

# La exclusión social: ¿hacia nuevas formas de poliarquías?, impacto en la seguridad pública

---

Año  
2016

Autor  
Barbera, Nicolás

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

Barbera, N. (2016). *La exclusión social: ¿hacia nuevas formas de poliarquías?, impacto en la seguridad pública*. 1er congreso de seguridad ciudadana. 6to Seminario Internacional sobre políticas públicas de seguridad; Cohesión, convivencia y seguridad como ejes de la construcción de ciudadanía, los aportes de las ciencias sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional



## 6° Seminario Internacional sobre Políticas Públicas de Seguridad

### 1° Congreso de Seguridad Ciudadana

#### Mesa 1

La exclusión social: ¿hacia nuevas formas de poliarquías?, impacto en la seguridad pública

Barbera Nicolás<sup>1</sup>

Palabras clave: Ciudadanía – Seguridad - Exclusión

#### 1) Síntesis del argumento.

En nuestro país coexisten dos elementos que tienen impacto en el objeto de estudio que nos ocupa: LA SEGURIDAD HUMANA. Por un lado, **situaciones de inseguridad**, es decir: que ponen en riesgo la integridad física de las personas (en general, sin distinciones podemos decir que “vivimos inseguros”, en la calle, en un comercio, en nuestro hogares, en un espectáculo deportivo, en una ruta). Los estudios de tipo científico existentes reflejan este fenómeno en la medición de la llamada “sensación de inseguridad” y también en el denominado “índice de victimización”. Otro fenómeno existente es el acuciante problema de la situación de **exclusión social**. Que estos dos elementos coexistan no tiene nada de novedoso. Es más, no se pretende establecer una relación causal entre uno y otro – este es un tema realmente importante, discutido con mayor profundidad en el espacio académico de la Sociología Criminología – pero no representa el fondo de la problemática que se pretende plantear. El trabajo es considerar algunos aspectos respecto del **rol y la función del Estado** frente a los desafíos que impone la coexistencia del par inseguridad/exclusión social. Arriesgar **redefiniciones** en cuanto a las **competencias estatales**. Para no ser demasiado ambicioso en la posibilidad de encontrar respuestas a estos interrogantes, me concentraré primero en la aproximación histórica que nos permita encontrar puntos de unión entre aquellos elementos que forjaron la figura del Estado Moderno y los nuevos elementos que se presentan desafiantes a la consolidación del ejercicio de

---

<sup>1</sup> Licenciatura en Seguridad. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María. Correo electrónico: nicobarbera@hotmail.com

algunas –pero no menos importantes- cuestiones que hacen a los fundamentos del Estado como garante de la seguridad

2) Cómo se abordará.

Presentación en el desarrollo del trabajo de una serie de textos que avalan la presentación de este tema como inquietud ó problema a resolver. Parecería oportuno plantear los interrogantes anteriormente descriptos en dos planos bien diferenciados. Primero la posibilidad de aplicación de políticas inspiradas en la Doctrina de Policía Comunitaria en territorios con mayores índices de inclusión. La segunda la posibilidad de aplicación de este tipo de políticas en territorios con mayores índices de exclusión – lo que a priori representa una contradicción “por naturaleza”, no hay posibilidad alguna de ejercicio de participación de la ciudadanía con exclusión-. Aún más, con sociedades fragmentadas y excluidas se “afecta al papel del Estado como constructor de la integración y menoscaba el concepto de ciudadanía igualitaria<sup>2</sup>”.

## **“La exclusión social: ¿hacia nuevas formas de poliarquías?; impacto en la seguridad pública**

### **Introducción/Fundamentación**

#### **1) El problema que se aborda.**

En nuestro país coexisten dos elementos que tienen impacto en el objeto de estudio que nos ocupa: LA SEGURIDAD HUMANA. Por un lado, **situaciones de inseguridad**, es decir: que ponen en riesgo la integridad física de las personas (en general, sin distinciones podemos decir que “vivimos inseguros”, en la calle, en un comercio, en nuestro hogares, en un espectáculo deportivo, en una ruta). Los estudios de tipo científico existentes reflejan este fenómeno en la medición de la llamada “sensación de inseguridad” y también en el denominado “índice de victimización”. Otro fenómeno existente es el acuciante problema de la situación de **exclusión social**. Que estos dos elementos coexistan no tiene nada de novedoso. Es más, no se pretende establecer una relación causal entre uno y otro – este es un tema realmente importante, discutido con mayor profundidad en el espacio académico de la Sociología Criminología – pero no representa el fondo de la problemática que se pretende plantear. El trabajo es considerar algunos aspectos respecto del **rol y la función del Estado** frente a los desafíos que impone la coexistencia del par inseguridad/exclusión social. Arriesgar **redefiniciones** en cuanto a las **competencias estatales**. Para no ser demasiado ambicioso en la posibilidad de encontrar respuestas a estos interrogantes, me concentraré primero en la aproximación histórica que nos permita encontrar puntos de unión entre aquellos elementos que forjaron la figura del Estado Moderno y los nuevos elementos que se presentan desafiantes a la consolidación del ejercicio de algunas –pero no menos importantes- cuestiones que hacen a los fundamentos del Estado como garante de la seguridad pública.

---

<sup>2</sup> María Susana Bonetto. “Las transformaciones del Estado”. Advocatus. 2° Ed. Córdoba. 2003. Pág. 139.

### *“Mitos Derribados”*

Los grandes teóricos del Estado como Herman Heller<sup>3</sup> explicaban los distintos procesos del paso de las llamadas **poliarquías** al Estado Moderno. Marcaba las diferencias que las poliarquías- a diferencia de lo que después significó el Estado - tenían un carácter “impreciso en lo territorial y la coerción era floja e intermitente”. Fíjese aquí un **contraste** con los distintos elementos que se pueden analizar en la llamada **exclusión social**. Porque entre los efectos nocivos de este fenómeno encontramos la posibilidad de la alteración o redefinición de los límites internos –y también externos- para los estados. En términos de los límites internos de un Estado, países como México, Brasil, y más acá en el tiempo, algunos países de América Central, “sufren” estas consecuencias en sus estados o ciudades. Sin ir más lejos, ciertas zonas del **conurbano bonaerense** son inexpugnables para las organizaciones dedicadas a combatir el delito. Podemos también analizar la relación con la “coerción floja e intermitente”. Ni hablar del “orden jurídico unitario”. Estamos hablando de que en estos territorios no existe ningún tipo de sujeción respecto a las normas que emanan de un orden jurídico vigente. Son territorios no sujetos a ordenamiento jurídico alguno. Donde el más fuerte impone las nuevas pautas de convivencia, que los otros ocupantes, en pos de asegurar la supervivencia, aceptan y hasta comparten.

### *“Los nuevos emperadores son urbanos”*

A diferencia de la justificación de la fuente de poder, este no es divino sino que emana más bien de la naturaleza de las personas. Es el más fuerte porque trafica, porque tiene las armas, contrabandea. En estos atributos radica la base de la autoridad. Estos nuevos “emperadores urbanos” han expropiado pequeñas porciones de poder que le pertenece al Estado.

En cuanto al **sistema impositivo**, la formación del Estado Moderno trajo “la emancipación por completo de la base económica del poder estatal”<sup>4</sup>. Actualmente en territorios excluidos los impuestos no se erogan. La contraprestación, en tanto, es defectuosa o casi nula. En el caso de los servicios públicos, la utilización de los mismos, en su mayoría son de tipo ilegal. Es el caso del agua y la energía por ejemplo. Haciendo que las prestaciones, más allá de las deficiencias, pongan en riesgo la vida de los pobladores de estas ciudades o barrios. Paradójicamente, estos sectores cuentan con servicio de televisión por cable y hasta cuentan con tecnologías avanzadas para este tipo de entretenimiento.

Un párrafo aparte lo constituye el desarrollo del **sistema de mercado**. La presencia del “jefe narco”, de la “mara” centroamericana, o del “sheriff vecinal” del conurbano, emparentan la situación a la de la economía del feudo. Es una vuelta a un tipo de **economía cerrada**. Es para analizar e indagar si el modo de acumulación asegura mayores condiciones de igualdad social, o por el contrario las acentúa.

Podríamos seguir con las comparaciones. En términos de competencias y jurisdicciones del Estado, la aparición de escenarios presentes y futuros de exclusión social representan un claro retroceso. No puedo hablarse de Sociedad, mucho menos de ciudadanía, se está más cerca del

---

<sup>3</sup> María Susana Bonetto. “Las transformaciones del Estado”. Advocatus. 2° Ed. Córdoba. 2003. Pág. 13.

<sup>4</sup> Bonetto. “Las transformaciones del Estado”. Advocatus. 2° Ed. Córdoba. 2003. Pág. 16

“señor feudal” y hasta del Estado de Naturaleza “hobbesiano”. Insisto, bajo ciertas condiciones y contextos no puede hablarse de ciudadanía en una villa mexicana, en las favelas brasileña, en la “mara” centroamericana, en algunos territorios del Conurbano bonaerense...

## 2) Inquietud que lleva a abordar esta problemática

Una de las doctrinas actuales para abordar la problemática de la seguridad es el denominado o llamado “**Policía Comunitaria**” (según el lugar, puede adoptar distintas denominaciones: “Policía de Proximidad”, “Policía Pacificadora”, en general se está hablando de lo mismo) que – explicado en forma breve y simple – implica oponer, desde un **Paradigma Crítico**, una nueva idea al **Paradigma Policiaco** – anterior-. Este último supone que las únicas responsables en brindar seguridad son las Instituciones Estatales (policías, agencias, etc.). Aquel, superador, implica que no es monopolio del Estado la obligación de proveer seguridad, sino que también los ciudadanos pueden hacerlo a través de un compromiso con el fenómeno en busca de lograr mayores condiciones de previsibilidad. En efecto, esto supone un proceso de grandes transformaciones en las organizaciones dedicadas a brindar seguridad pública. Siguiendo el razonamiento de Bonetto<sup>5</sup>, durante el siglo XIX las estructuras estatales se fortalecieron a través de una serie de procesos fundamentales. Un proceso de reforma que implicó el incremento de poder. Una de las instituciones que nacen a las luces de estas transformaciones es la **organización policial**. Así el Estado controla los medios de coerción de manera legítima. Pues bien, las nuevas ideas empiezan a debilitarse ante aquellas viejas concepciones.

La inquietud más marcada a raíz de los cambios que traen aparejados los “nuevos tiempos” tiene que ver con la observación de una aparente contradicción en la aplicación del nuevo enfoque (promovido a partir del año 2005 por el trabajo realizado en la CIDH de la OEA<sup>6</sup>, en forma de Doctrina, Informes, Investigaciones y otras actividades promocionales) y la presencia de contextos de exclusión social. Ante lo cual se impone una serie de correcciones y aclaraciones en torno a la posibilidad real de la aplicación unilateral, uniforme y generalizada de las políticas inspiradas en la Doctrina de la Policía Comunitaria y hasta qué punto pueden dejar de justificarse políticas inspiradas en las Doctrinas anteriores.

## 3) La importancia que se le adjudica a la problemática.

La llamada Doctrina de la Policía Comunitaria es un modelo alternativo y superador, que presupone índices de participación ciudadana. Los niveles preocupantes de participación

---

<sup>5</sup> Bonetto. “Las transformaciones del Estado”. Advocatus. 2º Ed. Córdoba. 2003. Pág. 48.

<sup>6</sup> Un punto de partida en este aspecto lo representa el Informe de la coalición de organizaciones no gubernamentales “El sistema interamericano para la protección de la seguridad ciudadana de cara a los desafíos de los derechos humanos en las Américas”, presentado ante la CIDH el 14 de octubre de 2005 en Washington, DC. que motivó posteriormente el mecanismo para llegar al Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la CIDH de la OEA. <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadintro.sp.htm>

ciudadana y exclusión<sup>7</sup>, representan una clara contradicción con el modelo que se pretende promocionar.

Parecería oportuno plantear los interrogantes anteriormente descritos en dos planos bien diferenciados. Primero la posibilidad de aplicación de políticas inspiradas en la Doctrina de Policía Comunitaria en territorios con mayores índices de inclusión. La segunda, la posibilidad de aplicación de este tipo de políticas en territorios con mayores índices de exclusión – lo que a priori representa una contradicción “por naturaleza”, no hay posibilidad alguna de ejercicio de participación de la ciudadanía con exclusión-. Aún más, con sociedades fragmentadas y excluidas se “afecta al papel del Estado como constructor de la integración y menoscaba el concepto de ciudadanía igualitaria<sup>8</sup>”.

### **Aplicación de políticas inspiradas en la Doctrina de Policía Comunitaria en territorios con mayores índices de inclusión.**

Así presentado el tema, analizaremos el primer plano de posibilidades de algún tipo de aplicación de estas políticas.

Un ejemplo, en el marco del ejercicio pleno de la ciudadanía: las personas tienen el derecho al voto. Como derecho político, en el plexo de derechos de los ciudadanos, figura como obligación en algunos países, por caso Argentina. Siempre subsiste el interrogante acerca de cuál sería la conducta en caso de la no obligatoriedad del voto, ¿cuántos ciudadanos ejercerían el derecho?. En Seguridad, la Doctrina de Policía Comunitaria impone derechos y obligaciones para los ciudadanos. El derecho de petionar por ese “bien público”. La obligación de comprometerse con el fenómeno, para lograr mayores posibilidades de escenarios de previsión, en cuanto a la concreción de un delito.

¿Cuántos ciudadanos se involucran en este tema?, ¿acaso no constituye uno de las principales preocupaciones de la “ciudadanía?”. Sin embargo –pareciera un cúmulo de contradicciones, pero vale la pena destacarlo- el ciudadano, ante cualquier alteración de su “vida normal” acude a la policía. Para temas que aún – en principio -no implicarían la obligación de la actuación policial, por no tratarse de temas que formen parte de su ámbito de actuación directo, a saber: ruidos molestos, problemas de parejas, pelea de perros, infidelidades, arrojamiento de basura, etc. Aún cuando hablemos de ciudadanía en el sentido de Held<sup>9</sup> – claro que habría que ver que grado de ejercicio de derechos del ciudadano efectivamente ejercido estamos hablando- el nivel de participación, es cuanto menos pobre. ¿Qué expectativas de aplicación exitosa podría tener un modelo de Seguridad Ciudadana con tal bajo nivel de participación? No hay investigaciones serias acerca del nivel de participación en instancias institucionalizadas, como son en Córdoba, por ejemplo las Juntas de Participación Ciudadana. En esto la conducta pareciera seguir la lógica de “participar ante los hechos consumados”. Ex – post. Parece normal ver a un grupo de vecinos,

---

<sup>7</sup> Al inicio del presente trabajo adelanto algunos planteos en torno al impacto que para la estructura estatal implican los escenarios de exclusión. También en el texto de María Susana Bonetto – Pág. 135 se incluye a la exclusión como nota distintiva de la relación entre el Estado y los desafíos que impone la globalización.

<sup>8</sup> María Susana Bonetto. “Las transformaciones del Estado”. Advocatus. 2° Ed. Córdoba. 2003. Pág. 139.

<sup>9</sup> “La ciudadanía siempre ha significado una cierta reciprocidad de derechos frente, y deberes hacia la comunidad”.

através de los Mass - media, protestando contra las autoridades policiales locales por “la ola de inseguridad”. Encuentros espontáneos, “espasmódicos”. El ejercicio de la ciudadanía, conforme a las ideas que inspira la Filosofía de la Policía Comunitaria obliga a un mayor grado de articulación entre los principales actores, estos son, la POLICIA y los CIUDADANOS.

### **Aplicación de políticas inspiradas en la Doctrina de Policía Comunitaria en territorios con mayores índices de exclusión.**

A esta altura del desarrollo de nuestro trabajo, cabría plantearse: si aún en territorios con mayores índices de inclusión social, se hace muy difícil la participación de los ciudadanos, en torno a temas que hacen a uno de los aspectos más importantes de la vida humana – su integridad física -, ¿qué puede esperarse de territorios con altos grados de exclusión?. La mera posibilidad de la aplicación de alguna política relacionada a la Doctrina Comunitaria resultaría por lo menos irrisoria. Entonces, ¿qué hacer?, ¿abandonar a la suerte de algún líder transitorio la obligación de brindar seguridad a ese grupo de personas –no hablemos ya de ciudadanos-?. Aún en una situación de exclusión, continúan siendo personas humanas, nacidas en un determinado territorio, con lo cual el dilema pareciera de difícil definición. Son -en el mejor de los casos- desafíos para las autoridades políticas de turno. No es obligación de una institución policial, por ejemplo, definir y decidir que hacer con un grupo de excluidos sociales. Si constituye una obligación para la autoridad dedicada a brindar seguridad no desconocer las características sociales de cada una de las jurisdicciones en las cuáles les toca actuar. Brasil, impulsor junto a otros países de Latinoamérica del llamado Modelo Comunitario, con un programa a nivel federal fuerte impulsado por el Poder Central en este sentido, ha llevado a cabo dos o tres grandes operativos en las favelas más importantes de Río de Janeiro. Uno de ellos, ocurrido a fines de noviembre del año 2010, contó con el apoyo del mismísimo ex - Presidente Inacio Lula Da Silva. Autorizaba operaciones de tipo militar sobre territorio de las favelas de Río de Janeiro con “métodos militares” para contrarrestar a las principales cabezas o jefes de esos territorios. Es decir, la Policía Comunitaria había llegado hasta “la puerta” de las Favelas. “Puertas adentro” se aniquilaba a los líderes narcos. Ahora, eso sí, el vocero de estas operaciones no fueron ni el Presidente, ni siquiera el Ministro de Seguridad brasileño. Fue el Jefe de la Policía Pacificadora – similar en el país vecino a la seguridad ciudadana- quién se encargó de brindar la información a la “ávida opinión pública internacional”. Los territorios recuperados fueron ocupados por Comisarías de Policía Pacificadora. Los habitantes de las favelas, por fin volverían a tener la posibilidad –después de décadas- de ejercer algún grado de ciudadanía. Mientras todas las policías de Latinoamérica, deberían sincerarse, practicar políticas realistas y promover la Seguridad Ciudadana “allí donde se pueda”. De lo contrario estaremos ante frases “hechas y sueltas” acerca de las bondades de la Seguridad Ciudadana en términos de herramientas eficaz en la lucha por bajar los índices de los delitos. Se trata también de poder legitimar a las instituciones policiales para evitar caer por el camino de la deslegitimación. Se trata de reformular el sentido del monopolio legítimo de la coerción. Se trata de evitar la decadencia y la corrupción. Algunos ejemplos en nuestro país han prendido – o deberían hacerlo- grandes señales de alerta.