

I Congreso de Seguridad Ciudadana
Cohesión, convivencia y seguridad como ejes de la construcción de ciudadanía
Los aportes de las ciencias sociales

Mesa temática: 1

Políticas públicas para la Participación Comunitaria en Seguridad en la Pcia de Bs As.

Autor I: Lic. Guillermo Julio de la Riva Carrasco¹

Autor II: Lic. Feludero Ricardo Daniel²

Resumen

Desde principios de siglo la república Argentina a transitado por varias instancias que intentaron llevar adelante metodologías y practicar que le permitieran distanciarse de las estrategias asociadas a las denominadas políticas de policionamiento, en gran medida por reconocer la ineficacia de las mismas, pero también por asumir que la seguridad debe entenderse como parte de los derechos humanos del que debe gozar cada ciudadano. En este sentido se cambió el eje de las políticas sobre seguridad, orientándolas a políticas que reconocen el valor de la participación de la comunidad. Varias Provincias de la Republica comenzaron a trabajar con este objetivo y la Provincia de Buenos Aires fue una de ellas. En su caso puntual, la Provincia cuenta con la ley 12154 de Seguridad de 1998, en donde se crean los Foros de Seguridad. Los mismos tenían la intención de transformarse en un medio para que los ciudadanos participen, acercando no solo las problemáticas sino también propuestas de intervención, conformar al espacio en un ambiente de construcción de alternativas con los distintos actores de una comunidad.

La ley como medio de participación presenta un gran problema, plantea la creación de un foro de seguridad por comisaria, lo que genero un gran conflicto para el interior de

¹ Docente de la Universidad Nacional de Lanús; mail: licguillermocarrasco@gmail.com

² Docente de la Universidad Nacional de Lanús; mil: ricardo_fel@yahoo.com.ar

los Municipios, ya que las jurisdicciones de las comisarias no coincidían con las Municipalidades, generando en la práctica problemas de implementación (sumado a otros tantos conflictos, claro está), que concluyeron con la disolución de la mayoría de ellos.

Así mismo, y en paralelo a esta situación, algunas Municipalidades como por ejemplo Almirante Brown, que notaron esta inconsistencia de la ley en la práctica, idearon estrategias centrados en la participación de la comunidad y en la solidaridad del vecino como puntos neurales de intervención obteniendo gran éxito en la práctica, llevándolas adelante sin tener a la policía como actor principal. Destacan entre estas estrategias “corredores escolares seguros”, “tranqueras solidarias”, “cuidemos a nuestros abuelos” y “cuadras solidarias”.

En este sentido la ponencia propone dos ejes temáticos. Por un lado la inconsistencia de la ley 12154 de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, como medio de participación comunitaria, a raíz del desentendimiento que refleja la misma del territorio, y la ausencia de los Municipios como actores parte.

Y en segundo lugar proponemos la exposición de estrategias de intervención llevadas adelante con éxito, desprovistas de la acción policial, en el marco de políticas de Seguridad Ciudadana encabezadas por el Municipio de Almirante Brown, en pos de generar mecanismos de participación comunitaria, obligados, si se quiere, por la misma ley misma.

De esta manera desarrollaremos la exposición desde un abordaje metodológico cualitativo sobre las políticas públicas provinciales y locales en materia seguridad ciudadana.

Palabras clave: *Comunidad – Foros -seguridad.*

Políticas públicas para la Participación Comunitaria en Seguridad en la Pcia de Bs As.

Introducción.

La ponencia se propone transitar por dos ejes temáticos. En la primera parte analizaremos brevemente el surgimiento de la ley 12154 de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, haciendo mención a algunas de las particularidades del contexto por el que transitaba la provincia a finales del Siglo XX.

En este sentido analizaremos la decisión política de democratizar la seguridad en la provincia de Buenos Aires incorporando el eje de la participación de la comunidad como parte del sistema de seguridad.

De igual manera, en el recorrido identificaremos alguno de los conflictos con los que se enfrentaron los responsables de llevar a la práctica la ley, e intentar comprender porqué en la actualidad los foros vecinales de seguridad en la provincia se encuentran en su gran mayoría disueltos o no han renovados los mandatos de sus autoridades.

Nos centraremos en el rol de los municipios y en algunas estrategias de intervención que se desarrollaron sin estar incluidas en el texto de la referida ley.

De esta manera la segunda etapa del recorrido se centrará en el trabajo realizado por el municipio de Almirante Brown y algunas de las experiencias que se propiciaron desde el territorio.

Analizaremos brevemente algunos de sus programas como los “Corredores Escolares Seguros” impulsados desde la comunidad educativa de algunos colegios del distrito como así también el programa de prevención “Tranqueras Solidarias” entre otros programas.

Ley 12.154. Surgimiento y conflictividades.

El campo de la seguridad se ha transformado en un mundo de constante exploración para los gobiernos políticos de América Latina, tanto a nivel nacional, provincial y local.

Sobre todo en las últimas décadas del siglo XX, y ello en razón de la marcada intención de dar fin de la histórica delegación en las fuerzas de seguridad de las decisiones en la intervención sobre las problemáticas que en la materia emergen.

Gran responsable de estas iniciativas tiene que ver con los acuerdos de la Comunidad Internacional en trabajar en la promoción de políticas que prioricen la seguridad de los ciudadanos, con el reconocimiento de que la *seguridad* debe ser entendida como parte de los derechos humanos, en el sentido de que sin la garantía de protección que debe brindar el Estado, el goce pleno de derechos de las persona no estaría garantizado (O.E.A.; 2009)

Desde la solidificación de las democracias en América, los gobiernos han explorado políticas en seguridad con mayor o menor grado de éxito, dependiendo de la

capacidad política interpretativa de la cuestión que circunda a la seguridad de las personas.

En el caso de la República Argentina las iniciativas encaminadas hacia estos cambios tienen distintos matices dependiendo de las provincias de que se traten, como de igual manera las estrategias de cambios a nivel nacional tienen su propio relato.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, los vaivenes políticos en la cuestión de la seguridad pendula entre las decisiones de intervenir sobre las fuerzas de seguridad y en apostar a lo que Marcelo Saín menciona como un “doble pacto”, haciendo alusión a que el gobierno político cede el auto-gobierno a las propias fuerzas de seguridad a cambio de la garantía de mantener índices bajos de la criminalidad (Saín; M.; 2008).

Fines de los años noventa encuentra a la provincia de Buenos Aires enfrentando un gran conflicto sobre “el gobierno de la seguridad” con una grave crisis institucional, presiones sociales y periodísticas relacionando con reiterados hechos criminales con sospechas fuertes de involucramiento justamente, de las fuerzas policiales de la provincia (Islas, G. F., & Herrero, P. A.; 2001).

Uno de los hechos significativos que sucedieron en la Provincia de Buenos Aires, y que destacamos por el giro en las decisiones posteriores, es el trágico asesinato de José Luis Cabezas el 25 de enero de 1997, con la posterior confirmación de los vínculos entre la criminalidad e integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Este suceso generó la necesidad de romper con la histórica autogestión de la fuerza policial y la asunción política de la responsabilidad decisoria en materia de la Seguridad.

En búsqueda de poner fin a este auto-gobierno institucional, el gobernador de aquel entonces, Dr. Eduardo Duhalde, viendo diluirse sus aspiraciones presidenciales, inicia los primeros pasos conducentes a la democratización de la seguridad, por medio del decreto 328/97 de febrero de ese mismo año, apenas un mes del asesinato del fotógrafo en Pinamar.

La trascendencia del decreto se centra en que por primera vez se presenta la seguridad como un valor colectivo, y por lo tanto impulsando políticas de participación comunitaria.

A través de este decreto se crea la figura del Defensor de Seguridad así como los Foros de Seguridad para aquellos municipios que adhirieran a la propuesta en forma

voluntaria. Se buscaba con ello que los foros se transformen en un vehículo para que los vecinos planteen las problemáticas en torno a la seguridad desde sus propias perspectivas.

Los foros vecinales de seguridad tenían tres puntos claros como objetivos principales: por un lado el control y evaluación de las policías de la Provincia, la construcción de estrategias preventivas para la intervención sobre las criminalidades localizadas en su territorio y fomentar la participación de la comunidad en la problemática de la Seguridad.

De acuerdo con los datos procedentes del Ministerio de Seguridad, para Abril de 1998 (un año más tarde) la provincia poseía 35 municipios incluidos en el programa, de los cuales 11 pertenecían al conurbano bonaerense.

Aquella iniciativa que en primer instancia era voluntaria (cada municipio decidía la creación de la figura y la promoción de los foros de seguridad entre los vecinos) tuvo buena aceptación mientras se impulsaba la sanción de la ley.

Un año más tarde, en Julio de 1998, se aprobaba la Ley 12.154 de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires. Recordamos que esta ley está vigente hasta nuestros días.

Hubo una muy fuerte resistencia al cambio de paradigma propuesto por la ley de parte de la mayoría de los altos mandos de la fuerza policial, lo que tendrá incidencia en el futuro de los foros vecinales, ya que uno de los ejes propuestos era el control y evaluación de sus acciones mediante uno de sus artículos: *“Artículo 16.- Los Foros Vecinales de Seguridad tendrán como funciones: Inc. b) Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías de la Provincia y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación. c) Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisarías”* (ley prov.12.154/98).

De esta manera los foros de seguridad se presentaban como un medio para la gobernabilidad democrática de la seguridad en la Provincia de Buenos Aires, y como un mecanismo de control de las fuerzas policiales, ya que la propia ley enuncia en su artículo 11 que: *“Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente Ley”* (ley prov.12.154/98).

A sólo nueve meses de la puesta en marcha de la ley (Abril de 1999) la provincia contaba con 134 municipios que poseían en funciones 174 foros vecinales de seguridad y 21 defensores municipales de Seguridad.

Al poco tiempo de la puesta en marcha de los foros de seguridad promovidos por la ley, algunos problemas comenzaron a ser evidentes y a generar críticas a la iniciativa del Gobierno de la Provincia, alguna de ellas provenientes de los propios Municipios, sobre todo por quedar por fuera de las decisiones sobre la planificación estratégica que propone la norma.

La ley creaba en primer lugar la obligación de los Municipios, según lo enunciado en el artículo 15: *“Los titulares del Departamento Ejecutivo de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires confeccionarán un registro de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales por ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías Departamentales de Seguridad, mediante convocatoria pública y en la forma que determinen, debiendo asegurar la representatividad de las mismas”*.

Simultáneamente en el artículo 18 de la misma ley establece: *“Facúltese al Poder Ejecutivo de la Provincia para dictar las normas de procedimiento que resulten necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad.”*

Excluyendo de esta manera a los Municipios de dicha actividad, de toda acción participante en las organizaciones de forales de su territorio.

De esta manera podemos aventurarnos a identificar esta controversia como una de las variables que incidieron negativamente en la continuidad de los foros, en el sentido que la propia ley se desentiende de las potencialidades de los gobiernos locales, quienes en primera instancia son los convocantes.

Otro de los problemas que van surgiendo al transcurrir la implementación de la ley es la que se presenta con la creación de los foros vecinales de seguridad establecido en el Artículo 13: *“Créase, en el ámbito de actuación territorial de cada Comisaría integrante de las Policías Departamentales de Seguridad, un Foro Vecinal de Seguridad”*

La inconsistencia se presenta en que las jurisdicciones policiales y las jurisdicciones de las localidades de cada municipio no siempre son idénticas.

Aquellas localidades que no poseían comisarias dentro de su territorio veían limitadas las posibilidades de hacer oír las conflictividades que se manifestaban en sus regiones.

Como ejemplo de esta cuestión podemos enunciar el caso de la localidad de Ministro Rivadavia en el Municipio de Almirante Brown, quien se destaca por poseer un tercio del territorio total del distrito, y siendo la jurisdicción más grande del mismo, no posee comisaría.

Sobre la misma se distribuyen la responsabilidad de asistencia en emergencias en seguridad las comisarias de las jurisdicciones linderas. Por un lado la comisaria 4° de la localidad de Longchamps y por el otro la comisaria 7° de la localidad de Glew.

Esto quiere decir que en la creación de un foro de seguridad de los vecinos de Glew, lógicamente estarán reflejados los reclamos y las problemáticas propias del territorio de la localidad de Glew, y los vecinos de Ministro Rivadavia se encuentran en inferioridad de condiciones para hacer oír las conflictividades a las que están expuestos.

Como se puede apreciar en el enunciado del artículo, solo se habilita la creación de un foro de seguridad por comisaria, transformándose el propio artículo en una limitación en la participación de la comunidad.

Otro es el caso que se produce en el municipio de Lanús, donde cuenta con seis localidades municipales, y existen diez dependencias policiales. Una misma localidad municipal es cruzada transversalmente por tres jurisdicciones policiales.

Ésto a la vez viene a demostrar que a lo largo de muchos años, la planificación de la creación de las dependencias policiales no contó con la coordinación de las autoridades municipales, ni se tomó en cuenta la participación de la comunidad.

Por otro lado se puede apreciar que la participación de los ciudadanos se debía, y debe, manifestar en la ley necesariamente a través de instituciones representativas de las localidades, vedando la posibilidad a aquellos ciudadanos que individualmente tenían interés en hacerse escuchar.

A pesar de lo que venimos desarrollando hasta ahora, no se puede identificar a estas particularidades como el motivo principal de la disolución en la actualidad de la mayoría de los foros de seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En gran medida la falta de información en los propios foristas de las funciones que se esperaban de ellos también influyó negativamente en la proliferación de los mismos.

Como de igual manera no se tomo en cuenta una comunicación adecuada sobre la gran cantidad de entidades no gubernamentales, organizaciones libres del pueblo nacidas solidariamente de los vecinos a lo largo del período de crecimiento y desarrollo poblacional en el territorio como actores representativos a convocar.

Todas estas problemáticas se concentraban en cada municipio con las particularidades propias de cada territorio y de su población.

Asimismo, y en paralelo a esta situación, algunos municipios, como es el caso de Almirante Brown, modificaron el organigrama municipal y crearon un área de seguridad con dependencia directa de la Intendente Municipal.

Desde allí tomaron nota de esta contradicción en la ley, y fueron ideando estrategias de prevención centradas en la participación de la comunidad y en la solidaridad de los vecinos, trabajando en forma conjunta con muchas entidades de bien público como puntos neurales de intervención obteniendo gran éxito en la práctica.

Se llevaron adelante sin tener a la policía como actor principal, y muchas veces sin la intervención tercerizada de los foros vecinales de seguridad, que paralelamente, se estaban lentamente conformando.

La posibilidad de realizarlo se hizo mediante la ordenanza 3039/74, que reglamenta el accionar de las entidades de bien público dentro del territorio municipal.

Se destacan entre estas estrategias desarrolladas los programas “Cuadra Solidaria” (ord.munic.1998), “Corredores Escolares Seguros” (ord.munic.2001), “Tranquera Solidaria”, y “Cuidemos a Nuestros Abuelos” (Carrasco, G: 2013).

Experiencia den el Municipio de Almirante Brown

La estrategia de intervención en el territorio del municipio por parte de las autoridades municipales, fue la incorporación de un área de seguridad al organigrama municipal, simultáneamente con la designación de las autoridades provinciales responsables del tema seguridad (abril 1998).

Ésta, a su vez, trabajó sobre 2 planos bien diferenciados. Uno, la colaboración institucional con las autoridades políticas provinciales en materia de seguridad, a través de la firma de un *Convenio Marco*, y de varios protocolos adicionales consensuados entre ambas partes (provincia-municipio).

El otro, la búsqueda de programas de prevención del delito y la violencia, para complementar la participación municipal en materia preventiva. El área social municipal tenía una vasta experiencia en trabajos con la comunidad en programas preventivos sociales.

Tomando como modelo la solidaridad de distintos sectores de la comunidad en los programas sociales preventivos (violencia intrafamiliar, tratamiento de adicciones, capacitación, acompañamiento profesional, etc), se adaptó primeramente el Plan Alerta del barrio de Saavedra, que por esa época se llevaba adelante a través de la Dirección Nacional de Política Criminal al territorio de Almirante Brown, y se lo denominó “Cuadra Solidaria”, que fue declarado de interés municipal por la ordenanza N° 7232 del año 1998.

Luego, y a pedido de las autoridades de los Centros de Jubilados, unidos en una federación nucleando a los mismos, se trabajó sobre el miedo a la inseguridad de los adultos mayores, y se lo denominó “Entre todos, cuidemos a nuestros abuelos”. Posteriormente, se redujo el título quedando “Cuidemos a Nuestros Abuelos”.

Posteriormente, ya comenzado el siglo XXI, se impulsó, difundió y acompañó un programa surgido de varias comunidades educativas de una localidad ante la necesidad de evitar delitos contra la integridad sexual de la que fueron víctimas estudiantes de establecimientos educativos en la localidad de Burzaco, los “Corredores Escolares Seguros”.

Fue también declarada de interés municipal a través de la ordenanza N° 7775 del año 2001.

Los “Corredores Escolares Seguros” están basados en la propuesta de un reconocido pedagogo italiano (F. Tonucci), que como marco conceptual propone la recuperación del espacio público como tarea para que esos circuitos callejeros preventivos disminuyan el riesgo para los estudiantes que circulan por los mismos, en la ida/vuelta de su casa a la escuela y viceversa (TONUCCI:1996).

Por último, se adaptó el programa urbano “Cuadras...” a la zona periurbana o rural, denominándolo “Tranquera Solidaria”, teniendo un gran éxito en los pocos habitantes de una gran extensión territorial (casi 1/3 del total), ubicado en la localidad de M. Rivadavia.

Conclusión.

Actualmente, la mayoría de los municipios cuentan con un área de seguridad en su organigrama, independientemente de la extensión territorial ni la cantidad de habitantes que posean, a pesar que la ley 12.154 no lo previó en su texto.

En algunos de ellos se llevan a cabo programas de prevención basados en la participación comunitaria, en lo que podría ser un desplazamiento hacia los municipios de responsabilidades previstas por la ley para funcionarios provinciales.

Estas dicciones políticas de intervenir en la problemática, de reconocerse como un vehículo propicio para garantizar la seguridad de sus vecinos, se puede comenzar a tratar como una exitosa metodología de intervención en la problemática.

La descentralización de las políticas de seguridad dejaron de ser un anhelo para muchos, para transformarse en una oportunidad de gestión, incidiendo desde las micro políticas en la materia sobre las condiciones generales de seguridad. Con limitaciones aun, claro está, ya que desde los poderes centrales de gestión la opción se la considera muy lejana. Un ejemplo se puede encontrar en la puja actual por las policías locales.

Bibliografía

- ARRIAGADA, I., & GODOY, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Cepal.
- CARRASCO, G. (2013). *Seguridad y rol municipal, el caso Almirante Brown*. Tesina de grado. UNLa.
- CEIRANO, V., SARMIENTO, J., & SEGURA, R. (2010). La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. *El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de Buenos Aires*.
- ISLAS, G. F., & HERRERO, P. A. (2001). *La problemática de la seguridad en el conurbano bonaerense*. Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales, (22), 1.
- SAÍN, M. F. (2008). *El leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Ediciones.
- TONUCCI, F. (1996). *La ciudad de los niños*. Buenos Aires. Losada.

- Ordenanza N° 7232 (1998). *Municipalidad de Almirante Brown; Bs. As.*
- Ordenanza N° 7775 (2001). *Municipalidad de Almirante Brown; Bs. As.*
- Ordenanza N° 3039 (1974). *Municipalidad de Almirante Brown; Bs.As.*

- Ley 12.154 de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislación/l-12154.html>. Visto 3.10.2016.

- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 835/2014. Creación de las Unidades de de Policía de Prevención Local (2014).

- O.E.A. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009) “Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”.

- Cuaderno del foro N° 3: Evaluación comunitaria del servicio policial C.E.R.C.A, Subsecretaría de participación comunitaria. Ministerio de Seguridad; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2004.