

ASIGNATURA SEGURIDAD

Docentes: Martha Arriola, Marcelo Koyra y Eugenia Cozzi

Módulo 3: Participación Comunitaria en la Construcción de Seguridad Democrática.

La experiencia de la Reforma del Sistema de Seguridad de la provincia de Buenos Aires y su vinculación con las políticas de Niñez y Adolescencia.

En este Módulo vamos a recuperar experiencias de Políticas Públicas de Seguridad y de Niñez en la provincia de Buenos Aires durante los años 1997 al 2007. Se trata de 10 años, en su



extensión total, que en la práctica fueron tan solo 5 (cinco). Nos da gusto compartir con ustedes este proceso, invitarles a desenterrarlo- como intenta expresar la imagen¹- porque consideramos, como lo compartimos en la clase sincrónica del 11/11, que es portador de esperanza, de un modo de hacer desde

las políticas públicas que queremos proponer para este tiempo tan complejo en Argentina. Mientras terminamos de redactar esta clase, no podemos dejar de pensar que el lunes 20 ó martes 21, cuando esté disponible en el aula virtual, tendremos nuevo presidente En cualquier

¹ Folha de S. Paulo, 07/02/2015. Fósiles de dinosaurios fueron encontrados en una obra en construcción en Minas Gerais. LuisAdolfo/UFTM.

<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2015/07/1650975-fossil-de-dinossauro-e-encontrado-em-obra-no-triangulo-mineiro.shtml>.

escenario, nosotres seguiremos trabajando para transformar las condiciones de injusticia, de invisibilización de la dura realidad que viven los pibes y pibas de la provincia de Buenos Aires, las condiciones en las que trabajan los servicios del sistema como ustedes nos compartieran también en ese encuentro. Para Eugenia, Marcelo y para mí este es un enorme desafío. Y desenterrar la historia de estos 10 años en este módulo, en particular para Marcelo Koyra y para mí² resulta muy movilizante, puesto que en esos años protagonizamos la reforma del sistema de seguridad de la provincia y nos hicimos cargo de conducir el organismo de niñez durante un año, siendo – sobre todo y particularmente la reforma- la experiencia de gestión pública más significativa en nuestra vida. Encontrarán referencias a las experiencias mencionadas que pueden abrir o no a través de códigos qr. Les sugerimos visitar aquellos enlaces que más interés les susciten. En algunos pocos casos, les sugerimos explícitamente una visita.

Un poco de historia para no perder la memoria

El proceso de reforma del sistema de seguridad pública de la provincia iniciado en diciembre de 1997 con la intervención a la policía bonaerense³ y la posterior normalización institucional

² Parte de un equipo muy comprometido, de formación interdisciplinaria integrado entre otros por Marcelo Vernet, Claudia Sanguinetti, Mónica Ghirelli, Alfredo Fernández, Carlos Zic, entre otros.

³ Las prácticas de apriete, corrupción, involucramiento de la policía bonaerense en hechos de gran impacto público como el atentado a la AMIA, en julio de 1994 en la que ya se estaba investigando la participación de la bonaerense, la desaparición de Miguel Bru en La Plata, la masacre de Wilde, entre otros casos de violencia, abuso de poder y torturas perpetrados por personal policial, venían acumulando la percepción popular y política de estar llegando a un límite. El 25 de enero de 1997 se produce el asesinato del periodista José Luis Cabezas, fotógrafo de la revista *Noticias*, asesinado de dos disparos, con el cuerpo enteramente calcinado dentro del auto que usaban para trabajar la temporada en Pinamar. Se trató del crimen mafioso, con connotaciones políticas, más grave que se recuerde desde la recuperación democrática. Una foto de familia, tapa de la revista Noticias del 03/03/1996, desencadenó lo que sería un año más tarde el siniestro asesinato, aún impune. Para mayor profundización de ese contexto remitirse al Informe La Inseguridad Policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Buenos Aires – Argentina,

con la creación del Ministerio de Seguridad, proceso interrumpido entre los años 1999 y 2004⁴, y retomado desde entonces hasta el 2007; comenzó con la intervención de la Policía Bonaerense. Se trató de un proceso que duró 120 días. En ese corto tiempo se instituyó por primera vez en la historia de la fuerza, un gobierno político de la seguridad. La figura de jefe de policía fue sustituida por la integración de un gabinete de carácter tecno- político, conducida primero por el Interventor, Dr. Luis Lugones⁵ y luego, por un Ministro, el Dr Carlos L. Arslanian. Los ejes sustantivos de la reforma fueron: la descentralización territorial, la división de funciones, la nueva propuesta de profesionalización, la participación comunitaria y la creación de un organismo externo de contralor, la Auditoría de Asuntos Internos. La conducción política de las fuerzas fue el signo distintivo, pero no el único. Durante ese tiempo: a) se pasó a retiro a más de 300 oficiales superiores – Comisarios Generales y Mayores-, desarticulando las líneas de mando y generando nuevas; b) se crearon 18 jefaturas policiales cuyas jurisdicciones coincidieron con las de los departamentos judiciales; b) se inició el proceso de separación de las policías conforme sus misiones y funciones en policías de seguridad y de investigaciones: c) se disolvieron las Brigadas de Investigaciones



<https://www.corteidh.or.cr/tablas/29429.pdf>.

y

<https://www.pagina12.com.ar/397430-jose-luis-cabezas-como-fue-su-asesinato-la-investigacion-del>.

⁴ En este período, que se inicia con la renuncia del Dr Arslanian al frente del Ministerio a raíz de la llegada al gobierno de Carlos Ruckauf con su lema “hay que meter bala a los delincuentes” (y el retroceso de lo construido hasta entonces en la reforma) se sucedieron los ministros Osvaldo Lorenzo -60 días en 1999 que renunció luego de la Masacre de Ramallo: Carlos Soria, el fallecido gobernador de Río Negro- tres meses-, Aldo Rico, Juan Pablo Cafiero estuvo solo un año, Raúl Rivara no llegó a los cuatro meses y salió del cargo luego del secuestro seguido de muerte del joven Axel Blumberg en marzo de 2004. En ese año, Néstor Kirchner convoca nuevamente a Arslanian y a su equipo. La segunda etapa se continuaría hasta el 2007. El video que les proponemos mirar y escuchar recupera justamente esos 10 años en el marco de lo que fuera el Foro Internacional de Participación Comunitaria, a 10 años.

⁵ Luis E Lugones, Abogado, ex Diputado Provincial por el Partido Justicialista, militante, fue Presidente de la Comisión Bicameral de Control y Seguimiento para el esclarecimiento del asesinato de José Luis Cabezas, asumió el desafío de la Intervención a la policía bonaerense. <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/lugones-el-hombre-del-trabajo-pesado-nid211129/>.

conformándose 18 Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI); d) se inició el proceso de devolución de los expedientes y causas penales que estaban siendo instruidas o se hallaban en dependencias policiales a los tribunales respectivos, dando lugar a que las investigaciones fueran dirigidas por los fiscales; e) se convocó a una mesa de trabajo para revisar y replantear la formación policial, siendo la misma integrada por especialistas; f) comenzó un proceso de participación comunitaria en seguridad, cuya primera experiencia se realizó en la ciudad de La Plata. Estos ejes de la reforma se incluyeron en la Ley 12.154. Para echar un vistazo al proceso político, les invitamos a mirar el gráfico adjunto a través del enlace o del código qr.

<https://docs.google.com/document/d/16loDOi1x5jOkS8OYU3vi5Kutpy8lGiD9j4zY00noldk/edit?usp=sharing> gráfico adjunto a través del enlace o del código qr.

Sistema democrático: crisis de legitimidad y nuevos modelos de estado⁶

Antes de introducir al tema específico de la participación comunitaria en seguridad, es preciso definir los principales desafíos a los que se enfrentan las democracias de la región en la etapa histórica en la que se inscribe el proceso de reforma del sistema de seguridad pública en la provincia de Buenos Aires (1997- 2007), que se han agudizado y complejizado en la última década.⁷

El hecho político más significativo del siglo XXI fue la consolidación de la democracia, pero al mismo tiempo, la legitimación del Estado con base exclusiva en la democracia representativa se agotó, por su creciente distanciamiento de la mayoría absoluta de la sociedad. La política se subordinó a la economía, dominada por un sector financiero que busca riqueza sin producción. En estas condiciones el poder político del Estado queda cuestionado en su legitimidad. En América Latina el desarrollo económico no redujo las desigualdades sociales, sino que intensificó la pobreza generando la expulsión del mercado de grandes masas de excluidos,

⁶ *Ibid*, Arslanian, C. (2008). Un cambio Posible, delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires, Edhasa, pp 187- 229.

⁷ Alcántara, M. (2020). Aspectos políticos de la nueva normalidad en América Latina. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000300002.

determinando que las nuevas generaciones jamás ingresen al mismo. “Si la previsibilidad del voto cada dos o cuatro años, que es al mismo tiempo la fuerza y la debilidad de la representación, siempre confirió un trazo de insuficiencia a la legitimidad de los mecanismos de la democracia formal, hoy lo hace mucho más, porque la fluidez, la complejidad y la dinámica del tejido social exigen una permanente confirmación de la legitimidad del poder”⁸

El modelo neoliberal impactó fuertemente en las prácticas políticas al interior de los partidos, además de haberlos diezmado a través de sucesivas y sangrientas etapas de dictaduras militares, generando vaciamiento y pérdida de sentido con la consecuente falta de participación y deslegitimación de los mismos. Fundamentalmente a partir de los años '80 comenzó a declinar la militancia político partidaria, en razón de la pérdida de prestigio de esos espacios, que dejaron de atraer el interés político de muchos ciudadanos quienes pasaron a involucrarse con otros grupos y actividades. Las democracias no lograban ni logran recargarse de consensos en base a la doble legitimidad con que nacieron: legitimidad de origen (electoral) y legitimidad funcional (resultados). Es decir, por su capacidad para representar y por su capacidad para producir progresos, resultados, buen vivir.⁹ En América Latina vivimos democracias de baja intensidad¹⁰ en la que el único control real es el electoral, que se da una vez cada tanto, según sea el régimen electoral que rijan. El que opera como regulador principal y diario de las democracias de baja intensidad es el mercado, particularmente los grupos que ostentan concentración de poder económico, las naciones de donde provienen y las organizaciones internacionales en las que son dominantes, como el FMI. Ante este escenario, las democracias están desafiadas a reconstruir confianza, a recuperar el lazo perdido con sus representantes. Desde nuestra experiencia, un aporte significativo a la recuperación de esa confianza, consiste en generar políticas públicas de cuño participativo; que alberguen

⁸ Tarso Genro y Urbiratán de Souza (1999). Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre, Eudeba.

⁹ Natanson, J. (2022), Cuando la democracia cruje, Le Mode Diplomatique, Editorial, Edición 275, Siglo XXI editores.

¹⁰ de Sousa Santos B. (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social» Encuentros en Buenos Aires, ISBN 987-1183-57-7 CLACSO. Buenos Aires.

dinámicas de participación popular. En algunos casos, como en las políticas de seguridad y de niñez: desde su diseño hasta su sistematización.

Reconstrucción del espacio público: solidaridad, participación y búsqueda de consensos.

La experiencia de participación comunitaria en la Reforma del Sistema de Seguridad, ya referida, y en el corto lapso que duró la gestión 2007/2008 en el área de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires; se sostuvieron en cuatro pilares:

- 1) Educación Popular; la concepción de Paulo Freire acerca de la naturaleza humana: hombres, mujeres, diversidades sexuales como seres inacabados, incompletos, que nos humanizamos mutuamente en la mediación con el mundo, en un proceso de estar siendo personas para y con los demás. Seres humanos capaces de explorar lo “inédito viable” para transformar el mundo y el método que armoniza con esta visión, desarrollado más adelante (CMD);
- 2) La construcción efectiva de espacios de participación comunitaria en el diseño, ejecución, evaluación y sistematización de las políticas públicas que llevamos a cabo;
- 3) La opción de comenzar a construir siempre desde los territorios más vulnerados (desde abajo y desde afuera) y
- 4) la visión de Jürgen Habermas¹¹ acerca de la construcción de consensos para la construcción de ciudadanía activa. Nuestro lema fue sintetizado en las tres T: Territorio, Tema y Tarea. La T de Tema refiere a los problemas y desafíos nacidos en el cruce entre los diagnósticos participativos de los territorios, la información sistematizada en las áreas respectivas y los aportes teóricos de especialistas en los asuntos emergentes. Nos detendremos a profundizar la teoría habermasiana.

J. Habermas sostiene que la práctica de la ciudadanía depende, en los hechos, de la reactivación de la esfera pública, donde los individuos pueden actuar colectivamente e involucrarse en deliberaciones comunes sobre todos los asuntos que afecten a la comunidad política. La práctica

¹¹ Filósofo y sociólogo alemán conocido por sus trabajos en filosofía política, ética y teoría del derecho, así como en filosofía del lenguaje. Es el miembro más eminente de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt y uno de los exponentes más reconocidos de la Teoría Crítica.

de la ciudadanía es esencial para la construcción de identidad política basada en valores tales como autonomía, solidaridad y reconocimiento de las diferencias. Todos ellos muy caros a la sociedad argentina. El ejercicio de la ciudadanía es también necesario para la obtención de la acción política efectiva, desde el momento en que habilita a cada individuo a tener algún impacto en las decisiones que afectan al bienestar de la comunidad. Un eje central a la hora de analizar el ejercicio de la ciudadanía es la búsqueda y el logro concreto de consensos. Habermas indaga en este eje y concluye en reconocer que además de la razón instrumental – la ciencia, la tecnología- hay una razón comunicativa fundada en el lenguaje, que se expresa en la búsqueda de consenso entre los individuos por medio del diálogo. El esquema habermasiano visualiza a la sociedad como esferas simultáneamente pública y política. Desde este enfoque, el concepto de esfera pública ocupa una posición central en el escenario de formación de la voluntad colectiva. Se trata del espacio del debate público, de la confrontación de los distintos actores sociales. Un espacio público autónomo que presenta una doble dimensión: desarrolla procesos de formación democrática de la opinión pública y por otro se vincula a un proyecto de praxis democrática donde la sociedad civil se torna una instancia legitimadora del poder político, donde los ciudadanos son capaces de ejercer sus derechos públicos subjetivos. Se crean estructuras de formación y es posible reproducir una opinión pública independiente.

El espacio público es visto como un espacio autónomo en relación con el espacio político. Un escenario de construcción de discurso, un lugar donde se realiza una interacción subjetiva de ciudadanos conscientes, organizados, solidarios y participativos.

La democracia, entonces, no se reduce al acto de votar. Se trata de reconstruir el espacio de “lo público”. Esta reconstrucción del espacio público se da, según Habermas, dentro de una perspectiva liberadora que contempla procedimientos racionales, discursivos, participativos y pluralistas, permitiendo a los diferentes actores de la sociedad civil un consenso comunicativo y una autorregulación, que es la fuente de legitimación de las leyes (recupero del contrato social perdido). Ni el espacio doméstico ni el espacio de producción contienen este potencial democrático. La autonomía del espacio público participativo revaloriza la primacía de la comunidad y la solidaridad, posibilitando la liberación de la comunidad de los imperativos del sistema (controles burocráticos e ineficientes del Estado e imposiciones económicas del

mercado). Habermas difiere de los liberales al conferir centralidad a la acción social y tornar secundario a los espacios individuales. La política es vista como acción que trasciende los intereses privados. La esfera pública es instancia generadora de decisiones colectivas y legitimadora de la democracia, generando un nuevo papel en los actores sociales y una configuración de la democracia participativa. La democratización deja de ser pasajera y funcional para volverse un proceso de ajuste entre legalidad y legitimidad, entre moral y ley. La esfera pública no estatal no se confunde con los espacios de representación políticos elegidos por el voto. Se trata de espacios de participación comunitaria, espacios de formación de opinión y de voluntad política, se trata de una tercera dimensión de la vida pública, diferente del gobierno y del mercado. En lugar de sugerir la idea de un escenario para la competencia económica y la lucha por el poder político pasa a ser lo opuesto: un lugar donde prevalece el valor de la solidaridad, la participación y la búsqueda de consensos. Aborda dos dimensiones de la acción colectiva contemporánea: política de influencia –de la sociedad civil sobre la sociedad política– y una política de identidad –centrada en la autonomía, la identidad y la democratización de las relaciones fuera del campo político partidario. No se trata solo de presionar o controlar al estado sino de modernizar a la sociedad civil, transformando las estructuras tradicionales de dominación, exclusión y desigualdad que están fuera del aparato del estado y que se encuentran enraizadas en las instituciones, normas, valores e identidades colectivas, basadas en diferentes preconceptos. A partir de esta visión sociocéntrica es posible visualizar una dinámica colectiva constituida por la asociación Estado-Mercado-Sociedad Civil, donde los intereses públicos sean discutidos y negociados. El desarrollo de esta dinámica tiene su espacio privilegiado en los niveles jurisdiccionales más cercanos, más próximos. Es en la noción de desarrollo local donde alcanza mayor impacto.

Nancy Fraser¹² formula una crítica a la teoría de Habermas: las esferas públicas ya no pueden enmarcarse dentro del Estado westfaliano – territorial- sino que son cada vez más transnacionales. Propone que los grandes debates actuales, la crisis climática, el

¹² Nancy Fraser es una filósofa, intelectual, activista feminista estadounidense. Profesora de Cs Políticas y Sociales. Es ampliamente conocida por sus críticas y contribuciones teóricas en el ámbito de la filosofía política, especialmente es cuestiones de política de la identidad, sobre el constructo de justicia social (redistribución) y teoría feminista (reconocimiento).

calentamiento global, los derechos de la mujer, el terrorismo, son transnacionales, sus interlocutores no constituyen ciudadanía política. Esta razón afecta tanto a la eficacia como a la legitimidad de la opinión pública, incluso los Estados poderosos comparten la responsabilidad en muchas funciones clave del gobierno con instituciones, redes intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. De esta situación se sigue que la función crítica de la opinión pública se pone en peligro. (Fraser, 2008: 145-165). Vivimos en un mundo globalizado y los procesos de comunicación son de carácter transnacional, pero no solo no es un proceso homogéneo en todos los países, sino que al interior de cada país se desarrollan tensiones políticas distintas, conforme la región de la que estemos hablando, sus luchas y posicionamiento regional y mundial. Fraser también sostiene que la revolución tecnológica genera nuevos escenarios de comunicación transnacional, sumando ese factor a su crítica a la eficacia de las esferas públicas del sistema habermasiano en la legitimación de los consensos democráticos. Gracias a las TICs, la soberanía es sobre todo “transparencia digital y gestión de *big data*” (Preciado, 2020)¹³. Se trata de instancias sobre las que los Estados tienen unas capacidades muy limitadas. Es soberano quien tiene los datos (Han, 2020)¹⁴. Sostenemos que, si bien todas son razones potentes para reflexionar acerca de los límites de las esferas públicas en la dimensión transnacional, no quedan en absoluto invalidadas como espacios generadores de decisiones colectivas, legitimadoras de la democracia en los territorios nacionales, provinciales, locales donde se construye o no la legitimidad democrática.

Participación Comunitaria en la construcción de Seguridad Ciudadana.

Sostenemos que todo el proceso de intervención y reforma tuvo, en el eje de la participación comunitaria, la principal garantía de sustentabilidad y profundización. Por un lado, porque se

¹³ Preciado, P. B. (2020). Aprendiendo del virus. *El País* (27/03/20)

https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html

¹⁴ Han, B. C. (2020). La emergencia viral y el mundo de mañana. *El País* (21/03/20).

<https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-sur-coreano-que-piensa-desde-berlin.html>

instaló como experiencia de lo público no estatal en los términos antes referidos, generando un aporte invaluable a la calidad del propio sistema democrático. Pero por otro, porque el aporte de los vecinos organizados participando del proceso fue y es irremplazable. No se trata de delegar responsabilidades del estado en el pueblo de la provincia de Buenos Aires, sino de asumir corresponsabilidad en la construcción de seguridad ciudadana, asumiendo cada quien la tarea que le es propia en la relación esfera pública- esfera política del esquema habermasiano.

Es necesario describir en qué consistieron los ejes principales de la Reforma. Para eso los y las



invitamos a visitar un PPT que fuera presentado en el año 2007 en el Foro Internacional de Participación Comunitaria en Seguridad¹⁵. Pueden acceder a través del link o del código qr.

<https://docs.google.com/presentation/d/10xy4h4KD6wRA7MY4PQ7HHVPUEdAaCr40/edit?usp=sharing&ouid=112842592084252385812&rtpof=true&sd=true>

En la filmina 13 verán la estructura organizacional del flamante Ministerio y el lugar institucional de la Participación Comunitaria. Desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia fue preciso generar un ámbito que señalara con claridad hacia adentro y hacia fuera cuál era el lugar asignado a la participación comunitaria. Un ámbito jerarquizado, que por primera vez en la historia de la institución policial adquirió el mismo status orgánico que las áreas de seguridad específicas. Ese ámbito fue la Subsecretaría de Participación Comunitaria, cuya misión puede sintetizarse en los siguientes fines:

- ✓ Impulsar el desarrollo del nuevo paradigma de seguridad y el cambio cultural que lo posibilite.

¹⁵ Este Foro tuvo, entre otros objetivos, que el entonces gobernador electo Daniel Scioli, pudiera advertir la potencia de una política que contaba a la sazón con más de 7000 organizaciones populares participando activamente de la construcción de seguridad ciudadana, meta que no se logró obtener. Quien advirtió de qué se trataba fue Daniel Arroyo, que asumiría como Ministro de Desarrollo Social de la pcia de Buenos Aires, dos meses más tarde. Fue Arroyo quien nos invitó a hacernos cargo de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y poner en marcha el funcionamiento de los dispositivos del nuevo marco legal.

- ✓ Potenciar y /o promover la participación comunitaria en espacios de corresponsabilidad (Comunidad – Estado) para la generación y aplicación de políticas de seguridad.
- ✓ Contribuir a la prevención de la violencia, a través de la articulación de programas con grupos vulnerables en situación de riesgo.
- ✓ Aportar al desarrollo ético de la Institución Policial, por medio de acciones de evaluación y control de sus integrantes.
- ✓ Asegurar la apertura institucional y su compromiso frente a la Sociedad, mediante el tratamiento respetuoso y confidencial de sus denuncias y la gestión de respuestas inmediatas, que fortalezcan los vínculos establecidos.
- ✓ Acompañar la construcción de espacios de organización comunitaria que respondan al nuevo modelo social impulsado.
- ✓ Construir organización y poder en la ciudadanía desde la temática específica de la seguridad pública

La ley 12.154

La Ley 12.154, de Seguridad Pública¹⁶, junto a la 12.090, de reforma de la Ley de Ministerios, por la que se crea el Ministerio de Justicia y Seguridad y la 12.155, de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, fueron a la raíz del problema: consolidar la misión esencial del Estado en la formulación y gestión de las políticas de seguridad, transformar profundamente el modelo organizacional de la agencia policial y promover un nuevo paradigma, la seguridad ciudadana.

¹⁶ Es necesario señalar que esta definición de Seguridad Pública no tiene la connotación estudiada en el Módulo 1 (Paradigma Punitivo Represivo, entendida como una problemática simple, uniforme, restringida a la presencia o ausencia del delito cuya estrategia hace hincapié en el control social de los sectores en situación de vulnerabilidad social prejuiciosamente vinculados a la producción del delito, como ejemplo podemos citar el modelo operativo de “tolerancia cero”), sino que se encuadra en el Modelo de Seguridad Ciudadana, cuyo paradigma es la Seguridad Humana, entendida como una problemática compleja, heterogénea, en la que convergen dimensiones culturales, políticas, económicas, sociales, promueve la articulación multiagencial, transdisciplinaria.

En lo que respecta a la participación comunitaria en seguridad, la Ley 12.154 representó un instrumento imprescindible y novedoso. Sin duda, abrió un camino que significó un avance sustancial en la construcción de un modelo democrático de seguridad. No se encuentran antecedentes similares en otros países del mundo. En el *Foro Internacional de Participación Comunitaria*¹⁷ que organizó el Ministerio de Seguridad de la Provincia con el auspicio del BID, los expertos internacionales que participaron manifestaron su asombro ante el modelo y el desarrollo alcanzado por la política de participación comunitaria en la Provincia de Buenos Aires, y lo hicieron desde el contacto personal que durante esos dos días mantuvieron con 2.500 foristas y representantes de organizaciones comunitarias que participaron del Foro, exponiendo y compartiendo experiencias concretas de gestión. Pongamos, por ejemplo, lo manifestado por el Dr. Diego Torrente, catedrático de la Universidad de Barcelona: *“La experiencia de los foros comunitarios de la Provincia de Buenos Aires es un ejemplo de apuesta valiente y profundamente democrática que responde al contexto histórico reciente que ha vivido la Provincia y el país. El acierto es que ese proceso corre paralelo a otro, de cambio organizativo (...) Esa conjunción de profundización en la participación al tiempo de un cambio planificado hacia una organización policial, es una fórmula novedosa en el mundo. Cabe esperar que el proceso de reforma continúe y concluya con éxito. Entonces se podrá hablar con propiedad de un Modelo Buenos Aires de modernización policial que pueda exportarse a otras ciudades latinoamericanas.”*¹⁸

La primera novedad, y acierto básico de la nueva concepción, es incluir a la comunidad y sus espacios de participación como parte del sistema de Seguridad. La participación comunitaria es un capítulo de la Ley de Seguridad Pública, lo integra desde sus funciones específicas, con la



misma categoría jurídica que lo hacen las Policías Departamentales de Seguridad o la Policía de Investigaciones.¹⁹ Desde este encuadre jurídico, la Ley ofrece un respaldo cierto al accionar de la comunidad. Brinda espacios de

¹⁷ Foro Internacional de Participación Comunitaria en Seguridad. Organizado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a través de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, 20 y 21 de Julio de 2007.

¹⁸ En el mismo sentido se expresaron otros disertantes, como ser: el Dr. Rodrigo Guerrero ex Alcalde de Cali, Colombia; la Dra. Isabel Albaladejo, del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos

¹⁹ Ley 12.154, Título II, Sistema Provincial de Seguridad Pública, Artículo 5°.

poder efectivo, de control, de desarrollo de prácticas preventivas, articulación con otros actores y posibilidad concreta de favorecer un reencuentro de la comunidad con su policía, ya que entabla con ella relaciones de trabajo, compromiso y respeto mutuo. Cabe destacar que, cuando faltó voluntad política por parte de los gobiernos, con esta herramienta jurídica- que las comunidades hicieron propia porque habían experimentado la eficacia de su participación-, pudieron sostener por algún tiempo, los espacios conquistados. No obstante, sostenemos que no es posible construir sustentabilidad de la propuesta de participación comunitaria en seguridad ciudadana, sin un estado que sostenga en el tiempo sus políticas públicas, que acompañe los espacios de formación de ciudadanía, que genere programas eficaces en la prevención de las violencias y delitos, en el marco de un Plan Integral. Cinco años – interrumpidos- en un lapso de diez, es absolutamente insuficiente. **Los Foros de Seguridad en la provincia de Buenos Aires constituyeron una experiencia de lo público no estatal en los términos del esquema habermasiano.** En el año 2005, la Subsecretaría de participación comunitaria, propuso – previo debate público en las principales universidades nacionales del conurbano, con participación de los foros-, que el ámbito de actuación de los foros fuera también la justicia: Foros de Seguridad y Justicia. En el sitio al que les invitamos a recorrer podrán advertir cuáles eran las atribuciones de los foros en la Ley 12.154 y cuáles las nuevas. <https://drive.google.com/file/d/10yzQX4hQIhluYLN44fGxRiB1JYEZX2X/view?usp=sharing>

Dos Programas (C.E.R.C.A y P.R.M) y la Escuela de Participación Comunitaria: La

Subsecretaría desarrolló una propuesta de política pública diseñada desde la concepción metodológica de la educación popular (CMD), entendiéndola como proceso riguroso, con tensiones internas que se despliegan en el hacer, que siempre parte de la práctica, que no es una concepción aplicable solamente a los procesos pedagógico políticos de organizaciones territoriales, del ámbito de lo micro; sino que por lo contrario, debe ser puesta en práctica en el diseño, ejecución, evaluación y sistematización de las políticas públicas. Nuestro equipo abordó la política del área desde esta concepción, haciendo propia la caracterización de Carlos Nuñez Hurtado y Oscar Jara Holliday²⁰, quienes fueron formadores de algunos integrantes del

²⁰ Jara H, Oscar; Nuñez H, Carlos. CMD

equipo de la Subsecretaría.²¹

<https://drive.google.com/file/d/17qcKzzR4v0Uuh68m04lv00C6-0X3dp0Y/view?usp=sharing>



El Programa C.E.R.C.A: Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local, permitió que cada comunidad pudiera evaluar el funcionamiento del servicio de policía local y que esa evaluación fuera vinculante con la promoción del jefe de la jurisdicción a un grado superior del escalafón.

Tuvo herramientas de trabajo muy precisas, diseñadas desde una investigación previa, que tuvo que vencer resistencias internas, y que fue asistido por el equipo de la Subsecretaría.

El P.R.M. Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención Comunitaria de la Violencia, promovió la gestión de escenarios multiactorales y multiagenciales, la coordinación de todos los programas sociales del Estado entre sí y con las organizaciones comunitarias, con el fin de



alcanzar en su convergencia, mayores niveles de respuesta en la complejidad que caracteriza la problemática de las violencias. Algunas notas distintivas del programa fueron: la tarea de relevamiento y georreferenciación de la

información. Producto de este relevamiento se construyó una base de datos que logró identificar: un mapa de necesidades existentes y un mapa de ofertas actuales. Producto de las discrepancias entre ambos, se establecen los proyectos de integración social. Una dimensión especial de esta estrategia la constituyeron la sistematización y procesamiento de la información pertinente a niños y adolescentes que ingresaban a las entonces llamadas “Comisarías del Menor”²². La decisión respecto de los lugares, barrios y localidades de intervención y de la población joven a asistir fue producto del procesamiento de esos datos. En este caso el desarrollo de los programas preventivos tuvo, entre otros, el objetivo de

<https://redalforja.org.gt/mediateca/wp-content/uploads/2019/02/NU%C3%91EZ-Carlos.-JARA-Oscar.-La-Concepcion-Metodologica-Dialectica.pdf>.

²¹ Se trata de dos reconocidos educadores populares de América Latina formados al calor de los procesos de transformación política de los años 70, consecuentes con sus opciones, abiertos y creativos para dar nuevas respuestas a los retos de las épocas. Especialistas en Sistematización de Prácticas.

²² El periodo relevado es Jun/03-Jul/04. Actualmente las Comisarías del Menor no existen más.

detener el flujo de ingresos de adolescentes al sistema delictivo. Para ello se efectuó un relevamiento y procesamiento del Libro de Registro y Movimientos de los menores ingresados en Comisarías del Menor. Ello permitió construir:

- Los criterios para la definición de los territorios prioritarios para intervenir
- Los perfiles de los jóvenes ingresantes a comisarías (características de la población de “menores” según los ejes establecidos)
- Tipo de acciones según los requerimientos del perfil establecido.

Este Programa resulta particularmente interesante para nuestra materia, porque constituye una herramienta de trabajo con adolescentes y jóvenes de sectores populares, muchas veces en situación de vulnerabilidad psico social, georreferenciado, con fuerte involucramiento comunitario. En este caso les invitamos especialmente a visitar el material.

<https://drive.google.com/file/d/15SZPgMjv4Ar9zIsoBP5njq64R6DkDlfa/view?usp=sharing>

Las Escuelas de Participación Comunitaria fueron instancias de formación- desde la educación



popular- que, partiendo de la historia de cada organización, de la vida de la comunidad donde trabaja y vive, de los contextos históricos donde se desarrollan las prácticas; fueran a leer en clave de Seguridad Democrática el desafío

pendiente. ¿Por qué estamos como estamos? Era una de las preguntas disparadoras. Se pusieron en marcha cinco escuelas en las Jurisdicciones Departamentales de San Isidro, Azul, Bahía Blanca, Trenque Lauquen, Quilmes y Zona Sur del Gran Buenos Aires. De ellas participaron referentes de cada foro de participación comunitaria en seguridad de los territorios involucrados.

<https://drive.google.com/file/d/1j45VzHRwupptlwHIS4MMBwCJzv-3eUzJ/view?usp=sharing>

Foros de Participación Comunitaria en el proceso de Reforma del Sistema de Seguridad y Vecinocracia²³:

²³ <https://www.elcoheteealaluna.com/la-vecinocracia/>, de lectura obligatoria en este módulo.

Esteban Rodríguez Alzueta²⁴ define a la vecinocracia como punitivismo de abajo y expresión de la democracia antipolítica, porque la “desautoriza cuando impugna las mediaciones políticas”, “desconfía de la política”, “clausura los debates con las interpelaciones urgentes al poder ejecutivo”, entre otras descripciones de este status. En su artículo menciona a los Foros de Seguridad, los señala como espacios que “improvisan los comisarios en su seccional, pues saben también que allí se van a encontrar con una audiencia exaltada o fuera de sí, diciendo lo que ellos quieren escuchar, pidiendo los que ellos necesitan: que se sienten inseguros, que no pueden andar tranquilos por la calle, salir de noche, en otras palabras, que desean más patrulleros, más policías, más controles, más armas, es decir, que la policía necesita más presupuesto”. No le faltan ejemplos ni razones para definir y describir comportamientos de vecinos exaltados, furiosos, temerosos, que efectivamente funcionan, muchas veces, del modo en que él lo narra y que en nuestra práctica nos ha tocado desarticular.

Sin embargo, considero un acto de justicia hacer memoria y contextualizar la práctica de miles de integrantes de organizaciones de la comunidad, que dedicaron – en algunos casos, años de su vida- para apostar a la construcción de seguridad en la provincia, haciéndose cargo de lo que se planificaba en el territorio donde vivían; la mayoría de las veces con mayor consistencia y perseverancia que los propios dirigentes. A tantos años de aquella experiencia, seguimos verificando en la práctica, que las comunidades pueden comenzar pidiendo lo que en nuestra jerga llamábamos “política metalúrgica” (más patrulleros, más policías, etc); pero también entienden mejor que nadie que no se trata de la solución, que comprenden y aceptan nuevas propuestas, que son capaces de definir también ellos nuevas propuestas. Sencillamente necesitan políticas consistentes y sostenidas, necesitan ser escuchados, poder llegar a establecer consensos entre sí y con el estado, necesitan experiencias concretas que permitan transformar realidades dolorosas y complejas. Desde la Subsecretaría de Participación Comunitaria generamos procesos de planificación estratégica dinámicos, que partían de diagnósticos participativos en los que cada foro identificaba los principales problemas en

²⁴ Esteban Rodríguez Alzueta es docente e investigador de la UNQ. Miembro del Colectivo de Investigación y Acción Jurídica. Autor de Temor y control y La máquina de la inseguridad, entre otros. Nos conocimos durante la gestión de Nilda Garré al frente del Ministerio de Seguridad de la Nación.

materia de seguridad de su territorio; discutía las prioridades y recién entonces, se comenzaban a gestar planes locales de seguridad teniendo en cuenta los problemas y los recursos disponibles. Habíamos aprendido con Carlos Matus²⁵ que “Los Estados se organizan por Ministerios, las Universidades se organizan por departamentos, la gente tiene problemas, y nadie piensa por problemas”²⁶. Pensar por problemas, debatir a fondo cuáles eran prioritarios – discutiendo las visiones de seguridad, los modelos en pugna en esos ámbitos, con la mediación y sostén metodológico de nuestros equipos- y dar vida a planes concretos de prevención comunitaria de las violencias y el delito, en los que intervenían distintos actores del estado y de la comunidad para ejecutarlos, ponía en marcha capacidades propias y ajenas invisibilizadas hasta esos momentos y, sobre todo intervenciones concretas y evaluables en cada territorio. Esas prácticas generaban pisos de confianza imprescindibles para discutir, mucho después, la eficacia de los modelos de seguridad ciudadana. Nuestro equipo -120 integrantes, organizados en tres áreas, a cargo de 135 municipios y más de 500 foros-; tenía como misión llevar a cabo todo el proceso descrito. Desde la práctica concreta, ganar el debate

Si la única cara del estado que ve un “vecino” vinculada a seguridad es un comisario, que - en el mejor de los casos lo contiene en su dependencia, que está permeado a diario por discursos de corte punitivista, que no visualiza políticas de estado, sino permanentes inconsistencias y

²⁵ Matus se graduó como ingeniero comercial en la Universidad de Chile en 1955, se especializó en Harvard University en Alta Dirección y Planificación Estratégica. En 1970, durante el gobierno del Presidente Salvador Allende, es nombrado Presidente de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), fue Ministro de Economía de Chile y Presidente del Consejo de la Corporación de Fomento y Producción (CORFO). En 1973 actuó como asesor económico del Presidente de la República y como Presidente del Banco Central de Chile. Durante la dictadura militar estuvo detenido dos años y luego se exilió a Venezuela. Continuó una extensa labor a través de la Fundación ALTADIR, organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la Planificación Estratégica y las técnicas de Alta Dirección, desarrollando una intensa labor de docencia en Planificación, para difundir el Método PES; dictando cursos a profesionales de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina, Chile, entre otros.

²⁶ Fundación CiGob, Metodología CiGob – Matus Procesamiento de problemas públicos, Guía metodológica para el diseño de una estrategia de intervención sobre problemas gubernamentales. <https://cigob.org.ar/cigob/wp-content/uploads/2015/06/Guia-metodologicaCiGob-Matus.pdf>.

cambio de rumbo de las políticas de seguridad, que vive situaciones de conflictividad en el territorio, que conoce población concreta de su vecindad que está a manos de redes de delito, entre las que prima el narcotráfico, que no visualiza intervenciones coordinadas entre el sistema de seguridad y los demás – entre los cuales el sistema de niñez y adolescencia es uno de los principales- es altamente probable que su actitud se inscriba en cualquiera de las categorías que analiza Alzueta. Cuando se abandona el gobierno político de la seguridad y sus objetivos, entre los cuales la disputa del modelo que se construye forma parte sustantiva, es posible que un foro de participación comunitaria en seguridad, se transforme en un espacio de “vigilantismo”. El estado tiene la obligación de disputar sentido, en materia de seguridad más que en cualquier otra política pública. Pero debe hacerlo desde la eficiencia en su hacer.



Nos interesa fundamentar lo dicho, por eso les invitamos a recorrer la sistematización de prácticas que pudimos construir estando en el Ministerio de Seguridad de la Nación, que recoge prácticas de Caba, Buenos Aires y Chaco:

Reflexiones en torno a las prácticas, sistematización de las experiencias de las Mesas barriales de Pompeya, Ciudad Oculta, Balvanera, Parque Chacabuco y la Mesa de Trabajadores independientes de la vía pública de CABA (año 2010-2011); del Foro del Municipio Urbano de la Costa, del Foro de Pinamar, del Foro Vecinal de Lavallol – Lomas de Zamora- del Foro de Villa Itatí – Quilmes-.

https://drive.google.com/file/d/1u08MZuZ_fAlkHVvK7GjqyQ5LM0KHMQRo/view?usp=sharing

Participación Comunitaria en la construcción de las políticas de niñez. 2007/2008:

Como ya se ha mencionado, en el año 2007 nos hicimos cargo de coordinar la Subsecretaría de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social. Proceso intenso y de enorme desgaste en el que nuestro diagnóstico de prioridades del área no logró ser considerado tal por el gobierno de Daniel Scioli. Recordemos que, en noviembre de 2008, renunciamos²⁷ al cargo a raíz de estar en

27

<https://www.perfil.com/noticias/politica/una-funcionaria-de-scioli-no-esta-de-acuerdo-con-bajar-la-edad-de-impuntabilidad-y-reclama-mas-presupuesto-20081110-0002.phtml>.

desacuerdo con el posicionamiento público del gobernador, acompañado por el Ministro Daniel Arroyo y el “Jefe “de policía Salcedo, quien en conferencia de prensa planteó la baja de edad de imputabilidad – de 16 a 14 años- en respuesta al asesinato del Ing. Barrenechea en San Isidro. Asumimos en diciembre de 2007.

En Mayo de 2008 presentamos el Plan Provincial de Niñez en el Pasaje Dardo Rocha, haciendo eje en los desafíos de lograr la adhesión de los Municipios a la Ley 13.298, de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, lo que implicaba la asunción de nuevos compromisos



presupuestarios y de gestión a nivel local ; la puesta en marcha de todos los dispositivos dependientes de la Subsecretaría que le darían funcionalidad al nuevo sistema, promover el cumplimiento de la Ley 13.634, particularmente aquellos relacionados con la creación del Fuero de Responsabilidad Penal

Juvenil, definir y ejecutar un programa de formación y capacitación de los operadores del nuevo sistema e involucrar a las organizaciones de la Comunidad a ser parte del mismo. Les compartimos una de las estrategias principales que definimos en aquel momento para abordar el desafío de construir el nuevo sistema apostando a la participación comunitaria: el P.I.C – Programa de Integración Comunitaria para Niños/as y Adolescentes de la provincia de Buenos Aires-.

<https://docs.google.com/presentation/d/1HINtoFYfBsf7koxz-4hvakweslVuNiuu/edit?usp=sharing&oid=112842592084252385812&rtpof=true&sd=true>

A modo de cierre del Módulo:

Escucharles en el encuentro; a Teresa, de Bahía Blanca, con un Servicio Local para asistir a 1.300 familias; a Gabriela, de La Matanza, con los datos del Observatorio de violencia institucional - 24 pibes asesinados a causa del gatillo fácil-, a Betina, de Luján, con el equipo de calle de Niñez en la mira del área de Seguridad, a Andrea de Cnel. Dorrego, con la mirada prejuiciosa de 14.000 habitantes sobre un niño y su familia, cuyo desenlace es la mudanza a

<https://www.0223.com.ar/nota/2008-10-29-funcionaria-bonaerense-dijo-que-es-letal-criminalizar-a-los-pibes-e-irresponsable-culparlos>.

otro territorio, la insuficiencia de respuestas para los pibes de Avellaneda que- como en la investigación de Eugenia Cozzi, emplean el término “Preven” como identidad (en este caso del equipo), ante la pregunta de Naty: ¿En qué momento ese niño deja de serlo para transformarse en delincuente? y todos los aportes de cada uno de ustedes, nos promovió volver a pensar en la coyuntura histórica en que estamos y en cuánto de lo construido en otros escenarios es o no útil para enfrentar tamaños desafíos.

La escucha nos refuerza el seguir sosteniendo que es irrenunciable el despliegue de políticas de estado, con efectiva participación comunitaria, con convergencia de saberes, en las que los actores clave sean los pibes y pibas y las organizaciones que, a diario, generan crianzas comunitarias. Esto en el marco de un modelo de país que se pondrá en juego en pocos días.

Bibliografía:

Alcántara, Manuel (2020). Aspectos políticos de la nueva normalidad en América Latina en *Temas y Debates*, N°40 supl 1, Rosario.

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000300002.

Arriola, M., Koyra, M., (2006). *Programa de Respuesta Múltiple para la prevención comunitaria de la violencia*. Cuaderno del Foro N°4. Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Pcia de Buenos Aires.

Arriola, M. (2006). Ley 12.154 y Modificaciones. *Cuadernos del Foro N° 8*. Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Pcia de Buenos Aires.

Arriola, M. y Ghirelli, M. (2006). Escuelas de Participación Comunitaria, *Cuadernos del Foro N° 5*. Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Pcia de Buenos Aires.

Arriola, M. y Sanguinetti, C. (2010). *Reflexiones en torno a las prácticas. Sistematización de experiencias de Mesas barriales y Foros de Seguridad*. Ministerio de Seguridad de la Nación.

Arriola, M., Fernández A. y Vernet, M. (2005). *Programa CERCA*. Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Pcia de Buenos Aires.

Arslanian, L. (2008). *Un cambio posible, Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.

Boaventura de Sousa Santos (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. CLACSO. Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Argentina, Human Rights Watch (HRW) New York - Washington - Londres – Bruselas (1998). *La Inseguridad policial, Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina Buenos Aires – Argentina-*, EUDEBA, Buenos Aires.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/29429.pdf>

Equipos de la Fundación CiGob, con sustento en la Metodología de Planificación Estratégica Situacional de Carlos Matus, Metodología CiGob – Matus Procesamiento de problemas públicos, *Guía metodológica para el diseño de una estrategia de intervención sobre problemas gubernamentales*. 2019

<https://cigob.org.ar/cigob/wp-content/uploads/2015/06/Guia-metodologicaCiGob-Matus.pdf>.

Han, Byung Chul (2020). *La emergencia viral y el mundo de mañana*. Disponible en <https://industriasculturales.untref.edu.ar/industriasculturalesuntref/publicaciones/mundos-de-la-vigilancia-por-venir-la-crisis-viral/>

Jara, O, Nuñez, C, *La Concepción Metodológica Dialéctica (CMD) en Red Alforja*.

<https://redalforja.org.gt/mediateca/wp-content/uploads/2019/02/NU%C3%91EZ-Carlos.-JARA-Oscar.-La-Concepcion-Metodologica-Dialectica.pdf>

Roca, A. (29 de marzo de 1998). *Lugones, el hombre del trabajo pesado*. *La Nación*.

<https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/lugones-el-hombre-del-trabajo-pesado-nid211129/>.

Nallín, M. (2018). Repensando la teoría crítica de la esfera pública entre Habermas y Fraser, en *Revista Argumentos* Núm. 6 julio-agosto, pp. 35-46 Sección: Artículos Centro de Perfeccionamiento Ricardo C. Núñez. <http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar>.

Natanson, José (2022). Cuando la democracia cruje. *Le Monde Diplomatique*, Edición 275, Siglo XXI editores.

Amato, F. (25 de enero 2022). *Página 12*.

<https://www.pagina12.com.ar/397430-jose-luis-cabezas-como-fue-su-asesinato-la-investigacion-del>.

Perfil, 11-11-2008.

<https://www.perfil.com/noticias/politica/una-funcionaria-de-scioli-no-esta-de-acuerdo-con-bajar-la-edad-de-imputabilidad-y-reclama-mas-presupuesto-20081110-0002.phtml>.

Preciado, Paul. B. (27/03/20). *Aprendiendo del virus. El País*.

https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html

Redacción 0223 (29 de octubre de 2008).

<https://www.0223.com.ar/nota/2008-10-29-funcionaria-bonaerense-dijo-que-es-letal-criminalizar-a-los-pibes-e-irresponsable-culparlos>.

Rodríguez Alzueta, Esteban. (2019) *El punitivismo de abajo, expresión antipolítica de la democracia*.

<http://rodriguezesteban.blogspot.com/2019/02/la-vecinocracia-el-punitivismo-de-abajo.html?q=vecinocracias>

Tarso Genro y Urbiratán de Souza (1999). *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Eudeba, Buenos Aires.