencias municipales en materia de seguridad según las constituciones provinciales en Argentina.

Provincia	Competencias
Buenos Aires (1994)	Puede tener cárceles locales para detenidos (art. 192, inc.4).
Catamarca (1988)	Puede solicitar el auxilio de la fuerza pública al gobernador, siempre que lo solicite conforme a la ley (art. 149, inc.13 y art. 252, inc.3).
Córdoba (1987)	Puede solicitarle al gobernador el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento (art. 144, inc.16 y art. 187).
Corrientes (2007)	Puede solicitarle al gobernador el auxilio de la fuerza pública, quien no puede negársela (art. 162, inc.16 y art.225, inc.10).
Chaco (1994)	El concejo municipal puede dictar ordenanzas [...] sobre [...] seguridad, salubridad e higiene (art. 205, inc.5 d). Para aplicar multas y sanciones propias del poder de policía, el intendente puede recabar las órdenes de allanamiento pertinentes y el uso de las fuerzas públicas (art.206, inc.8).
Chubut (1994)	Sin referencias.
Entre Ríos (2008)	Puede solicitar el auxilio de la fuerza pública (art. 175, inc.19). La policía de la ciudad y campaña estará en cada departamento a las órdenes de un jefe de policía nombrado por el Poder Ejecutivo (art. 183).
Formosa (2003)	Sin referencias.
Jujuy (1986)	El gobernador debe ejercer el poder de policía y prestar el auxilio de la fuerza pública a los [...] municipios (art.137, inc.5). Las municipalidades tienen como atribución y deber “Crear y organizar la policía municipal” (art. 190, inc.15).
La Pampa (1960)	Sin referencias,
La Rioja (2008)	Sin referencias.
Mendoza	Al Poder Legislativo le corresponde legislar sobre la organización de las

⁷¹Se considera competencia a las ocupaciones asignadas a un órgano de gobierno a través del marco legal vigente, mientras que la facultad supone las responsabilidades adjudicadas desde el imaginario social a los funcionarios (Rodríguez Games, 2016).

(1997)	municipalidades y policías (art.99,inc.5)
Misiones (1958)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.116, inc.13).
Neuquén (2006)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a los municipios (art.134, inc.16). Son atribuciones comunes a todos los municipios [...] crear [...] una policía municipal (art.204, inc.k).
Río Negro (1998)	Sin referencias.
Salta (1986)	Sin referencias.
Santa Cruz (1998)	Como sanción de sus ordenanzas, las autoridades municipales pueden usar la fuerza pública (art.151)
Santa Fe (1962)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.72, inc.17).
San Juan (1986)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.189, inc.12). Son atribuciones comunes a todos los municipios [...] crear [...] una policía municipal (art.251, inc.5).
San Luis (2011)	Para ejercer el poder de policía municipal, puede hacer uso de la fuerza pública (art.261, inc.17).
Santiago del Estero (2005)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.160, inc.17).
Tierra del Fuego (1991)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.135, inc.16). Crear los órganos de policía municipal con funciones exclusivas en materia de faltas (art.175, inc.8).
Tucumán (2006)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art.87, inc.18). Son atribuciones de los municipios crear los órganos de policía con funciones exclusivas en materia de faltas (art.134, inc.12).

Fuente: Rodríguez Games, 2016: 17-18. Elaboración propia.

Los sistemas de seguridad en los planos provincial y (principalmente) local, son de formación reciente y los equipos técnicos y políticos involucrados han de corresponderse con dos aptitudes (Carrasco -Schleider 2017): por un lado diseñar un plan de acción posible con jerarquización de las demandas a atender, y por otro administrar los recursos disponibles de manera consecuente con dicho plan. Como se manifestó anteriormente, tanto el proceso de descentralización como la inclusión de la demanda de seguridad en la gestión municipal, han supuesto por parte de los gobiernos locales atender nuevas responsabilidades con los mismos recursos de los que ya disponían.

Considerando dicho escenario, las medidas de atención a la criminalidad pueden clasificarse en tres grupos: un accionar adaptativo, que supone la inclusión de nuevos actores no tradicionales, privatización de la seguridad y reformas normativas; respuestas no adaptativas, que se apoyan en los criterios tradicionales de gestión de la seguridad de disciplina, orden y respeto estricto de la ley; y un accionar exculpatorio, donde los gobiernos locales se limitan a acciones escuetas y sin efectividad amparándose en las carencias devenidas de la descentralización y la relación con instancias superiores de gobierno. Como analiza Rodríguez Games,

la característica que está presente en las tres categorías tiene que ver con un estilo de gestión en el que lo que importa está básicamente orientado a construir una

imagen –en general frente a los electores y a los medios masivos de comunicación [...]– de “gestor que da la cara y se ocupa de los problemas que le preocupan a la gente”, sin distinción ideológica o programática alguna e independientemente de los distintos tipos de políticas adoptadas (Rodríguez Games, 2016:20).

Gestión de la seguridad a escala local

Analizando la estructura orgánica de los municipios argentinos con más de diez mil habitantes, puede notarse que difícilmente no se encuentre una secretaría, subsecretaría o área abocada a cuestiones de seguridad. No obstante, estos espacios de seguridad ciudadana son una fusión de las competencias en materia de tránsito, defensa civil, y en algunos casos se suman control de la población canina, transporte y señalética, entre otros. Dicha organización pone de manifiesto el malentendido respecto a cuál es el propósito de la seguridad ciudadana, lo que se origina en la ausencia de profesionales competentes e instrumentos de medición que brinden la información necesaria para diagnosticar y trazar un plan de acción, y esto deviene en un tratamiento equitativo de los temas.

Ante esta situación, se da otro fenómeno de gran visibilidad en los municipios argentinos: la “policialización” de la gestión de la seguridad ciudadana. Está fuertemente instalada la noción de que la policía es la única institución capaz de atender cuestiones de seguridad, por lo que los municipios tienden a completar su estructura orgánica designando policías retirados a cargo de la seguridad ciudadana municipal. A esto debe sumársele la crisis que atraviesan la policía en algunas provincias argentinas, donde se encuentran cautivas entre las imposiciones de los gobernadores y las exigencias y limitaciones de las autoridades propias de la fuerza, como también la insuficiencia de elementos de protección personal suficiente, problemas salariales, entre otros.

Como sostiene Rodríguez Games

Dicha descomposición institucional también impactó fuertemente en la relación del municipio con sus habitantes y las demandas que estos le hacen a su gobierno local. En este sentido, sería imposible pensar en intendentes o concejales que no hayan recibido la demanda de “más seguridad” y en particular de “más policía”. Ello también nos obliga a reflexionar en torno a otra situación paradójica: mientras que la deficiente labor policial provocó que las demandas comenzaran a ser canalizadas hacia las intendencias más que hacia las comisarías, los intendentes proclaman la necesidad de contar con policías locales (2016:23-24).

De lo anterior se desprende también que las personas tienden a preferir medidas represivas y disuasivas (mayor presencia policial, reformas del código de convivencia, cordones policiales en barrios periféricos, bajar la edad de imputabilidad), por encima (o sin considerar viable) de acciones que aborden las causas estructurales de la violencia y el delito.

Un tipo de políticas implementadas en la gestión local es la creación de mecanismos que implican la participación vecinal en foros o consejos consultivos que posibilitan atender la demanda y situarla en los diferentes barrios. Un segundo tipo es la creación de un cuerpo policial propio que responda al Intendente. Y en otro lugar se encuentra la implementación de

propuestas nacionales, como lo fue en 2009 el Programa Convivencia Ciudadana o Plan Integral de Protección Ciudadana que abarcó “el financiamiento a municipios para la incorporación de recursos y tecnología aplicables a la prevención y esclarecimiento de delitos [...] y la conformación de redes sociales para la prevención de delitos mediante la articulación de Redes de Alerta Vecinal” (Decisión Administrativa 112/2009). Deben contarse también las intervenciones sobre espacios públicos en materia de iluminación y desmalezamiento, la instalación de cámaras, y centros de monitoreo y alertas vecinales.

Por otro lado, se encuentran las medidas de prevención y atención de las causas estructurales del delito, las cuales también presentan debilidades, porque los programas de inclusión educativa, deportiva, cultural, etc., no se realizan de manera interdisciplinaria y articulando a los funcionarios de seguridad con los de educación, salud, y demás, sino que se anclan en su ámbito de competencia, y por tanto se desdibuja el propósito de una iniciativa de prevención social de la violencia.

Conclusión

El incremento del delito sumado a su exacerbación mediática, el aumento del desempleo, la urbanización desmedida que no incorpora la cohesión social como variable, entre otros factores, han desplazado las demandas ciudadanas al actor político más próximo: el Intendente. En esta responsabilidad asignada, buena parte de las medidas solicitadas para dar respuesta al problema están fuera del alcance de los gobiernos locales y dependen de otros ámbitos jurisdiccionales, fundamentalmente de la provincia.

Ante la incertidumbre y la escasez de recursos de todo tipo, las respuestas innovadoras se hacen esperar, y los gobiernos locales apuestan a la tradicional inclusión de la figura policial en la atención de la seguridad ciudadana. En simultáneo se da la creación de espacios destinados a esta problemática pero con una incorrecta comprensión de lo que seguridad ciudadana implica, incluyendo problemáticas disímiles e ignorando otras de gran peso, entre ellas, la inclusión de las personas privadas de libertad.

En este escenario, los gobiernos locales se enfrentan a la necesidad de contar con la visión y capacidad de liderazgo suficiente para modernizar y profesionalizar el aparato municipal a cargo de los asuntos en seguridad eliminando la impronta policial; desarrollar de nuevas capacidades de gestión local de conflictividades; y establecer alianzas con actores claves del territorio, entre ellos las universidades, para mejorar la gestión del conocimiento en materia de seguridad pública.

Bibliografía

Carrasco, M.E., Schleider, T.J. (2017). Actores y dinámicas de la inseguridad en la República Argentina. En *Análisis* N°23 – 1017. Fundación Friederich Ebert. Buenos Aires.

Codino, R. (2016). Informe sobre homicidios 2015: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Infojus.

Damert, L.(2007). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? en *Nueva Sociedad* N°212 noviembre - diciembre, pp. 67-81.

Games Rodríguez, N. (2016). Gobiernos locales y seguridad pública. En RodríguezGames, N, Fernandez, S, Sain, M. (Ed.) Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

UNODC (2017). Informe mundial sobre las drogas. Recuperado de: https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf